

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 23

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 10 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



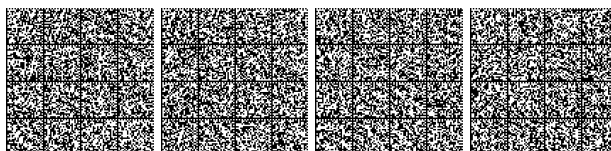


S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

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

- N. **96.** Sentenza 23 marzo - 5 giugno 2026
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Reati e pene - Violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio - Procedibilità a querela della persona offesa - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.
 - Codice penale, art. 570-*bis*.
 - Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma. Pag. 1
- N. **97.** Sentenza 14 aprile - 5 giugno 2026
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Straniero - Iscrizione obbligatoria e gratuita al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) - Cittadino straniero titolare del permesso di soggiorno per residenza elettiva derivante dalla conversione, in forza del sopravvenuto conseguimento del diritto alla pensione di inabilità civile, del permesso di soggiorno per motivi di lavoro o di famiglia - Asse-rita esclusione - In subordine: asserita necessità del pagamento, al fine dell'iscrizione volontaria al SSN, di una somma non inferiore a euro 2.000 annui - Denunciata irra-gionevolezza, disparità di trattamento, violazione del diritto alla tutela della salute nonché di quello, anche europeo, all'assistenza medica e di quello, anche sovranazio-nale, che garantisce alle persone disabili le cure mediche indispensabili - Non fonda-tezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.
 - Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 34, comma 1.
 - Costituzione, artt. 3, 32 e 117, primo comma; Carta sociale europea, art. 13; Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, artt. 4 e 25. Pag. 8
- N. **98.** Ordinanza 8 giugno 2026
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Intervento dell'Associazione nazionale forense (ANF) che non è parte nel giudizio in via incidentale avente a oggetto la disposizione la quale, nel modificare il testo unico delle spese di giustizia, prevede che, ferme le esenzioni previste dalla legge, nei procedimenti civili la causa non può essere iscritta a ruolo se non è versato il contributo unificato o il minor contributo dovuto per legge - Richiesta di intervento depositata nella vigenza delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale antecedente all'entrata in vigore della riforma del 12 marzo 2026 - Titolarità dell'ANF del solo interesse connesso in via generale agli scopi statuari di tutela degli iscritti - Inammissibilità dell'intervento.
 - Legge 30 dicembre 2024, n. 207, art. 1, comma 812, lettera a), numero 2), introduttivo del comma 3.1. nell'art. 14 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.
 - Costituzione, artt. 3, 24 e 111. Pag. 15
- N. **99.** Ordinanza 8 giugno 2026
 Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.
Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - Intervento di un terzo il quale è parte di un giudizio pendente che possa essere condizionato dalla pronuncia della Corte costituzionale in tale giu-dizio (nel caso di specie: Alex Marini, proponente della domanda di risarcimento del danno in via riconvenzionale, perché destinatario delle dichiarazioni asseritamente diffamatorie dell'allora deputato Vittorio Sgarbi, oggetto del conflitto) - Richiesta di intervento depositata entro il termine previsto dalle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale - Ammissibilità dell'intervento.
 - Deliberazione dell'8 maggio 2024 della Camera dei deputati (doc. IV-*ter*, n. 6-A).
 - Costituzione, art. 68, primo comma. Pag. 18



N. 100. Sentenza 25 marzo - 9 giugno 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Pianificazione urbanistica comunale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifica alla legge regionale n. 45 del 1989 - Previsione che il piano urbanistico comunale deve considerare anche le acque costiere immediatamente prospicienti la linea di battigia marina, alle quali, in mancanza di specifica normativa, si estende la disciplina delle aree a terra - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di politica estera e rapporti internazionali dello Stato - Non fondatezza delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Pianificazione urbanistica comunale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifica alla legge regionale n. 45 del 1989 - Previsione che il piano urbanistico comunale deve considerare anche le acque costiere immediatamente prospicienti la linea di battigia marina, alle quali, in mancanza di specifica normativa, si estende la disciplina delle aree a terra - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, demanio marittimo e tutela dell'ambiente, nonché eccedenza dalle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Paesaggio - Pianificazione - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifica alla legge regionale n. 45 del 1989 - Salvaguardia delle zone umide - Loro individuazione e delimitazione territoriale del vincolo - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislative esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e del principio di leale collaborazione, nonché eccedenza dalle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.

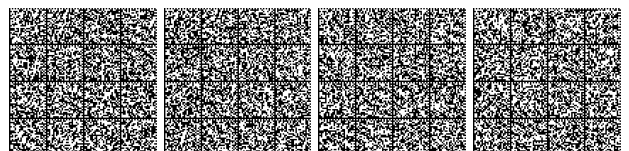
Ambiente - Foreste - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifica alla legge regionale n. 8 del 2016 - Interventi e trasformazioni nelle zone sottoposte a vincolo idrogeologico - Possibile accertamento successivo della compatibilità idrogeologica delle opere realizzate in assenza della prescritta autorizzazione o in difformità da essa - Violazione della competenza legislative esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali ed eccedenza dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale.

Paesaggio - Autorizzazione paesaggistica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifica alla legge regionale n. 12 del 1998 - Opere eseguite in assenza o in difformità dell'autorizzazione paesaggistica - Esclusione delle relative sanzioni - Violazione della competenza legislative esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali ed eccedenza dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Paesaggio - Autorizzazione paesaggistica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifica alla legge regionale n. 12 del 1998 - Opere eseguite prima dell'apposizione del vincolo paesaggistico - Esclusione delle relative sanzioni - Ricorso del governo - Lamentata violazione della competenza legislative esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali ed eccedenza dalle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.

Paesaggio - Autorizzazione paesaggistica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifica alla legge regionale n. 12 del 1998 - Procedura per l'autorizzazione paesaggistica dei piani particolareggiati - Attribuzione della competenza ai Servizi regionali di tutela del paesaggio - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei livelli minimi di tutela del paesaggio, della competenza legislative esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali nonché eccedenza dalle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Sardegna del 17 giugno 2025, n. 18, artt. 27, commi 1, lettera *a*), che modifica l'art. 19 della legge della Regione Sardegna 22 dicembre 1989, n. 45, e 2, che inserisce l'art. 34-*bis* della legge della Regione Sardegna 22 dicembre 1989, n. 45; 28, che introduce il comma 5-*quater* nell'art. 19 della legge della Regione Sardegna 27 aprile 2016, n. 8; 29, comma 1, lettere *c*), che inserisce l'art. 5-*ter* nella legge della Regione Sardegna 12 agosto 1998, n. 28, e *d*), che sostituisce l'art. 9 della legge della Regione Sardegna 12 agosto 1998, n. 28.
- Costituzione, artt. 5, 9 e 117, secondo comma, lettere *a*), *l*), *m*) ed *s*); statuto speciale per la Sardegna, artt. 3, 4, 5 e 14.



n. 101. Ordinanza 8 - 9 giugno 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Intervento nel giudizio incidentale di un terzo il quale non è parte nel giudizio in via principale avente a oggetto la disposizione che disciplina l'aiuto al suicidio, stabilendo la non punibilità di chi agevola l'esecuzione del proposito dell'altrui suicidio alle condizioni e modalità stabilite nella sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019, tra cui che l'aiuto sia prestato a una persona "tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale" - Soggetti legittimati, oltre quelli *ex lege* - Terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio o titolare di interessi analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale - Necessità di ammettere l'interveniente la cui vita sia direttamente coinvolta dagli effetti della pronuncia della Corte costituzionale - Ammissibilità degli intervenienti ad adiuvandum e ad opponendum.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Intervento nel giudizio incidentale del soggetto il quale non è parte nel giudizio in via principale avente a oggetto la disposizione che disciplina l'aiuto al suicidio, stabilendo la non punibilità, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019, di chi agevola l'esecuzione del proposito dell'altrui suicidio, alle condizioni e modalità stabilite nella medesima sentenza, tra cui che l'aiuto sia prestato a una persona "tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale"- Soggetti legittimati, oltre quelli *ex lege* - Intervento di soggetti che non sono titolari di un interesse qualificato, inerente in modo immediato e diretto all'oggetto del giudizio *a quo* - Inammissibilità degli interventi.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Intervento nel giudizio incidentale dell'erede di un terzo il quale non è parte nel giudizio in via principale avente a oggetto la disposizione che disciplina l'aiuto al suicidio, stabilendo la non punibilità di chi agevola l'esecuzione del proposito dell'altrui suicidio alle condizioni e modalità stabilite nella sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019, tra cui che l'aiuto sia prestato a una persona "tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale" - Soggetti legittimati, oltre quelli *ex lege* - Terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio o titolare di interessi analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale - Intrammissibilità di un diritto personalissimo - Inammissibilità degli eredi intervenienti.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Memorie depositate dagli intervenienti ad adiuvandum e ad opponendum in prossimità della camera di consiglio che decide sulla ammissibilità dei medesimi interventi, svolti da terzi i quali non sono parti nel giudizio in via principale avente a oggetto la disposizione che disciplina l'aiuto al suicidio, stabilendo la non punibilità di chi agevola l'esecuzione del proposito dell'altrui suicidio alle condizioni e modalità stabilite nella sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019, tra cui che l'aiuto sia prestato a una persona "tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale" - Applicabilità della novella delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nella parte relativa al rito - Possibile deposito di sintetiche memorie esclusivamente al Presidente del Consiglio dei ministri o al Presidente della Giunta regionale e alle parti costituite - Possibile deposito di memorie integrative da parte di altri soggetti nell'imminenza dell'udienza pubblica, a condizione che il loro intervento sia già stato ritenuto ammissibile - Inammissibilità delle memorie depositate in prossimità della camera di consiglio che decide sulla ammissibilità degli interventi - Assegnazione agli intervenienti ammessi del termine del 12 giugno 2026 per il deposito di memorie.

– Codice penale, art. 580.

– Costituzione, artt. 2, 3, 13, 32, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8.

Pag. 40



N. 102. Ordinanza 8 - 9 giugno 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Intervento della Confederazione degli italiani nel mondo, che non è parte nel giudizio in via incidentale avente a oggetto la disposizione, introdotta tramite decreto-legge, che detta una disciplina transitoria limitativa dell'acquisto automatico della cittadinanza italiana per nascita - Richiesta di intervento depositata nella vigenza delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale antecedente all'entrata in vigore della riforma del 12 marzo 2026 - Titolarità del solo interesse connesso in via generale agli scopi statutari di tutela degli iscritti - Carezza di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio - Inammissibilità degli interventi.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Intervento di soggetti terzi, che non sono parte nel giudizio in via incidentale avente a oggetto la disposizione, introdotta tramite decreto-legge, che detta una disciplina transitoria limitativa dell'acquisto automatico della cittadinanza italiana per nascita, ma in giudizi analoghi - Richiesta di intervento depositata nella vigenza delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale antecedente all'entrata in vigore della riforma del 12 marzo 2026 - Inammissibilità dell'intervento.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Intervento di soggetto terzo, che non è parte nel giudizio in via incidentale avente a oggetto la disposizione, introdotta tramite decreto-legge, che detta una disciplina transitoria limitativa dell'acquisto automatico della cittadinanza italiana per nascita, ma in giudizi analoghi - Richiesta di intervento tardiva - Inammissibilità dell'intervento.

- Legge 5 febbraio 1992, n. 90, art. 3-bis, introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74.
- Costituzione, artt. 2, 3, 22, 72, quarto comma, 77 e 117, primo comma; Trattato sull'Unione europea, art. 9; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 20.....

Pag. 46

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 87. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale centrale d'appello del 12 maggio 2026

Giurisdizione contabile – Responsabilità amministrativa e contabile – Modifiche all'art. 1 della legge n. 20 del 1994 – Previsione, nei casi stabiliti, del potere di riduzione e dell'obbligo del potere riduttivo – Previsione che, salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio – Disciplina transitoria che estende tali previsioni anche ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della legge n. 1 del 2026.

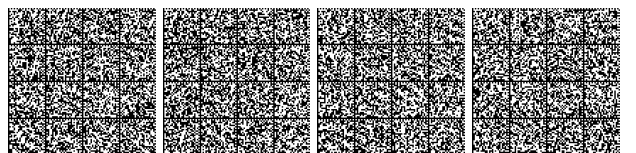
- Legge 14 gennaio 1994 n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), art. 1, commi 1-bis e 1-octies, come novellati della legge 7 gennaio 2026, n. 1 (Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale) in combinato disposto con l'art. 6 della medesima legge n. 1 del 2026.

Pag. 49



- N. **88.** Ordinanza del Tribunale di Roma del 24 aprile 2026
Ordinamento penitenziario – Remunerazione per i detenuti che lavorano alle dipendenze dell’amministrazione penitenziaria – Previsione che la remunerazione è stabilita, in relazione alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, in misura pari a due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi.
 – Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 22. Pag. 68
- N. **89.** Ordinanza del Tribunale di Trento del 12 gennaio 2026
Reati e pene – Sospensione condizionale della pena – Subordinazione per determinate categorie di reati (nella specie, per il reato di maltrattamenti in famiglia di cui all’art. 572 cod. pen.) alla partecipazione a specifici percorsi di recupero – Previsione che gli oneri derivanti dalla partecipazione ai corsi di recupero sono a carico del condannato – Omessa previsione della possibilità per il giudice di valutare le condizioni economiche dell’imputato, ovvero omessa previsione della gratuità della frequentazione del relativo programma terapeutico, ponendo eventualmente l’onere economico a carico dello Stato anticipatorio.
 – Codice penale, art. 165, quinto comma, in combinato disposto con l’art. 6, comma 2, della legge 19 luglio 2019, n. 69 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere). Pag. 76
- N. **90.** Ordinanza del Tribunale di Catania del 21 aprile 2026
Processo penale – Richiesta di incidente probatorio avente ad oggetto la testimonianza della persona offesa di uno dei reati compresi nell’elenco di cui all’art. 392, comma 1-bis, primo periodo, cod. proc. pen. – Denunciata preclusione per il giudice, secondo l’interpretazione del diritto vivente (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 18 marzo 2025, n. 10869), di alcuna verifica in concreto sulla effettiva rispondenza dell’incidente probatorio alla finalità di protezione della persona offesa dalla vittimizzazione secondaria.
 – Codice di procedura penale, art. 392, comma 1-bis, primo periodo. Pag. 83
- N. **91.** Ordinanza del Tribunale di Bolzano del 22 dicembre 2025
Patrocinio a spese dello Stato – Fallimento e procedure concorsuali – Anticipazione dall’erario in caso di mancanza di denaro, per gli atti richiesti dalla legge, tra i beni compresi nel fallimento – Omessa previsione che sono spese anticipate dall’erario “le spese e onorari” al liquidatore della liquidazione controllata.
 – Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», art. 146, commi 1 e 3..... Pag. 89





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 96

Sentenza 23 marzo - 5 giugno 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio - Procedibilità a querela della persona offesa - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.

- Codice penale, art. 570-bis.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, 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. 570-bis del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Varese, sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di L. C., con ordinanza del 23 settembre 2025, iscritta al n. 213 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 23 settembre 2025, iscritta al n. 213 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Varese, sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 570-bis del codice penale, nella parte in cui non prevede la procedibilità a querela della persona offesa per il reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio ivi previsto.



1.1.- Il giudice rimettente riferisce che, nell'ambito di un giudizio in cui si procede per omessa corresponsione dell'assegno mensile fissato dall'ordinanza del Tribunale di Varese in 1.000 euro mensili in sede di separazione a titolo di contributo per il mantenimento della moglie, è pervenuta la remissione della querela da parte di quest'ultima.

1.2.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* assume la diretta e attuale incidenza della censurata disposizione al fine di definire il giudizio, in quanto, per costante giurisprudenza di legittimità, il reato per cui si procede è una fattispecie autonoma di reato che mutua dall'art. 570 cod. pen. il trattamento sanzionatorio, ma non anche il regime di procedibilità che è, dunque, quello ordinario d'ufficio. Dal che deriva anche la non percorribilità di un'interpretazione differente da quella propria della Corte di cassazione in ordine a tale regime di procedibilità.

1.3.- Nel merito delle questioni prospettate, il rimettente, pur consapevole della giurisprudenza costituzionale per cui le scelte sul regime di procedibilità dei reati prescindono dalla loro gravità, assume la manifesta irrazionalità del regime di procedibilità del reato in esame, alla luce della diversa previsione per fattispecie penali punite più gravemente che, seppure non di struttura «identica» tanto da giustificare uno scrutinio sotto il profilo della violazione del principio della parità di trattamento, presentano «tratti di accentuata somiglianza strutturale (in particolare, per quanto qui rileva, per il fatto che entrambe si incentrano ed esauriscono su analogo oggetto materiale di tipo patrimoniale)».

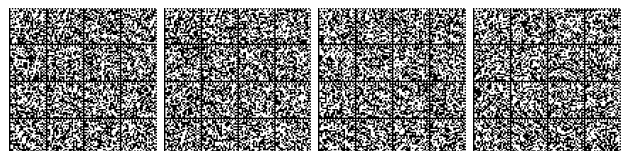
Il Tribunale varesino concentra le proprie argomentazioni sul raffronto con i reati di cui agli artt. 624 e 625, ultimo comma, cod. pen. (disciplinanti, rispettivamente, il furto e il furto pluriaggravato), che, se commessi in danno del coniuge legalmente separato, sono procedibili d'ufficio ex art. 649, secondo comma, cod. pen., e sottolinea come siano reati sanzionati con una pena più grave (sino a dieci anni di reclusione oltre alla pena pecuniaria), e come, rispetto al reato in esame, abbiano medesimo oggetto (beni patrimoniali) e medesimi protagonisti, dal lato attivo e passivo, ovverosia i coniugi separati.

Il giudice rimettente esclude che le peculiarità della disposizione indubbiata possano giustificare la denunciata irragionevolezza dell'assetto normativo. Da un lato, non può assumere rilievo dirimente la circostanza che vi sia un vulnus a un provvedimento giudiziale (quello di determinazione dell'assegno), in quanto è prevista la procedibilità a querela anche per la fattispecie incriminatrice di mancata esecuzione dolosa di un provvedimento del giudice di cui all'art. 388 cod. pen. Dall'altro lato, neanche può essere invocato il rilievo pubblicistico del credito di cui all'art. 156 del codice civile (assegno di mantenimento al coniuge separato senza addebito), tenuto conto che la principale funzione del beneficio è il mantenimento del tenore di vita goduto a favore del coniuge con minore capacità reddituale (come chiarito, tra le ultime, da Corte di cassazione, prima sezione civile, ordinanze 20 febbraio 2025, n. 4530 e 11 febbraio 2025, n. 3551).

Il Tribunale varesino esclude, infine, che la ragionevolezza della procedibilità d'ufficio possa essere giustificata dalla sua maggiore attitudine a costituire strumento di stimolo all'adempimento. La validità di tale considerazione - prosegue il rimettente - è negata, oltre che dalle scelte legislative espresse dal sopra citato art. 388 cod. pen., dalla stessa giurisprudenza di questa Corte, che, nella sentenza n. 71 del 2024, ha affermato, in senso opposto, che costituisce indiretto strumento persuasivo la procedibilità a querela e non già quella d'ufficio. L'inidoneità del regime di procedibilità d'ufficio ad avere concreti effetti preventivi è, del resto, confermata dalla scarsa conoscenza del regime di procedibilità dei reati da parte della generalità dei consociati oltre che dalla considerazione che la prospettiva di una condanna prima della presentazione di denunce-querelle appare ai debitori fisiologicamente astratta e lontana. Né tale regime sembra idoneo a stimolare comportamenti riparatori successivi, restando indifferente, ai fini della declaratoria di responsabilità, un eventuale pagamento tardivo, al di fuori degli angusti limiti della novella apportata al primo comma dell'art. 131-*bis* cod. pen. dall'art. 1, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari). Al contrario, è il regime di procedibilità a querela a costituire un utile strumento per la composizione stragiudiziale del conflitto, come implicitamente riconosciuto anche da questa Corte con la sentenza n. 248 del 2020 e, più di recente, con l'ordinanza n. 106 del 2024, e comunque a rappresentare un incentivo per l'autore del reato a ristorare la vittima nella prospettiva di poter beneficiare dell'effetto estintivo di cui all'art. 162-*ter* cod. pen.

Il giudice *a quo* denuncia, infine, il contrasto della disposizione censurata anche con il principio della finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto la sanzione penale viene percepita come ingiusta quando è irrogata anche se la parte beneficiaria dell'attribuzione patrimoniale non manifesta volontà punitiva del reato o, ancor più, quando questa viene meno a seguito dell'adempimento dell'obbligazione di pagamento.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o siano rigettate in ragione della loro manifesta infondatezza.



2.1.- Sotto il primo versante, si sostiene il difetto di rilevanza a causa di una carente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*.

Secondo la ricostruzione operata dal rimettente, l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata comporterebbe l'immediata non perseguibilità dell'azione penale per intervenuta estinzione del reato per remissione della querela, che sarebbe stata tacitamente accettata dall'imputato in quanto non espressamente riusata. Ma, in tal modo, sostiene l'interveniente, viene attribuito valore ad un comportamento tacito dell'imputato, riferito ad un atto supposto (la non ricusa della remissione di querela ex art. 155 cod. pen.) che avrebbe, invece, meritato una chiara descrizione in fatto degli accadimenti successivi alla remissione - descrizione del tutto assente nell'ordinanza - da cui poter desumere, senza possibilità di incertezza, la volontà dell'imputato di non riusarla.

2.2.- Sotto il versante del merito, quanto alle censure relative alla violazione del principio di ragionevolezza, l'Avvocatura richiama la giurisprudenza costituzionale sulle precedenti identiche fattispecie incriminatrici di cui all'art. 12-*sexies* della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio) e all'art. 3 della legge 8 febbraio 2006, n. 54 (Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli).

Vengono, quindi, evidenziati gli elementi differenziali tra le fattispecie in comparazione, idonei a escludere, sul piano dell'esigenza di ripristino del principio di eguaglianza, la richiesta estensione del regime di perseguibilità a querela anche alla figura criminosa oggetto dell'odierno scrutinio di legittimità costituzionale.

Primo fra tutti, viene evidenziato il bene giuridico presidiato dalla sanzione penale, individuabile, per la norma di cui all'art. 570-*bis* cod. pen., nell'assistenza familiare (intesa, secondo alcuni interpreti, in senso fisico, morale, economico, e, secondo altri, nelle primarie esigenze economiche della famiglia sia nella sua unità che al momento della disgregazione). Netta risulta, quindi, la distanza con la *ratio* di tutela sottostante al furto pluriaggravato, individuabile, secondo alcuni, esclusivamente nell'interesse pubblico direttamente correlato al principio di inviolabilità di tutti i beni di natura patrimoniale, vale a dire nell'interesse concernente il mantenimento della sicurezza nel possesso di «cose mobili o mobilitabili», e, secondo altri, nel mantenimento di una relazione pacifica e indisturbata dei singoli con i beni. Eloquente, del resto, in tal senso è la collocazione sistematica dell'art. 570-*bis* cod. pen. nei delitti contro la famiglia e dell'art. 624 cod. pen. nei delitti contro il patrimonio, rimanendo, quindi sullo sfondo ogni considerazione, valorizzata dal rimettente, sulla natura patrimoniale della prestazione economica la cui mancata soddisfazione integra l'elemento fattuale del reato di cui all'art. 570-*bis* cod. pen.

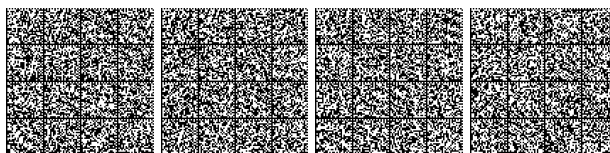
L'Avvocatura generale dello Stato rimarca, poi, che la piena disponibilità dei beni oggetto di tutela penale nella «fattispecie predatoria» rende adeguatamente ragione del differente regime di perseguibilità affidato all'iniziativa della parte lesa, laddove tale facoltà non è riconosciuta al coniuge separato che sia vittima del mancato rispetto degli obblighi di solidarietà postconiugale, nell'esercizio non irragionevole della discrezionalità del legislatore, tenuto anche conto della particolare pregnanza di tali obblighi in fase di separazione, vale a dire in una fase sia pur di crisi ma di persistente vitalità della comunità familiare.

Ulteriori considerazioni vengono svolte con riferimento all'art. 570, primo comma, cod. pen., osservando che il rimettente ritiene che configuri il medesimo reato, ancorché - si sottolinea - esso presupponga elementi specializzanti della condotta assenti nel delitto di cui all'art. 570-*bis* cod. pen. (quali l'abbandono del domicilio domestico ovvero una condotta contraria all'ordine o alla morale delle famiglie) e una manifestazione della stessa del tutto peculiare (sottrazione agli obblighi di assistenza inerenti alla qualità di coniuge), mentre nell'art. 570-*bis* cod. pen. la condotta punibile consiste nella violazione degli obblighi di natura economica in materia di separazione dei coniugi.

Tanto premesso, l'Avvocatura ricorda che, secondo la giurisprudenza costituzionale, la scelta del regime di procedibilità dei reati coinvolge la politica legislativa e deve, quindi, rimanere affidata a valutazioni discrezionali del legislatore, presupponendo bilanciamenti di interessi e opzioni di politica criminale spesso assai complessi, sindacabili in sede di giudizio di legittimità costituzionale solo per vizio di manifesta irrazionalità.

Quanto all'ulteriore argomentazione del giudice rimettente circa una presunta minore attitudine della procedibilità d'ufficio a costituire strumento di stimolo all'adempimento, si rammenta che questa Corte ha chiaramente espresso la propria posizione, affermando che «non si può misconoscere che il sistema delle incriminazioni relative ai rapporti familiari risulti, nel suo complesso, frammentario e disarmonico» (sentenza n. 220 del 2015).

In chiusura, sulla denunciata frizione con la finalità rieducativa della pena, l'Avvocatura ritiene non colga nel segno l'argomento della percezione soggettiva dell'ingiustizia del trattamento sanzionatorio, a fronte del sopraggiunto disinteresse della vittima alla persecuzione del reato, posto che la connotazione afflittiva della sanzione penale trova persistente giustificazione, nella prospettiva rieducativa, nella tutela di interessi che trascendono quelli della vittima immediata del reato stesso.



Considerato in diritto

3.- Con ordinanza iscritta al n. 213 del registro ordinanze 2025, il Tribunale di Varese, sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 570-*bis* cod. pen., nella parte in cui non prevede la procedibilità a querela della persona offesa per il reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio ivi previsto.

4.- In via preliminare va esaminata l'eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato di inammissibilità delle questioni per carente descrizione della fattispecie.

Viene, sul punto, rilevato che, secondo la ricostruzione operata dal giudice *a quo*, l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata comporterebbe l'immediata non proseguibilità dell'azione penale per intervenuta estinzione del reato per remissione della querela, che sarebbe stata tacitamente accettata dall'imputato in quanto non espressamente riacusata. In tal modo, però, sarebbe stato attribuito valore a un comportamento tacito dell'imputato, riferito a un atto supposto (la non riacusa della remissione di querela ex art. 155 cod. pen.), che avrebbe, invece, meritato una chiara descrizione in fatto degli accadimenti successivi alla remissione - descrizione del tutto assente nell'ordinanza - da cui poter desumere, senza possibilità di incertezza, la volontà dell'imputato di non riacusarla.

4.1.- L'eccezione non è fondata.

Nella prospettazione dell'Avvocatura, per ritenere adempiuto l'onere motivazionale, sarebbe stata necessaria una analitica descrizione di tutti gli accadimenti successivi alla remissione della querela e una valutazione analitica dei motivi per cui gli accadimenti medesimi dovevano reputarsi inadeguati a fare desumere una volontà implicita, in capo all'imputato, di non riacusarla.

Tale onere, però, si pone al di fuori del perimetro di quanto richiesto per ritenere soddisfatto il requisito di una plausibile e adeguata motivazione dell'ordinanza di rimessione, la quale, per costante giurisprudenza costituzionale, deve contenere «indicazioni sufficienti ad una corretta ricostruzione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, necessaria al fine di valutare tanto la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, quanto la non manifesta infondatezza della stessa» (tra le ultime, sentenza n. 31 del 2025).

5.- Nel merito, le questioni non sono fondate in riferimento a entrambi i parametri evocati.

6.- La giurisprudenza costituzionale è costante nel riconoscere ampi margini di discrezionalità al legislatore con riferimento alle scelte relative al regime di procedibilità dei reati, affermandosi «che - in linea generale - le scelte sanzionatorie del legislatore possono essere sindacate da questa Corte soltanto entro i limiti della manifesta irragionevolezza (*ex plurimis*, sentenze n. 190 del 2020, n. 155 e n. 40 del 2019, n. 222 del 2018 e n. 236 del 2016); e che tale standard vige - più in particolare - anche rispetto alle scelte relative al regime di procedibilità dei singoli reati (ordinanza n. 178 del 2003 e precedenti ivi citati)» (sentenza n. 248 del 2020).

Sotto quest'ultimo versante, si è più volte puntualizzato che il regime di procedibilità - a querela o d'ufficio - presuppone bilanciamenti di interessi delicati e spesso assai complessi; osservando, in particolare, che la scelta su tale regime non deve essere «necessariamente conness[a] alla maggiore o minore gravità del reato, quale si rivela con la misura della pena (sentenza n. 7 del 1987, ordinanza n. 91 del 2001), potendo correlarsi anche alla particolarità della fattispecie e del bene che con la condotta criminosa venga offeso (ordinanza n. 27 del 1971)», e che l'opzione per la perseguibilità a querela non discende inevitabilmente dal «carattere disponibile del diritto tutelato dalla norma penale» e dalla «natura meramente privatistica dell'interesse offeso» (sentenza n. 220 del 2015).

Inoltre, nel sottolineare la molteplicità delle possibili ragioni sottese alla scelta del legislatore di prevedere la procedibilità a querela per delitti che offendano diritti individuali, si è, altresì, chiarito che esse possono individuarsi «sia in funzione di obiettivi di deflazione processuale, direttamente conness[i] al principio - di rango costituzionale e convenzionale - della ragionevole durata del processo, sia nell'ottica di favorire soluzioni conciliative e riparatorie, in grado di soddisfare il giusto bisogno di tutela della vittima senza dover necessariamente pervenire all'esito della condanna e dell'inflizione della pena» (ordinanza n. 106 del 2024).

Del resto, se pure, in alcune recenti pronunce, si è parlato di «un favor crescente per il regime di procedibilità a querela per i delitti che offendono diritti individuali», è stato comunque sempre messo in luce che ciò è limitato alle ipotesi in cui «il fatto non sia di particolare gravità e la vittima non versi in condizioni di vulnerabilità, che potrebbero viziare la capacità di decidere liberamente se presentare querela o rimettere la querela già presentata» (ancora ordinanza n. 106 del 2024, ripresa dalla sentenza n. 9 del 2025).

Tali principi appaiono conferenti e risultano confortati dalla giurisprudenza di questa Corte relativa alla genesi della disposizione censurata e al suo inserimento nel sistema.



7.- L'art. 570-*bis* cod. pen. è stato introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 1º marzo 2018, n. 21, recante «Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera *g*), della legge 23 giugno 2017, n. 103», in attuazione della delega prevista dalla legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), nell'ambito di un'opera di revisione sistematica dell'ordinamento penale, ispirata al principio della riserva del codice: in tale contesto si inserisce la censurata disposizione.

Quest'ultima, rubricata «Violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio», punisce la condotta del coniuge che «si sottrae all'obbligo di corresponsione di ogni tipologia di assegno dovuto in caso di scioglimento, di cessazione degli effetti civili o di nullità del matrimonio ovvero viola gli obblighi di natura economica in materia di separazione dei coniugi e di affidamento condiviso dei figli».

La disposizione codicistica riproduce, anche se non in modo letterale, le previgenti norme penali contenute nell'art. 12-*sexies* della legge n. 898 del 1970 e nell'art. 3 della legge n. 54 del 2006, che venivano, al contempo, abrogate dall'art. 7, comma 1, lettere *b*) e *o*), del medesimo d.lgs. n. 21 del 2018. In particolare, il predetto art. 12-*sexies* sanzionava l'inadempimento dell'obbligo di corresponsione dell'assegno divorzile, dovuto ai sensi degli artt. 5 e 6 della stessa legge, richiamando, *quoad poenam*, l'art. 570 cod. pen.; mentre il citato art. 3, in materia di separazione, a sua volta, prevedeva l'applicazione dell'art. 12-*sexies* in caso di inosservanza degli obblighi di natura economica previsti dalla stessa legge a carico dei genitori per il mantenimento dei figli.

Mediante l'introduzione dell'art. 570-*bis* cod. pen., il legislatore delegato ha dichiaratamente inteso operare una mera trasposizione delle norme penali speciali all'interno del codice penale, in esecuzione della delega volta a realizzare una tendenziale riconduzione delle varie fattispecie di reato previste da leggi speciali nel corpo normativo del codice. Tale intervento normativo non ha inciso sul regime di procedibilità d'ufficio dei reati previsti dalla normativa speciale e poi confluiti nell'art. 570-*bis* cod. pen.

Su tale aspetto del reato di cui all'art. 12-*sexies* della legge n. 898 del 1970 si sono, in passato, pronunciate le Sezioni unite, le quali hanno affermato che il reato di omessa corresponsione dell'assegno divorzile è procedibile d'ufficio e non a querela della persona offesa, in quanto il rinvio contenuto in tale disposizione all'art. 570 cod. pen. si riferisce esclusivamente al trattamento sanzionatorio previsto per il delitto di violazione degli obblighi di assistenza familiare e non anche al relativo regime di procedibilità (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 31 gennaio-31 maggio 2013, n. 23866).

A seguito dell'introduzione dell'art. 570-*bis* cod. pen., la Corte di cassazione ha chiarito che la continuità normativa predicabile tra la nuova disposizione e quelle previgenti esclude qualsivoglia modifica del regime di procedibilità, accreditando l'attualità del principio, affermato dalle Sezioni unite nella sentenza appena richiamata, secondo cui il reato di omessa corresponsione dell'assegno divorzile è procedibile d'ufficio e non a querela della persona offesa (Corte di cassazione, sesta sezione penale, sentenza 30 gennaio-24 febbraio 2020, n. 7277; sezione feriale penale, sentenza 2-3 agosto 2018, n. 37766).

Del resto, anche nella giurisprudenza costituzionale si è già più volte confermata la correttezza della premessa ermeneutica del rimettente relativa alla perseguibilità officiosa del reato in esame (sentenze n. 220 del 2015 e n. 325 del 1995; ordinanze n. 423 del 1999 e n. 209 del 1997).

8.- Questa Corte, in passato, si è più volte pronunciata proprio sul regime di procedibilità previsto per il reato disciplinato dall'art. 12-*sexies* della legge n. 898 del 1970, il cui contenuto, come sopra esposto, è stato ripreso dalla disposizione censurata.

8.1.- In particolare, la sentenza n. 325 del 1995, in considerazione della natura dell'intervento richiesto a questa Corte e della sua inidoneità a realizzare l'obiettivo della parificazione delle fattispecie poste a raffronto prospettato dal rimettente, dichiarava l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale relativa al regime di procedibilità del predetto art. 12-*sexies* per contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo tanto della irragionevolezza quanto della disparità di trattamento rispetto all'art. 570 cod. pen.

Partendo da quest'ultima censura, per quanto concerne l'assegno da corrispondere al coniuge divorziato, da un lato, la citata pronuncia escludeva la ravvisabilità di una piena omogeneità delle situazioni oggetto di comparazione, e, soprattutto, dall'altro lato, rilevava che la loro parificazione, richiesta dal giudice rimettente, non poteva essere ottenuta modificando il regime della procedibilità. Aggiungeva, poi, che, in mancanza di un *tertium comparationis* idoneo, il ricorso al criterio di ragionevolezza sarebbe stato possibile «solo se la disciplina normativa, in sé considerata, fosse palesemente arbitraria o manifestamente irrazionale; valutazione questa che non si ataglia alla scelta di considerare procedibile d'ufficio il reato configurato dalla norma denunciata».



Con riferimento alla posizione dei figli, per contro, veniva sì valorizzato «il comune fondamento delle prestazioni inerenti al loro mantenimento da parte dei genitori, prestazioni che possono atteggiarsi con modalità diverse, ma che sono comunque espressione di un medesimo dovere, indipendentemente dalla convivenza, dalla separazione o dal divorzio dei genitori». Ciò, tuttavia, comunque non conduceva all'accoglimento della questione, ritenendosi che le ravvisate «disarmonie nel disegno normativo» derivanti dalla diversità di tutela penale delle due fattispecie a confronto, in particolare per le situazioni riferibili ai figli maggiorenni, non potevano che «essere superate dal legislatore secondo una ponderata valutazione dei diversi interessi». L'intervento chiesto a questa Corte, infatti, limitato al profilo della procedibilità del reato, non veniva ritenuto «idoneo a conseguire l'obiettivo proposto dall'ordinanza di rimessione, di rendere omogenee ed unitariamente coerenti le diverse discipline, perché, se attuato, verrebbe in definitiva ad incidere su un solo elemento che concorre al denunciato squilibrio».

Di qui, dunque, l'inammissibilità delle questioni.

Tali conclusioni venivano successivamente ribadite con le ordinanze n. 423 del 1999 e n. 209 del 1997, in relazione, rispettivamente, all'assegno a favore del coniuge divorziato e all'assegno di mantenimento dei figli (ordinanze entrambe di manifesta inammissibilità).

8.2.- Con la sentenza n. 220 del 2015, questa Corte si è nuovamente pronunciata sulla mancata previsione della procedibilità a querela per il reato di cui all'art. 12-*sexies* della legge n. 898 del 1970, sotto il profilo dell'omesso versamento dell'assegno dovuto a titolo di contributo al mantenimento di un figlio minore.

Affrontando le censure esposte dal rimettente per violazione dell'art. 3 Cost. per irragionevole disparità di trattamento di situazioni analoghe, si affermava che i *tertia comparationis* evocati presentavano elementi differenziali rispetto all'ipotesi regolata dalla norma censurata tali da impedire un loro utile raffronto, o, comunque, da non consentire di ritenere valicato il limite all'ampia discrezionalità di cui il legislatore fruisce nella materia considerata.

Passando all'esame delle singole fattispecie, si escludeva un'omogeneità con il reato previsto dall'art. 388, secondo comma, cod. pen., nella parte in cui sanziona l'inosservanza dolosa di un provvedimento del giudice concernente l'affidamento dei minori, in quanto il suddetto reato è posto a presidio di interessi «finali» distinti da quelli tutelati dall'art. 12-*sexies* della legge n. 898 del 1970. La sentenza rilevava anche l'opinabilità dell'asserita maggiore gravità della condotta di «elusione» del provvedimento giudiziale, richiesta dal citato secondo comma dell'art. 388 cod. pen., rispetto a quella di «sottrazione» all'obbligo di corrispondere l'assegno indicata dalla disposizione oggetto di censura; e ribadiva, infine, l'irrilevanza del raffronto tra le pene edittali dei due reati per affermare l'irrazionalità del regime di perseguibilità adottato dal legislatore.

Ancor più marcata, rispetto alla figura criminosa in esame, veniva ritenuta l'eterogeneità del reato di inosservanza degli ordini di protezione contro gli abusi familiari, di cui all'art. 6 della legge 4 aprile 2001, n. 154 (Misure contro la violenza nelle relazioni familiari) - che mutuava dall'art. 388 cod. pen. tanto la risposta punitiva che il regime di perseguibilità a querela -, il quale ha presupposti e finalità ben diversi da quelli del provvedimento che impone al coniuge divorziato di corrispondere un assegno a titolo di contributo al mantenimento dei figli minori. L'ordine di protezione è, infatti, una misura civilistica, temporalmente circoscritta, contro la violenza delle relazioni familiari, che si affianca alla misura cautelare penale dell'allontanamento dalla casa familiare, il cui presupposto, ai sensi dell'art. 342-*bis* cod. civ., è rappresentato da una «condotta del coniuge o di altro convivente» che sia «causa di grave pregiudizio all'integrità fisica o morale ovvero alla libertà dell'altro coniuge o convivente».

Analogo discorso veniva condotto rispetto al delitto di violazione degli obblighi di assistenza familiare (art. 570 cod. pen.), in ordine al quale questa Corte ribadiva, richiamando la sentenza n. 325 del 1995, che, pur a seguito dell'intervento delle Sezioni unite (Cass., n. 23866 del 2013), «permangono comunque tra le fattispecie in comparazione elementi differenziali, tali da non rendere "automatica" - sul piano dell'esigenza di ripristino del principio di eguaglianza - la richiesta estensione del regime di perseguibilità a querela alla figura criminosa prevista dalla legge speciale. Diversamente, infatti, dall'art. 570, primo comma, cod. pen. - che punisce in modo generico chi si sottrae agli obblighi di assistenza inerenti alla responsabilità genitoriale (oltre che alla qualità di coniuge) - l'art. 12-*sexies* della legge n. 898 del 1970 richiede l'inosservanza di uno specifico provvedimento giurisdizionale, che abbia disposto a carico del coniuge divorziato l'obbligo di corrispondere l'assegno». Sul punto si escludeva poter assumere rilievo il fatto che «in altri casi - quali quelli disciplinati dall'art. 388, secondo comma, cod. pen. e dall'art. 6 della legge n. 154 del 2001 - il legislatore ha optato per la perseguibilità a querela di reati che postulano l'inosservanza di provvedimenti giurisdizionali parimenti attinenti alle relazioni familiari, giacché in tali casi - per quanto si è visto - l'imperatività delle decisioni giudiziarie è finalizzata alla salvaguardia di interessi distinti da quello protetto dalla norma censurata».



9.- Anche se nei precedenti sopra esaminati questa Corte ha concentrato il proprio scrutinio sulle denunciate disparità di trattamento del reato di cui al più volte citato art. 12-*sexies* con gli specifici *tertia comparationis* evocati, di volta in volta, dal giudice rimettente, le argomentazioni in essi sviluppate, alla luce di quanto detto sul rapporto tra il suddetto reato e quello oggetto delle questioni in esame, devono ritenersi trasponibili a quest'ultimo.

E ciò vale, in particolare, per l'esplicita esclusione (afferzata nella sentenza n. 325 del 1995) della manifesta irragionevolezza della scelta del legislatore nel senso della procedibilità d'ufficio e per la considerazione che, in mancanza di un *tercium comparationis* idoneo, il ricorso al criterio di ragionevolezza sarebbe stato possibile solo in caso di palese arbitrarietà o manifesta irrazionalità della disciplina normativa, in sé considerata; «valutazione questa che non si attaglia alla scelta di considerare procedibile d'ufficio il reato configurato dalla norma denunciata».

10.- A ciò aggiungasi che, in altra più recente occasione, pronunciandosi sul regime di procedibilità per il reato di sequestro di persona commesso contro il coniuge, questa Corte ha ricondotto la scelta del legislatore di non prevedere, per l'ipotesi aggravata di sequestro di persona, la punibilità a querela della persona offesa quando il fatto è commesso in danno del coniuge ovvero, in via subordinata, del coniuge non più convivente, «alla necessità di tenere conto delle particolari esigenze di tutela della vittima nel contesto di relazioni familiari. Relazioni in cui essa è strutturalmente esposta al rischio di subire pressioni da parte dell'autore del reato o di altri familiari: sia affinché non denunci gli episodi di violenza subiti, sia - e forse soprattutto - affinché ritratti le accuse in un momento successivo» (sentenza n. 9 del 2025).

11.- Alla luce di quanto sin qui esposto, e in sostanziale continuità con la giurisprudenza di questa Corte, le questioni sollevate non sono fondate.

11.1.- Innanzitutto, i reati di cui agli artt. 624 e 625, ultimo comma, cod. pen., evocati a supporto della irragionevolezza della disciplina censurata, stante la loro assoluta eterogeneità percepibile già solo sotto il profilo della diversità dei beni giuridici tutelati, - oltre a non essere idonei a fungere da *tertia comparationis*, come sostenuto dallo stesso rimettente - non riescono a far emergere una distonia di sistema tale da assurgere a una manifesta irrazionalità dello stesso, quantomeno nei termini, sopra rammentati, sindacabili da questa Corte.

Assume poi carattere particolarmente significativo - idoneo a escludere l'irragionevolezza dell'opzione legislativa per la procedibilità d'ufficio del reato in esame - il contesto familiare in cui si manifestano le relative condotte.

In tale contesto, infatti, ben possono verificarsi relazioni in cui si è strutturalmente esposti al rischio di subire pressioni da parte dell'autore del reato o di altri familiari (ancora sentenza n. 9 del 2025), sicché le potenziali condizioni di particolare vulnerabilità della vittima del reato - beneficiaria degli obblighi patrimoniali disposti dall'autorità giudiziaria - ben potrebbero incidere negativamente sulle scelte di quest'ultima in ordine alla presentazione della querela o alla rimessione di una querela già presentata.

Né, in senso contrario, assumono carattere dirimente, almeno sotto il profilo della valutazione in termini di non manifesta irragionevolezza della scelta del legislatore, considerazioni relative all'esigenza di favorire il bonario componimento e la riappacificazione tra le parti coinvolte dal delitto legate al contesto familiare nonché al potenziale effetto di incentivazione all'adempimento; considerazioni che presentano, anzi, natura ambivalente, potendo prestarsi semmai a sorreggere ambedue le posizioni controverse.

In tal modo, infatti, da un lato, si rischia di sottovalutare possibili specifiche dinamiche di pressione in ambito familiare, come sopra chiarito; dall'altro, ben si può, rovesciando la prospettiva, affermare che proprio la procedibilità d'ufficio - che non può genericamente essere ritenuta non conosciuta o conoscibile da parte dei consociati - può rivelarsi strumento più idoneo a incentivare il tempestivo adempimento di obblighi di natura economica imposti dall'autorità giudiziaria.

12.- Deve, dunque, dichiararsi la non fondatezza delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

Con la precisazione, quanto a quest'ultimo parametro, che non coglie nel segno il riferimento, valorizzato dal rimettente, alla percezione come ingiusta di una sanzione in conseguenza dell'assenza (o del venir meno) della "volontà punitiva della vittima", posto che essa deve ritenersi estranea alla finalità rieducativa della pena. Né superano il piano delle mere considerazioni meta-giuridiche, le osservazioni - quantomeno per come sviluppate dal giudice *a quo* - relative a una diversa percezione della sanzione da parte del reo in conseguenza della sussistenza o meno di tale volontà; anche perché, a portare alle estreme conseguenze tale ragionamento, si dovrebbe ipotizzare la frizione con tale parametro ogniquale volta la legge non preveda la perseguibilità a querela della persona offesa.

13.- Infine, questa Corte, nella presente sede, non può che ribadire, in linea con quanto già osservato nella più volte citata sentenza n. 220 del 2015, la natura frammentaria e disarmonica ancora presente nel sistema delle incriminazioni relative ai rapporti familiari, il cui superamento peraltro è rimesso al legislatore.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 570-bis del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Varese, sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_260096

N. 97

Sentenza 14 aprile - 5 giugno 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Iscrizione obbligatoria e gratuita al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) - Cittadino straniero titolare del permesso di soggiorno per residenza elettiva derivante dalla conversione, in forza del sopravvenuto conseguimento del diritto alla pensione di inabilità civile, del permesso di soggiorno per motivi di lavoro o di famiglia - Asserita esclusione - In subordine: asserita necessità del pagamento, al fine dell'iscrizione volontaria al SSN, di una somma non inferiore a euro 2.000 annui - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione del diritto alla tutela della salute nonché di quello, anche europeo, all'assistenza medica e di quello, anche sovranazionale, che garantisce alle persone disabili le cure mediche indispensabili - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

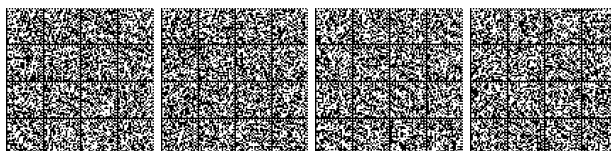
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 34, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 32 e 117, primo comma; Carta sociale europea, art. 13; Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, artt. 4 e 25.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, e, in via subordinata, del successivo comma 3, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso dal Tribunale ordinario di Milano, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra D.W.N. K. e A. M. e Regione Lombardia e Ministero della salute, con ordinanza dell'8 settembre 2025, iscritta al n. 216 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di D.W.N. K., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 14 aprile 2026 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato Alberto Guariso per D.W.N. K., nonché l'avvocato dello Stato Davide Giovanni Pintus per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 14 aprile 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'8 settembre 2025 (reg. ord. n. 216 del 2025), il Tribunale ordinario di Milano, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in via principale, dell'art. 34, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), e, in via subordinata, del comma 3 del medesimo art. 34, in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 13 della Carta sociale europea, adottata a Torino il 18 ottobre 1961 e riveduta, con annesso, a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 9 febbraio 1999, n. 30, e agli artt. 4 e 25 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, approvata dall'Assemblea generale il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità).

2.- L'art. 34, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 disciplina l'iscrizione obbligatoria al Servizio sanitario nazionale (SSN), così disponendo: «[h]anno l'obbligo di iscrizione al Servizio sanitario nazionale e hanno parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene all'obbligo contributivo, all'assistenza erogata in Italia dal Servizio sanitario nazionale e alla sua validità temporale: a) gli stranieri regolarmente soggiornanti che abbiano in corso regolari attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo o siano iscritti nelle liste di collocamento; b) gli stranieri regolarmente soggiornanti o che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno, per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo, per protezione sussidiaria, per casi speciali, per protezione speciale, per cure mediche ai sensi dell'articolo 19, comma 2, lettera d-bis), per richiesta di asilo, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza; b-bis) i minori stranieri non accompagnati, anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, a seguito delle segnalazioni di legge dopo il loro ritrovamento nel territorio nazionale».

Questa disposizione è denunciata nella parte in cui non contempla l'iscrizione obbligatoria e gratuita al SSN in favore dei cittadini stranieri titolari del permesso di soggiorno per residenza elettiva, derivante dalla conversione, in forza del sopravvenuto conseguimento del diritto alla pensione di inabilità civile, del permesso di soggiorno per motivi di lavoro, subordinato o autonomo, o per motivi di famiglia.

2.1.- Dopo avere stabilito, al successivo comma 2, primo periodo, che l'assistenza sanitaria spetta anche ai familiari a carico regolarmente soggiornanti, lo stesso art. 34, al comma 3, denunciato in subordine, disciplina l'iscrizione volontaria al SSN, nei seguenti termini: a) lo straniero regolarmente soggiornante che non rientra tra le categorie indicate nei precedenti commi «è tenuto ad assicurarsi contro il rischio di malattie, infortunio e maternità mediante stipula di apposita polizza assicurativa con un istituto assicurativo italiano o straniero, valida sul territorio nazionale, ovvero mediante iscrizione al servizio sanitario nazionale valida anche per i familiari a carico» (primo periodo); b)



«[p]er l'iscrizione al servizio sanitario nazionale deve essere corrisposto a titolo di partecipazione alle spese un contributo annuale, di importo percentuale pari a quello previsto per i cittadini italiani, sul reddito complessivo conseguito nell'anno precedente in Italia e all'estero» (secondo periodo); c) «[l]'ammontare del contributo è determinato con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e non può essere inferiore a euro 2.000 annui» (terzo periodo).

Queste disposizioni sono censurate nella parte in cui prevedono che i cittadini stranieri titolari del suddetto permesso di soggiorno per residenza elettiva - derivante, come detto, dalla conversione in virtù del conseguimento della pensione d'inabilità civile -, siano tenuti a pagare, al fine dell'iscrizione volontaria al SSN, una somma comunque non inferiore a euro 2.000 annui, anziché commisurata al reddito effettivo.

3.- Il giudice *a quo* è chiamato a pronunciarsi sul ricorso proposto da due cittadini extra UE nei confronti della Regione Lombardia, per l'accertamento del carattere discriminatorio della condotta consistita nel negare loro l'iscrizione obbligatoria e gratuita al Servizio sanitario nazionale di cui all'art. 34, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 e nel subordinare l'iscrizione di cui al successivo comma 3 al pagamento del contributo nella misura minima di euro 2.000, anziché in misura proporzionale al reddito conseguito.

Riferisce, in particolare, il Tribunale rimettente che D.W.N. K., cittadino egiziano, ha esposto, a fondamento del ricorso, di essere stato titolare di permesso per motivi di lavoro sino al 2012 e, quindi, per attesa occupazione; che, a decorrere dal 2012, non ha più potuto svolgere alcuna attività lavorativa, in quanto affetto da «sindrome schizoaffettiva con sintomi psicotici» e «spondilodiscopatie multiple lombari»; infine, che per tali patologie è stato riconosciuto invalido civile con totale e permanente inabilità lavorativa ai sensi dell'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5, e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili), oltre che portatore «di handicap in situazione di gravità».

A. M., cittadino pakistano, ha esposto di essere stato titolare di permesso di soggiorno per motivi di lavoro sino al 2022, quando ha cessato di lavorare perché affetto da deficit «deambulatorio in pregressa lesione midollare (D6-D7) ischemica post traumatica con paraparesi spastica AAII. OSAS moderato-severo in CPAP. Asma bronchiale in discreto controllo clinico-funzionale», patologie per le quali è stato riconosciuto portatore «di handicap in situazione di gravità».

Precisa, poi, il Tribunale milanese che entrambi i ricorrenti sono divenuti titolari del permesso per residenza elettiva in conseguenza della conversione del precedente titolo di soggiorno a seguito del riconoscimento, in loro favore, della pensione di inabilità civile di cui al citato art. 12 della legge n. 118 del 1971.

Conversione che è avvenuta ai sensi del combinato disposto degli artt. 11, comma 1, lettera *c-quater*), del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), secondo cui il permesso di soggiorno è rilasciato «per residenza elettiva a favore dello straniero titolare di una pensione percepita in Italia», e 14, comma 1, lettera *d*), del medesimo d.P.R., a mente del quale «il permesso di soggiorno rilasciato per lavoro subordinato, autonomo e per motivi di famiglia può essere convertito» nel permesso per residenza elettiva appena menzionato.

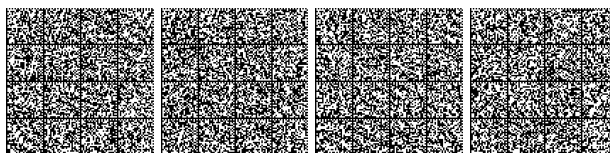
3.1.- Tanto premesso, il rimettente reputa impraticabile un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 34, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998, poiché, a suo avviso, il legislatore avrebbe previsto l'iscrizione obbligatoria e gratuita al SSN solo per specifiche categorie di stranieri, facendo tassativo riferimento a precise tipologie di permesso di soggiorno.

Tra le dette categorie non si potrebbe, pertanto, includere analogicamente quella degli stranieri titolari del permesso per residenza elettiva - attribuito in virtù della conversione del permesso per motivi di lavoro a seguito della percezione della pensione di inabilità civile -, dal momento che il citato art. 34, comma 1, non attribuirebbe alcun rilievo «alla situazione precedente a quella per cui lo straniero è attualmente titolare di permesso di soggiorno».

Non potrebbe, del resto, giungersi a una diversa conclusione sulla scorta della circolare 19 luglio 2007 del Ministero della salute (avente a oggetto «Iscrizione al Servizio Sanitario nazionale di studenti non appartenenti all'Unione europea»), secondo cui l'iscrizione obbligatoria al SSN spetterebbe anche nel caso di rilascio del permesso di soggiorno per motivi di studio al compimento della maggiore età degli stranieri che, in precedenza, erano in possesso di un permesso in forza del quale erano iscritti obbligatoriamente: questa esegesi, osserva infatti il rimettente, riguarderebbe una tipologia di permesso diversa da quella che viene in rilievo nel giudizio *a quo*.

3.2.- Alla luce delle considerazioni che precedono, sussisterebbe il requisito della rilevanza.

3.3.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che l'art. 34, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 si ponga in contrasto, innanzitutto, con l'art. 3 Cost., per violazione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza.



3.3.1.- A suo parere, la disposizione censurata detterebbe una disciplina irragionevole e finirebbe per discriminare, rispetto ad altre categorie di stranieri regolarmente soggiornanti, i titolari del permesso di cui si discute unicamente in ragione della loro condizione di disabilità.

Osserva il giudice *a quo* che sarebbe irragionevole precludere l'iscrizione obbligatoria e gratuita al SSN a soggetti che erano in precedenza obbligatoriamente iscritti in quanto titolari dei permessi per motivi di lavoro o familiari, solo perché divenuti titolari del permesso per residenza elettiva a seguito del riconoscimento della pensione d'inabilità civile.

Rileva, poi, il Tribunale milanese, sotto un primo profilo, che, in relazione agli stranieri in questione, sussisterebbe il «medesimo legame di permanenza» sul territorio nazionale che connota la posizione degli stranieri in possesso dei permessi per motivi di lavoro o familiari; sotto un secondo profilo, che, essendo gli stranieri de quibus inabili, ricorrerebbero per essi ragioni di tutela «di rilievo non inferiore» a quelle che caratterizzano la posizione di quelli titolari dei permessi per cure mediche o per «motivi umanitari», che pure beneficiano dell'iscrizione obbligatoria e gratuita.

3.3.2.- L'omessa previsione normativa denunciata darebbe luogo a un'irragionevole disparità di trattamento anche tra stranieri regolarmente soggiornanti e stranieri irregolari.

L'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, infatti, garantirebbe gratuitamente le cure essenziali alla sopravvivenza solo agli stranieri irregolari privi di mezzi economici, mentre quelli oggetto dell'odierno giudizio e privi di mezzi sufficienti a sostenere il contributo minimo di cui al precedente art. 34, comma 3, non si vedrebbero assicurate nemmeno queste cure.

3.3.3.- L'art. 34, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 sarebbe altresì foriero di una irragionevole disparità di trattamento, per motivi di nazionalità, tra cittadini italiani e stranieri che parimenti versano in condizione di disabilità.

I cittadini italiani che fruiscono della sola pensione di inabilità civile, ai sensi dell'art. 63, terzo comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), sarebbero, infatti, esenti dal pagamento del contributo annuale al SSN che altrimenti dovrebbero versare, laddove, al contrario, la disposizione censurata non attribuirebbe alcun rilievo alla medesima condizione di invalidità, costringendo quindi gli stranieri titolari del suddetto permesso per residenza elettiva al pagamento del contributo per l'iscrizione volontaria.

3.4.- In forza di considerazioni analoghe, secondo il rimettente, sarebbe costituzionalmente illegittimo, sempre per violazione del principio di eguaglianza, anche l'art. 34, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, denunciato in via subordinata.

Tale disposizione, ai fini dell'iscrizione volontaria al SSN, imporrebbe, infatti, agli stranieri titolari di permesso per residenza elettiva, derivante da conversione ottenuta in virtù del conseguimento della pensione d'inabilità civile, il versamento di un contributo minimo sproporzionato alle condizioni economiche in cui essi versano, mentre per i cittadini italiani beneficiari dello stesso trattamento pensionistico non sarebbe «prevista la corresponsione di alcun contributo».

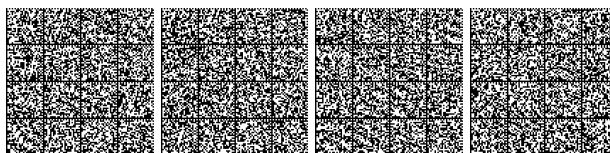
3.4.1.- A parere del giudice rimettente, l'imposizione, ad opera dell'art. 34, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, del contributo minimo determinerebbe altresì una disparità di trattamento tra stranieri, penalizzando quelli meno abbienti e, quindi, al contempo pregiudicando il principio di eguaglianza sostanziale.

Rileva in proposito il rimettente che, considerati gli scaglioni di reddito e le aliquote previsti dall'art. 1 del decreto del Ministro della sanità 8 ottobre 1986 (Determinazione per l'anno 1986 del contributo per l'assistenza sanitaria a carico dei cittadini stranieri, ai sensi dell'art. 5 del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663, convertito in legge 29 febbraio 1980, n. 33) ai fini della determinazione del contributo in esame, questo, in tutte le situazioni al di sotto della soglia di reddito pari a euro 31.924, sarebbe in ogni caso dovuto nella misura minima di euro 2.000, assumendo così carattere regressivo.

3.5.- Il giudice *a quo* denuncia, poi, tanto il comma 1, quanto, in subordine, il comma 3 dell'art. 34 del d.lgs. n. 286 del 1998 per violazione dell'art. 32 Cost.

La dedotta lesione discenderebbe dalle medesime considerazioni svolte in ordine alla lamentata disparità di trattamento tra stranieri regolarmente soggiornanti e stranieri irregolari.

3.6.- Il comma 1 e, in subordine, il comma 3 dell'art. 34 del d.lgs. n. 286 del 1998 violerebbero, infine, l'art. 117, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto, in primo luogo, con l'art. 13 CSE - che garantisce il diritto all'assistenza medica a coloro che non dispongono di risorse sufficienti -, giacché non assicurerebbero la fruizione delle cure mediche indispensabili ai cittadini stranieri che versano in condizioni di disabilità e non godono di un reddito che consenta loro di sopportare il contributo minimo. In secondo luogo, con gli artt. 4 e 25 CDPD - che impongono agli Stati di fornire a queste persone servizi sanitari gratuiti o a costi accessibili -, poiché «rende[rebbero] difficoltoso l'accesso alle cure sanitarie».



4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo la declaratoria d'inammissibilità delle questioni per inadeguata sperimentazione di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata in via principale.

4.1.- Ad avviso dell'Avvocatura generale, infatti, qualora il permesso per residenza elettiva sia stato rilasciato a seguito della conversione di un titolo di soggiorno previsto dall'art. 34, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998, il soggetto avente diritto all'iscrizione obbligatoria conserverebbe questo diritto.

L'opposta soluzione ermeneutica, invece, sarebbe del tutto irragionevole, poiché finirebbe per assoggettare i cittadini stranieri all'iscrizione onerosa proprio quando dell'assistenza sanitaria costoro potrebbero avere maggiormente bisogno, in ragione della sopravvenuta condizione d'invalidità.

Del resto, aggiunge l'Avvocatura generale, anche l'accordo adottato il 20 dicembre 2012 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (Accordo, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sul documento recante: «Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province autonome») avrebbe «da[to] un'applicazione ampia alle previsioni in materia di iscrizione obbligatoria» al SSN, includendovi i casi di permesso per «residenza elettiva con titolarità di pensione contributiva italiana».

5.- Si è costituito nel presente giudizio D.W.N. K., ricorrente nel giudizio *a quo*, che ha chiesto l'accoglimento delle questioni, peraltro sottolineando che un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 34, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 è stata accolta dalla giurisprudenza (è citata Tribunale ordinario di Torino, sezione lavoro, sentenza 31 ottobre 2025, n. 2353) e sarebbe «del tutto plausibile».

5.1.- La parte si sofferma, in particolare, sulla disparità tra il trattamento riservato agli stranieri oggetto del presente incidente e quello riservato agli stranieri titolari del permesso per cure mediche di cui all'art. 19, comma 2, lettera d-*bis*), del d.lgs. n. 286 del 1998, ai quali il censurato art. 34, comma 1, riconosce il diritto all'iscrizione obbligatoria e gratuita.

Precisa, inoltre, che questo diritto non si fonderebbe, in un'ottica di corrispettività, su una pregressa contribuzione fiscale, sicché l'unica circostanza che ne determinerebbe la perdita sarebbe, in definitiva, costituita dall'intervenuta disabilità.

5.2.- Quanto alla disposizione censurata in subordine, la parte si riporta alla motivazione dell'ordinanza di rimessione.

6.- La Ledha - Lega per i diritti delle persone con disabilità aps ha presentato, in qualità di *amicus curiae*, un'opinione scritta, ammessa con decreto presidenziale del 12 marzo 2026, argomentando a sostegno della fondatezza delle questioni sollevate.

7.- In prossimità dell'udienza pubblica, la parte ha depositato memoria insistendo nelle conclusioni già rassegnate e, in subordine, «ader[endo] alle conclusioni della Presidenza del Consiglio [...] per essere il diritto di cui si discute già riconosciuto [...] o comunque in ragione della possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata» dell'art. 34, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998.

Considerato in diritto

8.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 216 del 2025), il Tribunale di Milano, in funzione di giudice del lavoro, solleva questioni di legittimità costituzionale, in via principale, dell'art. 34, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998, a mente del quale sono obbligatoriamente iscritti al SSN: «a) gli stranieri regolarmente soggiornanti che abbiano in corso regolari attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo o siano iscritti nelle liste di collocamento; b) gli stranieri regolarmente soggiornanti o che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno, per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo, per protezione sussidiaria, per casi speciali, per protezione speciale, per cure mediche ai sensi dell'articolo 19, comma 2, lettera d-*bis*), per richiesta di asilo, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza; b-*bis*) i minori stranieri non accompagnati, anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, a seguito delle segnalazioni di legge dopo il loro ritrovamento nel territorio nazionale».

Il rimettente censura questa disposizione nella parte in cui non prevede l'iscrizione obbligatoria e gratuita al SSN in favore dei cittadini stranieri titolari del permesso di soggiorno per residenza elettiva derivante dalla conversione, in forza del sopravvenuto conseguimento del diritto alla pensione di inabilità civile, del permesso di soggiorno per motivi di lavoro, subordinato o autonomo, o per motivi di famiglia.



L'omessa previsione normativa violerebbe l'art. 3 Cost., innanzitutto, perché si sarebbe al cospetto di soggetti che, in virtù del permesso di cui erano in precedenza titolari, avevano diritto all'iscrizione obbligatoria e gratuita, che irragionevolmente perderebbero in conseguenza della sopraggiunta disabilità. Questa condizione, dunque, finirebbe per discriminarli rispetto ai titolari dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro o familiari, nonché ai titolari dei permessi per cure mediche o per «motivi umanitari», che pure beneficerebbero della detta iscrizione.

L'art. 3 Cost. risulterebbe, inoltre, lesa perché la disposizione censurata darebbe luogo a un'irragionevole disparità di trattamento anche tra stranieri regolarmente soggiornanti e stranieri irregolari parimenti indigenti, non assicurando ai primi le cure essenziali alla sopravvivenza, garantite, invece, ai secondi dall'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998.

La disposizione denunciata condurrebbe, altresì, a un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai cittadini italiani che versano in condizione di disabilità, che, ai sensi dell'art. 63, terzo comma, della legge n. 833 del 1978, sarebbero invece esenti dal pagamento del contributo annuale altrimenti dovuto al SSN.

Per la medesima ragione illustrata a fondamento della dedotta disparità di trattamento tra stranieri regolari e irregolari, sarebbe vulnerato anche l'art. 32 Cost.

Violato sarebbe, infine, l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto sia con l'art. 13 CSE, in quanto la disposizione in oggetto precluderebbe la possibilità di usufruire delle cure mediche indispensabili, sia con gli artt. 4 e 25 CDPD, perché essa renderebbe difficoltoso l'accesso alle prestazioni sanitarie.

8.1.- In via subordinata, il giudice *a quo* solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui prevede che i medesimi cittadini stranieri titolari del suddetto permesso di soggiorno per residenza elettiva siano tenuti a pagare, al fine dell'iscrizione volontaria al SSN, una somma comunque non inferiore a euro 2.000 annui, anziché commisurata al reddito effettivo.

Questa previsione violerebbe l'art. 3 Cost., generando un'irragionevole disparità di trattamento tra cittadini disabili stranieri e italiani, che non devono corrispondere alcun contributo, e assumendo carattere regressivo, nonché gli artt. 32 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 13 CSE e agli artt. 4 e 25 CDPD, in quanto non assicurerebbe le cure mediche indispensabili ai cittadini stranieri disabili e renderebbe loro difficoltoso l'accesso alle cure sanitarie.

9.- L'Avvocatura generale dello Stato ha preliminarmente sollevato eccezione d'inammissibilità per inadeguata sperimentazione di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 34, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998.

9.1.- L'eccezione va disattesa.

La giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che «ai fini dell'ammissibilità di una questione di legittimità costituzionale è sufficiente che il giudice dia conto delle ragioni per le quali non ritiene praticabile una interpretazione conforme della disposizione censurata, attenendo poi al merito della questione la verifica se la disposizione si presti o meno, a giudizio di questa Corte, a una tale interpretazione (*ex multis*, sentenze n. 202 e n. 104 del 2023)» (sentenza n. 225 del 2023).

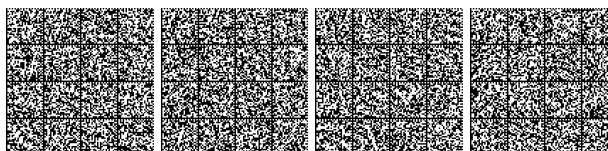
A tale riguardo, il rimettente ha motivato la sua convinzione sull'impraticabilità di un'interpretazione adeguatrice, ritenendo, diversamente da quanto sostenuto dall'Avvocatura generale, che il tenore letterale dell'art. 34, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 non attribuisca alcun rilievo «alla situazione precedente a quella per cui lo straniero è attualmente titolare di permesso di soggiorno».

10.- Nel merito, le questioni sollevate nei confronti della disposizione denunciata in via principale non sono fondate, nei termini che seguono.

10.1.- Nell'odierna fattispecie non vi è dubbio che sarebbero violati gli artt. 3, 32 e 117, primo comma, Cost. qualora l'unica interpretazione possibile del suddetto art. 34, comma 1, fosse quella prospettata dal rimettente e diretta a escludere dall'iscrizione obbligatoria e gratuita al SSN i cittadini stranieri, già titolari del permesso di soggiorno per motivi di lavoro o per motivi di famiglia, solo in forza del sopravvenuto conseguimento del diritto alla pensione di inabilità civile.

In questa ipotesi, paradossalmente, la perdita del diritto all'iscrizione obbligatoria e gratuita al Servizio sanitario nazionale avverrebbe proprio nel momento in cui la persona, a causa della sopraggiunta condizione di disabilità, è divenuta più vulnerabile e, trattandosi di patologie fortemente invalidanti, versa in una situazione in cui si manifesta in modo più pressante l'esigenza di accedere alle prestazioni sanitarie.

Nessuna ragione giustificatrice appare supportare una tale soluzione. Lo stesso rimettente evidenzia che la conversione, pur novando il titolo di soggiorno, non rende il radicamento sul territorio nazionale degli stranieri disabili in parola meno stabile di quanto lo fosse in precedenza, ovvero quando gli stessi erano titolari dei permessi per motivi di lavoro o familiari.



Il suddetto esito interpretativo, d'altra parte, sarebbe del tutto inconciliabile con la consolidata giurisprudenza di questa Corte, per cui «la condizione giuridica della persona con disabilità si pone al crocevia di “un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale” e la salvaguardia dei suoi diritti trova “base costituzionale nella garanzia della dignità della persona [stessa] e del fondamentale diritto alla salute [...]”» (da ultimo, sentenza n. 197 del 2025; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 3 del 2025, n. 42 del 2024 e n. 110 del 2022).

La stessa giurisprudenza costituzionale, peraltro, ha precisato, già da tempo, che analoghi principi rivolti alla tutela delle persone più fragili «ispirano le disposizioni comunitarie e internazionali contenute, in particolare, nel Trattato istitutivo della Comunità europea, nella Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, adottata il 13 dicembre 2006 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e nella “Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 17 marzo 2008, sulla situazione delle persone con disabilità nell'Unione europea”» (sentenza n. 251 del 2008).

Anche l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, al paragrafo 1, successivamente alla richiamata pronuncia, ha vietato qualsiasi forma di discriminazione che sia fondata, fra l'altro, sugli «handicap».

Dal complesso di tali principi deriva che il legislatore, da un lato, è tenuto all'adozione di interventi legislativi di sostegno delle persone che, in quanto disabili, si trovano in una situazione di «particolare vulnerabilità» (sentenza n. 110 del 2022).

Dall'altro, nello specifico, non può disporre un trattamento peggiorativo degli stranieri disabili regolarmente soggiornanti, privandoli del diritto all'iscrizione obbligatoria e gratuita al SSN, solo a causa della loro condizione di maggiore, acclarato, bisogno.

La pensione di inabilità, infatti, è diretta «a sopperire alla condizione di bisogno di chi, a causa dell'invalidità, non è in grado di procacciarsi i necessari mezzi di sostentamento» e rientra «tra le provvidenze destinate al sostentamento della persona, nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il disabile si trova inserito» (sentenza n. 152 del 2020).

10.2.- Questa Corte, alla luce di quanto ora ricordato, non può quindi condividere il presupposto ermeneutico da cui muovono tutte le doglianze del rimettente, che si basano sulla convinzione che l'art. 34, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 conterrebbe un elenco tassativo di tipologie di permesso di soggiorno, nel quale non sarebbe possibile includere analogicamente quella degli stranieri titolari di permesso per residenza elettiva attribuito in virtù della conversione del permesso per motivi di lavoro a seguito del conseguimento della pensione di inabilità civile.

Da tale interpretazione è possibile discostarsi in forza di una considerazione sistematica dell'ordinamento.

Infatti, nel 1998, quando è stato adottato il citato art. 34, comma 1, non erano previsti né il permesso per residenza elettiva, né la conversione in quest'ultimo, a seguito del riconoscimento della pensione d'inabilità civile, di un precedente permesso per motivi di lavoro o di famiglia.

È solo alcuni anni dopo, con gli artt. 11, comma 1, lettera *a*), e 13, comma 1, del d.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, in materia di immigrazione), che sono stati introdotti gli artt. 11, comma 1, lettera *c-quater*), e 14, comma 1, lettera *d*), del d.P.R. n. 394 del 1999, che hanno disciplinato, rispettivamente, il permesso per residenza elettiva e la conversione in quest'ultimo dei permessi per motivi di lavoro, autonomo o subordinato, o di famiglia.

L'omessa previsione, ad opera del denunciato art. 34, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998, del permesso per residenza elettiva non deve, dunque, necessariamente essere letta come una consapevole esclusione, da parte del legislatore, dell'iscrizione obbligatoria e gratuita per gli stranieri titolari di un permesso per residenza elettiva derivante da conversione.

Ne consegue che la considerazione dell'evoluzione dell'ordinamento lascia lo spazio a questa Corte per un'interpretazione che corrisponda ai principi costituzionali, unionali e internazionali prima ricordati, che da più punti di vista convergono sulla imprescindibile tutela dei diritti delle persone più fragili e vulnerabili.

Questa Corte ritiene quindi possibile e doveroso trarre dalla disposizione censurata, in virtù di un'interpretazione costituzionalmente orientata, una norma che, nel fare riferimento ai permessi per motivi di lavoro e per motivi familiari, consente l'iscrizione obbligatoria e gratuita anche a coloro che erano in precedenza titolari di questi stessi permessi e ne hanno poi ottenuto la conversione in quello per residenza elettiva in forza del successivo riconoscimento della pensione d'inabilità civile.

Questa lettura adeguatrice del comma 1 dell'art. 34 del d.lgs. n. 286 del 1998 consente di ritenere non fondati tutti i motivi di censura articolati dal rimettente in via principale e assorbite le questioni sollevate in via subordinata sull'art. 34, comma 3, del medesimo decreto legislativo.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 13 della Carta sociale europea, adottata a Torino il 18 ottobre 1961 e riveduta, con annesso, a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 9 febbraio 1999, n. 30, e agli artt. 4 e 25 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, approvata dall'Assemblea generale il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità), dal Tribunale ordinario di Milano, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Luca ANTONINI, *Redattore*Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_260097

N. 98

Ordinanza 8 giugno 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Intervento dell'Associazione nazionale forense (ANF) che non è parte nel giudizio in via incidentale avente a oggetto la disposizione la quale, nel modificare il testo unico delle spese di giustizia, prevede che, ferme le esenzioni previste dalla legge, nei procedimenti civili la causa non può essere iscritta a ruolo se non è versato il contributo unificato o il minor contributo dovuto per legge - Richiesta di intervento depositata nella vigenza delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale antecedente all'entrata in vigore della riforma del 12 marzo 2026 - Titolarità dell'ANF del solo interesse connesso in via generale agli scopi statutari di tutela degli iscritti - Inammissibilità dell'intervento.

- Legge 30 dicembre 2024, n. 207, art. 1, comma 812, lettera a), numero 2), introduttivo del comma 3.1. nell'art. 14 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.
- Costituzione, artt. 3, 24 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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 812, lettera *a*), numero 2), della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027), promosso dalla Corte di cassazione, terza sezione civile, nel procedimento vertente tra A. F. e A. M., con ordinanza dell'11 dicembre 2025, iscritta al n. 30 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visti gli atti di intervento dell'Associazione nazionale forense (ANF) e del Presidente del Consiglio dei ministri; udito il Giudice relatore Luca Antonini nella camera di consiglio dell'8 giugno 2026, fissata ai sensi dell'art. 5 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale per la decisione sull'ammissibilità dell'intervento dell'Associazione nazionale forense;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 giugno 2026.

Ritenuto che la Corte di cassazione, terza sezione civile, con ordinanza dell'11 dicembre 2025 (iscritta al n. 30 reg. ord. del 2026), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 812, lettera *a*), numero 2), della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027);

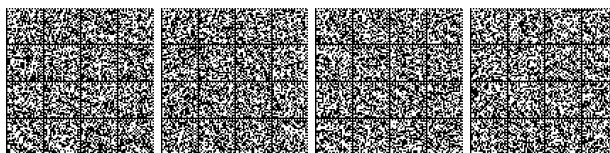
che tale disposizione inserisce, dopo il comma 3 dell'art. 14 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo *A*)», il comma 3.1., a mente del quale, «[f]ermi i casi di esenzione previsti dalla legge, nei procedimenti civili la causa non può essere iscritta a ruolo se non è versato l'importo determinato ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera *a*), o il minor contributo dovuto per legge»;

che il citato art. 13, comma 1, t.u. spese di giustizia stabilisce l'ammontare del contributo unificato e il minore importo da esso previsto è quello di cui alla richiamata lettera *a*), che lo fissa in euro 43;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata precluderebbe irragionevolmente il diritto di agire in giudizio, in violazione degli artt. 3, 24 e 111 Cost., in quanto: *a*) comporterebbe che sia «addirittura il cancelliere [...] a disporre il rifiuto» dell'iscrizione a ruolo, con la conseguenza che a quest'organo amministrativo sarebbe affidata la sorte di una domanda giudiziale; *b*) non sarebbe ravvisabile «alcun collegamento tra l'imposizione del tributo e un obiettivo di razionalizzazione del servizio giustizia»;

che l'art. 3 Cost. sarebbe, altresì, violato in riferimento al principio di eguaglianza, dal momento che la disposizione sospettata: *a*) nell'ambito del giudizio di cassazione, non assoggetterebbe alla medesima disciplina il ricorrente principale e quello incidentale; *b*) ingiustificatamente riserverebbe lo stesso trattamento a tutte le controversie civili, a prescindere dal loro valore, nonché a coloro che sono in grado di sopportare il costo del contributo minimo e a coloro che sono, invece, privi dei mezzi economici per farlo; *c*) introdurrebbe un regime deteriore rispetto a quello recato dalla «disciplina precedente», in forza della quale l'omesso versamento del contributo unificato non precludeva l'accesso alla tutela giurisdizionale;

che, in data 19 marzo 2026, ha depositato atto di intervento in giudizio l'Associazione nazionale forense (ANF), la quale, in pari data, ha altresì presentato, in qualità di *amicus curiae*, un'opinione scritta;



che l'ANF osserva, a sostegno della propria legittimazione a intervenire, che essa, per previsione statutaria, opera per la tutela del diritto di agire e di difendersi in giudizio, che sarebbe pregiudicato dalla disposizione censurata.

Considerato che l'ANF ha depositato atto di intervento e non è parte del giudizio *a quo*;

che, con deliberazione di questa Corte del 12 marzo 2026, sono state introdotte modifiche alle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, entrate in vigore l'8 maggio 2026;

che, in rito, ai fini della decisione sull'ammissibilità dell'intervento, occorre fare riferimento al vigente art. 5 delle Norme integrative, come sostituito dalla citata deliberazione, essendo esso immediatamente applicabile dalla sua entrata in vigore, (ordinanza n. 81 del 2026);

che, invece, ai fini dell'accertamento dei presupposti di ammissibilità dell'intervento è applicabile la normativa precedente, dal momento che l'atto di intervento è stato depositato il 19 marzo 2026 e, quindi, prima dell'entrata in vigore delle citate modifiche (ancora, ordinanza n. 81 del 2026);

che, secondo il costante orientamento di questa Corte formatosi sulla disciplina previgente, non è ammissibile l'intervento di soggetti che, rispetto all'oggetto del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, vantino solo un interesse «connesso in via generale agli scopi statuari di tutela dei propri iscritti» (sentenza n. 142 del 2025 e, nello stesso senso, sentenza n. 63 del 2026, nonché, con specifico riguardo all'ANF, ordinanza allegata alla sentenza n. 173 del 2019);

che questa conclusione è a maggior ragione valida a seguito dell'introduzione della possibilità per le «formazioni sociali senza scopo di lucro e [i] soggetti istituzionali portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di legittimità costituzionale di presentare [...] un'opinione scritta in qualità di amici curiae» (ancora, sentenza n. 142 del 2025; nello stesso senso, tra le tante, sentenza n. 46 del 2021 e ordinanza n. 85 del 2025), possibilità che, peraltro, si è concretizzata nella specie;

che, pertanto, l'intervento deve essere dichiarato inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento spiegato dall'Associazione nazionale forense.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'8 giugno 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 99

Ordinanza 8 giugno 2026

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - Intervento di un terzo il quale è parte di un giudizio pendente che possa essere condizionato dalla pronuncia della Corte costituzionale in tale giudizio (nel caso di specie: Alex Marini, proponente della domanda di risarcimento del danno in via riconvenzionale, perché destinatario delle dichiarazioni asseritamente diffamatorie dell'allora deputato Vittorio Sgarbi, oggetto del conflitto) - Richiesta di intervento depositata entro il termine previsto dalle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale - Ammissibilità dell'intervento.

- Deliberazione dell'8 maggio 2024 della Camera dei deputati (doc. IV-ter, n. 6-A).
- Costituzione, art. 68, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati dell'8 maggio 2024, n. doc. IV-ter, n. 6-A, promosso dalla Corte d'appello di Ancona, con ordinanza notificata il 21 gennaio 2026, depositata in cancelleria il 23 gennaio 2026, iscritta al n. 3 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2026, fase di merito.

Visti l'atto di costituzione della Camera dei deputati, nonché l'atto di intervento di Alex Marini;

udita la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi nella camera di consiglio dell'8 giugno 2026, fissata ai sensi dell'art. 5 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale per la decisione sull'ammissibilità dell'intervento di Alex Marini;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 giugno 2026.

Ritenuto che, con ordinanza depositata il 26 marzo 2025 (reg. confl. pot. n. 3 del 2025), la Corte d'appello di Ancona, seconda sezione civile, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento alla deliberazione dell'8 maggio 2024 della Camera dei deputati (doc. IV-ter, n. 6-A), con la quale si è affermato che le dichiarazioni rese dall'allora deputato Vittorio Sgarbi, nel post pubblicato sulla propria pagina Facebook del 6 maggio 2019, costituissero opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, come tali insindacabili;

che la ricorrente espone di essere investita dell'appello avverso la sentenza del Tribunale ordinario di Macerata del 6 aprile 2021, pronunciata in un giudizio civile vertente tra Vittorio Sgarbi e Alex Marini, all'epoca dei fatti, rispettivamente, deputato e consigliere della Provincia autonoma di Trento;



che la sentenza impugnata ha deciso sulla domanda di risarcimento del danno proposta contro Alex Marini, per le dichiarazioni rese in occasione del conferimento a Vittorio Sgarbi dell'incarico di presidente del Museo di arte moderna e contemporanea di Trento e Rovereto (Mart), asseritamente diffamatorie e lesive dell'onore e della reputazione dell'attore, nonché sulla domanda riconvenzionale avanzata dal convenuto, per ottenere il risarcimento del danno cagionato dalle dichiarazioni rese da Vittorio Sgarbi in relazione alla medesima vicenda, contenute nel citato post e ritenute parimenti offensive;

che il Tribunale di Macerata ha respinto la domanda principale mentre ha accolto quella riconvenzionale, condannando l'ex deputato al pagamento di una somma in favore di Alex Marini;

che la ricorrente riferisce che la Camera dei deputati, nella seduta dell'8 maggio 2024, ha approvato la proposta, formulata dalla Giunta per le autorizzazioni, di riconoscimento dell'insindacabilità delle opinioni espresse da Vittorio Sgarbi, all'epoca dei fatti deputato (doc. IV-ter, n. 6-A);

che, secondo la Corte d'appello di Ancona, la deliberazione della Camera dei deputati rileverebbe «un non corretto esercizio delle attribuzioni riservate a detto organo istituzionale in ordine al potere di valutare la condotta addebitata al Dott. Sgarbi in relazione alle opinioni manifestate dal medesimo in un post, su Facebook, del 6 maggio 2019»;

che tali opinioni - riportate integralmente nell'ordinanza - sarebbero state rese «al di fuori dell'esercizio dell'attività funzionale, riconducibile alla qualità di deputato», in seguito ad un contrasto insorto tra le parti e concernente la nomina del Presidente del Mart, di competenza della Giunta provinciale di Trento, e quindi nell'ambito di questioni che esulano dalle attività parlamentari;

che, pertanto, «alla luce dei principi affermati dalla Corte costituzionale e conformemente a quanto espresso sul punto dalla giurisprudenza di legittimità», non potrebbe operare rispetto a tali opinioni la prerogativa della insindacabilità prevista dall'art. 68, primo comma, Cost.;

che, secondo la ricorrente, le dichiarazioni di Vittorio Sgarbi sarebbero piuttosto espressione dell'esercizio del diritto di cronaca e di critica ai sensi dell'art. 21 Cost., «la sussistenza dei cui limiti è tuttavia demandata all'esclusivo accertamento da parte dell'Autorità giudiziaria», precluso nella specie dalla Camera dei deputati con la deliberazione in questione «in violazione degli artt. 68 e 102 della Costituzione»;

che, dunque, la Corte d'appello di Ancona ritiene di dover promuovere il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato per mancanza del presupposto del nesso funzionale, necessario invece ai fini della delibera di insindacabilità, «in conformità alla richiesta in tal senso avanzata dall'appellato Marini Alex»;

che, per tutto ciò, la ricorrente chiede a questa Corte di dichiarare che non spettava alla Camera dei deputati il potere di qualificare come insindacabili le opinioni espresse da Vittorio Sgarbi - deputato all'epoca dei fatti - nel post pubblicato sulla sua pagina Facebook il 6 maggio 2019, in quanto esercitato al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 68, primo comma, Cost. e, conseguentemente, chiede di annullare la relativa delibera adottata l'8 maggio 2024;

che questa Corte, con ordinanza n. 176 del 2025, ha ritenuto sussistenti i requisiti soggettivi e oggettivi del conflitto e ha dichiarato ammissibile il ricorso, in camera di consiglio e senza contraddittorio, ai sensi dell'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale);

che si è costituita in giudizio la Camera dei deputati, la quale ha chiesto che il ricorso sia rigettato in quanto non fondato;

che, con atto depositato il 23 febbraio 2026, è intervenuto Alex Marini, assumendo di avere un interesse qualificato a intervenire nel presente giudizio, il cui esito inciderebbe in maniera diretta e immediata sulla sua sfera giuridica e sulla possibilità di ottenere tutela nelle sedi ordinarie;

che, infatti, in quanto parte del giudizio ordinario, pendente dinanzi alla Corte d'appello di Ancona, nel cui ambito quest'ultima ha sollevato il conflitto, l'interveniente sarebbe inciso dall'esito del giudizio per conflitto, senza possibilità di far valere le sue ragioni;

che, pertanto, in linea con la costante giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze n. 259 e n. 224 del 2019), sarebbe legittimato a intervenire nel giudizio per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, con le modalità e nel termine prescritti dall'art. 4, comma 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale a cui fa rinvio l'art. 31 delle medesime Norme integrative;

che, con provvedimento del 14 maggio 2026, comunicato alle parti, è stata fissata la camera di consiglio dell'8 giugno 2026, per la trattazione relativa alla decisione sull'ammissibilità dell'atto di intervento di Alex Marini.



Considerato che, ai sensi dell'art. 5, comma 1, delle Norme integrative - come modificate dalla delibera del 12 marzo 2026, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 94, serie generale, del 23 aprile 2026, ed entrata in vigore quindici giorni dopo la sua pubblicazione, ai sensi dell'art. 9 della medesima delibera - questa Corte decide sull'ammissibilità degli interventi di cui all'art. 4, commi 3 e 4 delle medesime Norme integrative, con deliberazione da assumere in camera di consiglio;

che nei giudizi per conflitto di attribuzione, di regola, non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi;

che, tuttavia, questa Corte ha costantemente affermato che «tale preclusione non opera quando l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall'esito dello stesso» (da ultimo, ordinanza n. 33 del 2024);

che in tali circostanze, ferma restando la valutazione sull'ammissibilità dell'intervento da parte di questa Corte, i terzi sono legittimati a intervenire, stante il rinvio di cui all'art. 31 delle Norme integrative, con le modalità e nel termine perentorio di cui all'art. 4, comma 2, delle medesime Norme integrative;

che, nella specie, Alex Marini è parte del giudizio pendente dinanzi alla Corte d'appello di Ancona, in quanto, sin dal primo grado di giudizio, ha proposto domanda di risarcimento del danno in via riconvenzionale, perché destinatario delle dichiarazioni asseritamente diffamatorie rese da Vittorio Sgarbi nel post pubblicato il 6 maggio 2019, ritenute insindacabili ex art. 68, primo comma, Cost., dalla Camera dei deputati con la già citata delibera dell'8 maggio 2024, in relazione alla quale è stato proposto il conflitto di attribuzione;

che, pertanto, si delinea la situazione in cui l'interveniente è «parte di un giudizio, i cui esiti o i cui effetti la pronuncia di questa Corte sia in grado di condizionare» (sentenza n. 227 del 2023; nello stesso senso, sentenze n. 157 del 2023 e n. 169 del 2018), al punto da «precludere la tutela giudiziaria della situazione giuridica soggettiva vantata» (sentenza n. 262 del 2017) dal medesimo;

che tale situazione ha indotto questa Corte a ravvisare la sussistenza dell'«interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio» (art. 4, comma 3, delle Norme integrative) idoneo a legittimare l'intervento, al fine di consentire all'interveniente di far valere le proprie ragioni;

che inoltre, l'atto di intervento di Alex Marini è stato depositato il 23 febbraio 2026 e quindi entro il termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di ammissibilità del conflitto sulla *Gazzetta Ufficiale*, avvenuta il 4 febbraio 2026 (n. 5, prima serie speciale), secondo quanto prescritto dall'art. 4, comma 2, delle Norme integrative;

che, in conclusione, l'atto di intervento di Alex Marini deve essere dichiarato ammissibile.

Visti gli artt. 4, 5 e 31 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile l'intervento di Alex Marini.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'8 giugno 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 100

Sentenza 25 marzo - 9 giugno 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Pianificazione urbanistica comunale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifica alla legge regionale n. 45 del 1989 - Previsione che il piano urbanistico comunale deve considerare anche le acque costiere immediatamente prospicienti la linea di battigia marina, alle quali, in mancanza di specifica normativa, si estende la disciplina delle aree a terra - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di politica estera e rapporti internazionali dello Stato - Non fondatezza delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Pianificazione urbanistica comunale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifica alla legge regionale n. 45 del 1989 - Previsione che il piano urbanistico comunale deve considerare anche le acque costiere immediatamente prospicienti la linea di battigia marina, alle quali, in mancanza di specifica normativa, si estende la disciplina delle aree a terra - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, demanio marittimo e tutela dell'ambiente, nonché eccedenza dalle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Paesaggio - Pianificazione - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifica alla legge regionale n. 45 del 1989 - Salvaguardia delle zone umide - Loro individuazione e delimitazione territoriale del vincolo - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislative esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e del principio di leale collaborazione, nonché eccedenza dalle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.

Ambiente - Foreste - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifica alla legge regionale n. 8 del 2016 - Interventi e trasformazioni nelle zone sottoposte a vincolo idrogeologico - Possibile accertamento successivo della compatibilità idrogeologica delle opere realizzate in assenza della prescritta autorizzazione o in difformità da essa - Violazione della competenza legislative esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali ed eccedenza dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale.

Paesaggio - Autorizzazione paesaggistica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifica alla legge regionale n. 12 del 1998 - Opere eseguite in assenza o in difformità dell'autorizzazione paesaggistica - Esclusione delle relative sanzioni - Violazione della competenza legislative esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali ed eccedenza dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Paesaggio - Autorizzazione paesaggistica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifica alla legge regionale n. 12 del 1998 - Opere eseguite prima dell'apposizione del vincolo paesaggistico - Esclusione delle relative sanzioni - Ricorso del governo - Lamentata violazione della competenza legislative esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali ed eccedenza dalle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.

Paesaggio - Autorizzazione paesaggistica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifica alla legge regionale n. 12 del 1998 - Procedura per l'autorizzazione paesaggistica dei piani particolareggiati Attribuzione della competenza ai Servizi regionali di tutela del paesaggio - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei livelli minimi di tutela del paesaggio, della competenza legislative esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali nonché eccedenza dalle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Sardegna del 17 giugno 2025, n. 18, artt. 27, commi 1, lettera *a*), che modifica l'art. 19 della legge della Regione Sardegna 22 dicembre 1989, n. 45, e 2, che inserisce l'art. 34-*bis* della legge della Regione Sardegna 22 dicembre 1989, n. 45; 28, che introduce il comma 5-*quater* nell'art. 19 della legge della Regione Sardegna 27 aprile 2016, n. 8; 29, comma 1, lettere *c*), che inserisce l'art. 5-*ter* nella legge della Regione Sardegna 12 agosto 1998, n. 28, e *d*), che sostituisce l'art. 9 della legge della Regione Sardegna 12 agosto 1998, n. 28.
- Costituzione, artt. 5, 9 e 117, secondo comma, lettere *a*), *l*), *m*) ed *s*); statuto speciale per la Sardegna, artt. 3, 4, 5 e 14.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 27, commi 1, lettera *a*), e 2, 28 e 29, comma 1, lettere *c*) e *d*), della legge della Regione Sardegna 17 giugno 2025, n. 18 (Riordino e coordinamento della normativa edilizia e urbanistica regionale con le disposizioni urgenti in materia di semplificazione urbanistica ed edilizia di cui al decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, in legge 24 luglio 2024, n. 105), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12 agosto 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2026 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi l'avvocato dello Stato Giorgio Santini per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'avvocato Roberto Silvio Murrone per la Regione autonoma Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio del 25 marzo 2026.

Ritenuto in fatto

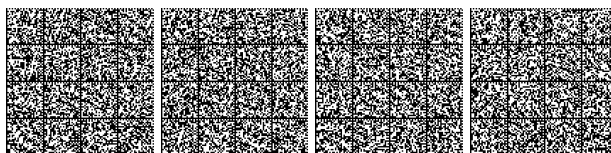
1.- Con ricorso notificato e depositato il 12 agosto 2025 e iscritto al n. 31 reg. ric. del 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato a difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 27, commi 1, lettera *a*), e 2, 28 e 29, comma 1, lettere *c*) e *d*), della legge della Regione Sardegna 17 giugno 2025, n. 18 (Riordino e coordinamento della normativa edilizia e urbanistica regionale con le disposizioni urgenti in materia di semplificazione urbanistica ed edilizia di cui al decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, in legge 24 luglio 2024, n. 105).

2.- L'art. 27, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025 modifica l'art. 19, comma 2, della legge della Regione Sardegna 22 dicembre 1989, n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale).

Esso prevede che il piano urbanistico comunale deve considerare, oltre all'intero territorio comunale, anche «le acque costiere di cui all'articolo 54 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e successive modifiche ed integrazioni, immediatamente prospic[i]enti la linea di battaglia marina, alle quali, in mancanza di specifica normativa, si estende la disciplina delle aree a terra».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere *a*), *l*), *m*) e *s*), della Costituzione, invadendo le competenze legislative statali esclusive nelle materie «politica estera e rapporti internazionali dello Stato», «ordinamento civile», demanio marittimo e «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» ed eccedendo dai limiti della competenza legislativa regionale nella materia «esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche», di cui all'art. 3, lettera *l*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

La prospettata illegittimità costituzionale deriverebbe dal contrasto con diverse disposizioni statali, costituenti norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, nel rispetto delle quali devono essere esercitate le potestà legislative attribuite alla Regione autonoma Sardegna dallo statuto speciale.



2.1.- In primo luogo, sussisterebbe il contrasto con l'art. 54, comma 1, lettera *i*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che definisce le acque costiere come «le acque superficiali situate all'interno rispetto a una retta immaginaria distante, in ogni suo punto, un miglio nautico sul lato esterno dal punto più vicino della linea di base che serve da riferimento per definire il limite delle acque territoriali, e che si estendono eventualmente fino al limite esterno delle acque di transizione».

Ad avviso del ricorrente, l'art. 27, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nel riferirsi alle «acque costiere», prevedrebbe quindi che il piano urbanistico comunale «debba necessariamente estendersi al largo, sino ad un miglio nautico dalla linea di base» che serve per definire il mare territoriale.

Tuttavia, il mare territoriale non farebbe parte del territorio comunale e non esisterebbe alcuna norma che autorizzi a includere in quest'ultimo le zone d'acqua del mare territoriale prospicienti la linea di costa.

Il fatto che, secondo il diritto internazionale, allo Stato costiero si riconosca l'esercizio della sovranità sul mare territoriale - ai sensi dell'art. 2 della Convenzione sul diritto del mare, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982 e recepita in Italia con legge 2 dicembre 1994, n. 689 (Ratifica ed esecuzione della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, nonché dell'accordo di applicazione della parte XI della convenzione stessa, con allegati, fatto a New York il 29 luglio 1994) - non significherebbe che il medesimo Stato se ne possa appropriare e possa considerarlo parte del suo territorio nazionale, ostandovi il principio della libertà dei mari, che impone allo Stato costiero, per esempio, di non opporsi al passaggio inoffensivo di navi straniere sul mare territoriale, ai sensi dell'art. 17 della citata Convenzione.

La delega alle regioni di funzioni in materia di demanio marittimo, operata con i pertinenti provvedimenti normativi, non comporterebbe un ampliamento dei limiti amministrativi di regioni e comuni, né una cessione della sovranità statale sul mare territoriale.

2.2.- La disposizione impugnata, inoltre, interferirebbe con le competenze legislative statali in materia di pianificazione degli spazi marittimi e di concessioni demaniali marittime dal valore strategico, come quelle per l'approvvigionamento delle fonti energetiche, di cui agli artt. 1, 2 e 5 del decreto legislativo 17 ottobre 2016, n. 201 (Attuazione della direttiva 2014/89/UE che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo). Interferirebbe, altresì, con le residue competenze statali in materia di concessioni demaniali rilasciate all'interno delle aree di giurisdizione delle Autorità di sistema portuale, di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale).

Il vulnus, sotto questo profilo, risiederebbe nel fatto che l'art. 27, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025 non esclude dalla sua sfera di applicazione gli indicati ambiti riservati alla competenza dello Stato, competenza che potrebbe essere derogata in favore di regioni ed enti locali solo dalla legislazione statale. Lo dimostrerebbe la previsione dell'art. 5, comma 3-*bis*, della citata legge n. 84 del 1994, che, nei porti ove non è istituita l'Autorità di sistema portuale, non ha richiamato genericamente «gli ordinari principi costituzionali di ripartizione delle competenze tra Stato e regioni», ma ha espressamente attribuito la potestà di adottare e approvare il piano regolatore alle regioni, previa intesa con i comuni interessati.

2.3.- Infine, l'art. 27, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025 contrasterebbe con gli artt. 32, 33, 34 e 35 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione), che disciplinano, rispettivamente, la delimitazione, l'ampliamento e la sdemanializzazione del demanio marittimo, in quanto la prevista possibilità che gli strumenti urbanistici comunali si estendano *ope legis* a porzioni di mare adiacenti la battigia inciderebbe sul regime giuridico dei beni appartenenti al demanio marittimo, rientrando nella materia «ordinamento civile».

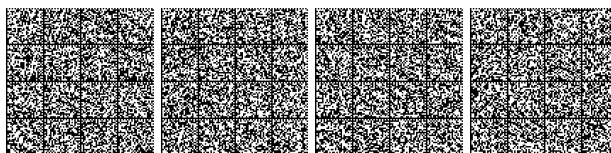
Il ricorrente osserva, al riguardo, che lo stesso statuto speciale, all'art. 14, primo comma, stabilisce che «[l]a Regione, nell'ambito del suo territorio, succede nei beni e diritti patrimoniali dello Stato di natura immobiliare e in quelli demaniali, escluso il demanio marittimo», non facendo alcun cenno alle acque costiere territoriali.

3.- L'art. 27, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025 inserisce nella legge reg. Sardegna n. 45 del 1989 l'art. 34-*bis* (rubricato «Disposizioni di salvaguardia delle zone umide»), del seguente tenore:

«1. L'articolo 17, comma 3, delle norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico regionale si interpreta nel senso che sono beni paesaggistici le zone umide di cui alla lettera *g*), come individuate e rappresentate nella cartografia del piano paesaggistico regionale nella loro dimensione spaziale. Il vincolo paesaggistico si estende, oltre il perimetro individuato, alla fascia dei 300 metri dalla linea di battigia degli specchi acquei interni alla zona umida e rappresentati nella cartografia ufficiale regionale.

2. Le aree interne al vincolo paesaggistico di cui al comma 1 sono oggetto di conservazione e tutela dei rispettivi caratteri naturalistici, ambientali, morfologici e paesaggistici e ad esse si applicano le previsioni dell'articolo 18, comma 1, delle norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico regionale.

3. Sono escluse dal vincolo di cui al comma 1 le aree ricadenti nelle zone omogenee A, B, e D, nonché nelle zone C e G contermini agli abitati, tutte come individuate negli strumenti urbanistici vigenti in base al decreto assessoriale 20 dicembre 1983, n. 2266/U, nonché nei piani attuativi con convenzione vigente o attuata, anche parzialmente, alla data di adozione del piano paesaggistico regionale, anche se successivamente scaduta nonché nei piani attuativi pubblici vigenti alla data di adozione del piano paesaggistico regionale anche se decaduti o attuati parzialmente».



3.1.- L'art. 27, comma 2, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., per invasione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», in relazione agli artt. 135, comma 1, terzo periodo, 142, commi 1, lettera *i*), e 2, e 143, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), in quanto, nel fornire l'interpretazione autentica dell'art. 17, comma 3, delle Norme tecniche di attuazione (NTA) del piano paesaggistico regionale (PPR), concernente la tutela delle zone umide regionali, si porrebbe in contrasto con il principio di copianificazione tra lo Stato e le regioni dei piani paesaggistici regionali.

In primo luogo, la disposizione impugnata non rispetterebbe la previsione dell'art. 142, comma 2, cod. beni culturali, che disciplina «le fattispecie esenti dalle tutele prescritte dal comma 1 del medesimo articolo», fattispecie tra le quali non sarebbe contemplata quella di cui alla lettera *i*) del medesimo comma 1, posta a presidio delle zone umide incluse nell'elenco previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448 (Esecuzione della convenzione relativa alle zone umide d'importanza internazionale, soprattutto come habitat degli uccelli acquatici, firmata a Ramsar il 2 febbraio 1971).

In secondo luogo, il ricorrente osserva che:

- i beni dell'assetto ambientale regionale elencati nell'art. 17 NTA del PPR sono stati individuati dalla Regione ai sensi delle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio vigenti al tempo dell'approvazione e pubblicazione del predetto piano paesaggistico, disposizioni che non prevedevano il principio di copianificazione tra Stato e regioni;

- tale principio è stato introdotto dal decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), il cui art. 2, comma 1, lettera *e*), ha sostituito l'art. 135, comma 1, cod. beni culturali, prevedendo che l'elaborazione dei piani paesaggistici avvenga congiuntamente tra Ministero e regioni limitatamente - per quello che qui rileva - ai beni paesaggistici di cui al successivo art. 143, comma 1, lettera *d*), cod. beni culturali;

- secondo quest'ultima disposizione (anch'essa sostituita dal citato d.lgs. n. 63 del 2008, all'art. 2, comma 1, lettera *p*), l'elaborazione del piano paesaggistico comprende almeno la «eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell'articolo 134, comma 1, lettera *c*), loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1» dello stesso codice;

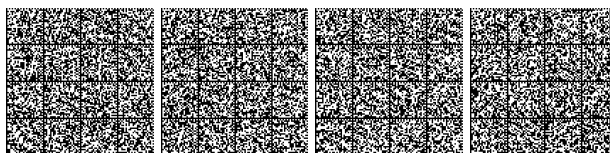
- nella categoria delle ulteriori aree di cui al novellato art. 143, comma 1, lettera *d*), rientrerebbero anche le zone umide già individuate dal PPR e sottoposte a tutela ai sensi degli artt. 17 e 18 NTA;

- di conseguenza, tali zone umide sarebbero attualmente assoggettate all'evocato principio di copianificazione, onde la disposizione impugnata, incidendo sull'art. 17 NTA, avrebbe posto in essere una illegittima modifica unilaterale dello stesso piano.

Inoltre, tale modifica unilaterale, attuata con legge regionale, violerebbe il principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni di cui all'art. 5 Cost., contrastando altresì con l'art. 143, comma 2, cod. beni culturali, alla luce della giurisprudenza costituzionale secondo cui la legislazione regionale deve rispettare gli standard minimi di tutela previsti dalla normativa statale, potendo al limite introdurre un surplus di tutela e non un regime peggiorativo.

4.- L'art. 28 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025 inserisce nell'art. 19 della legge della Regione Sardegna 27 aprile 2016, n. 8 (Legge forestale della Sardegna) il comma 5-*quater*, del seguente tenore: «[g]li interventi e le trasformazioni realizzati nelle zone sottoposte a vincolo idrogeologico ai sensi del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267 (Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani), in assenza della prescritta autorizzazione o in difformità da essa, possono ottenere l'accertamento della compatibilità idrogeologica successivamente alla realizzazione delle opere, quando queste siano conformi, sia al momento della realizzazione che al momento della presentazione della domanda, alle norme della presente legge, all'assenza di pregiudizi all'assetto idrogeologico e alle prescrizioni di massima e di polizia forestale di cui al regio decreto 16 maggio 1926, n. 1126 (Approvazione del regolamento per l'applicazione del R.D.L. 30 dicembre 1923, n. 3267, concernente il riordinamento e la riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani), e agli strumenti di pianificazione di cui all'articolo 9. Il richiedente dovrà inoltre ottemperare alle eventuali prescrizioni e condizioni stabilite dal Corpo forestale e di vigilanza ambientale, nonché, nei casi previsti, all'attuazione del rimboschimento compensativo con le modalità di cui all'articolo 21. Ai fini del rilascio dell'autorizzazione di cui al primo periodo, il Corpo forestale e di vigilanza ambientale contesta e applica le violazioni previste dalla legge, il cui pagamento costituisce il presupposto per il rilascio dell'accertamento della compatibilità idrogeologica».

4.1.- L'art. 28, nel prevedere che gli interventi e le trasformazioni realizzati nelle zone sottoposte a vincolo idrogeologico in assenza della prescritta autorizzazione, o in difformità da essa, possano ottenere l'accertamento della compatibilità idrogeologica successivamente alla realizzazione delle opere, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., per invasione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», costituente limite all'esercizio delle competenze legislative regionali previste all'art. 3 dello statuto speciale.



Sussisterebbe, in particolare, il contrasto con l'art. 7 del r.d.l. n. 3267 del 1923, il quale prevede che «[p]er i terreni sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici la trasformazione dei boschi in altre qualità di coltura e la trasformazione di terreni saldi in terreni soggetti a periodica lavorazione sono subordinate ad autorizzazione del Comitato forestale e alle modalità da esso prescritte, caso per caso, allo scopo di prevenire i danni di cui all'art. 1».

Tale norma interposta, come tutta la disciplina dettata dal r.d.l. n. 3267 del 1923 con riguardo ai vincoli per scopi idrogeologici, dovrebbe ascrivere alla materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., come si evincerebbe dalla lettura unitaria della medesima norma con l'art. 53 cod. ambiente, che, aprendo la Sezione I della Parte Terza dello stesso codice, recante «Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione», definisce le disposizioni di cui alla citata Sezione I come «volte ad assicurare la tutela ed il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione».

Il rilevato contrasto, con superamento dei limiti della competenza legislativa regionale statutaria, deriverebbe dal fatto che l'art. 7 del r.d.l. n. 3267 del 1923 non prevede il rilascio di pareri e/o nulla osta a sanatoria, ma solo l'autorizzazione preventiva alla realizzazione delle opere.

5.- L'art. 29, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025 inserisce l'art. 5-ter nella legge della Regione Sardegna 12 agosto 1998, n. 28 (Norme per l'esercizio delle competenze in materia di tutela paesistica trasferite alla Regione autonoma della Sardegna con l'articolo 6 del D.P.R. 22 maggio 1975, n. 480, e delegate con l'articolo 57 del D.P.R. 19 giugno 1975, n. 348).

Il nuovo art. 5-ter della legge reg. Sardegna n. 28 del 1998 disciplina le sanzioni per opere eseguite in assenza o in difformità dall'autorizzazione paesaggistica.

In particolare, esso definisce, al comma 1, le modalità per determinare la sanzione stabilita dall'art. 167, comma 5, cod. beni culturali, ove sia accertata la compatibilità paesaggistica degli interventi, e ai successivi commi 4 e 5 prevede che tale sanzione, insieme alle altre contemplate ai precedenti commi 2 e 3, non si applichi, rispettivamente, «alle opere pubbliche realizzate in assenza o difformità dell'autorizzazione paesaggistica» e «alle opere realizzate prima dell'apposizione del vincolo paesaggistico di cui alla parte terza del decreto legislativo n. 42 del 2004».

5.1.- L'art. 29, comma 1, lettera *c*), violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere *l*) e *s*), Cost., quest'ultimo per invasione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», in relazione al citato art. 167 cod. beni culturali, poiché tale norma interposta non contempla la possibilità di escludere l'applicabilità dell'indicata sanzione per le opere pubbliche eseguite in assenza o in difformità dell'autorizzazione paesaggistica e per le opere eseguite prima dell'apposizione del vincolo paesaggistico.

Sarebbe violato, inoltre, l'art. 9 Cost.

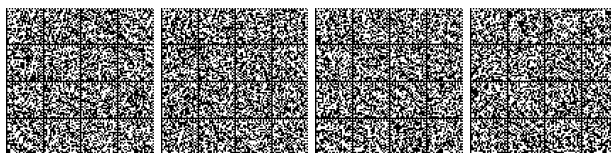
6.- L'art. 29, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025 sostituisce l'art. 9 (rubricato «Competenza dei Servizi regionali di tutela del paesaggio») della legge reg. Sardegna n. 28 del 1998.

Il comma 12 del novellato art. 9 prevede quanto segue: «[g]li strumenti urbanistici previsti dall'articolo 21 della legge regionale n. 45 del 1989 sono sottoposti all'approvazione paesaggistica del Servizio tutela del paesaggio regionale competente per territorio. Il piano adottato, completo della deliberazione del Consiglio comunale di adozione e dei relativi allegati, è inviato dall'amministrazione comunale al Servizio tutela del paesaggio regionale che esprime le proprie osservazioni entro sessanta giorni dalla ricezione. Il piano approvato, completo della deliberazione del Consiglio comunale di approvazione definitiva e dei relativi allegati, è trasmesso per il provvedimento finale di autorizzazione paesaggistica al Servizio tutela del paesaggio regionale competente per territorio che si esprime entro sessanta giorni dalla ricezione. Il provvedimento di approvazione paesaggistica è il presupposto per l'entrata in vigore del piano, previa pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS)».

6.1.- L'art. 29, comma 1, lettera *d*), nel disciplinare la procedura per l'autorizzazione paesaggistica dei piani particolareggiati di cui all'art. 21 della legge reg. Sardegna n. 45 del 1989, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., per invasione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», costituente limite all'esercizio delle competenze legislative regionali previste all'art. 3 dello statuto speciale, nonché l'art. 9 Cost., che stabilisce la preminenza del principio della tutela dell'ambiente e impone livelli minimi di tutela dello stesso.

La violazione deriverebbe dal contrasto con gli artt. 16, terzo comma, e 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), costituenti norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Secondo la normativa statale, infatti, i piani particolareggiati sarebbero soggetti alla valutazione della soprintendenza riguardante gli effetti della pianificazione sugli aspetti culturali o paesaggistici del territorio. In particolare, il parere previsto dall'art. 16, terzo comma, della legge n. 1150 del 1942 si differenzerebbe da quello di cui all'art. 146 cod. beni culturali, in quanto il primo avrebbe per oggetto i piani particolareggiati e il secondo sarebbe concernente, invece, i progetti relativi ai singoli interventi.



Il legislatore regionale avrebbe configurato un procedimento del tutto autonomo, nel quale non troverebbe alcuno spazio la partecipazione degli organi ministeriali, destinata a esprimere un giudizio sull'insieme degli interventi contemplati dallo strumento attuativo e passibili di modificare le aree tutelate. Il provvedimento finale di autorizzazione paesaggistica dei piani particolareggiati interverrebbe dopo un *iter* condotto esclusivamente dagli uffici regionali, non essendo previsto il preventivo parere obbligatorio della soprintendenza, alla valutazione della quale sarebbero rimesse solo le singole istanze di autorizzazione, ai sensi del citato art. 146 cod. beni culturali, secondo una visione parcellizzata della tutela.

7.- La Regione autonoma Sardegna si è costituita in giudizio con atto depositato il 22 settembre 2025, concludendo per l'inammissibilità e comunque per la non fondatezza delle questioni.

7.1.- Quanto all'impugnazione dell'art. 27, comma 1, lettera a), la Regione osserva che:

- ai fini di un ordinato sviluppo del territorio, sussiste la necessità di assicurare regole univoche per la gestione delle aree demaniali immediatamente prospicienti la linea di battigia marina;

- la realizzazione di opere a mare nelle aree immediatamente prospicienti la linea di battigia è soggetta a permesso di costruire ai sensi dell'art. 10 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)», trattandosi di interventi di nuova costruzione ai sensi degli artt. 3 e 5 del medesimo t.u. edilizia, che ricomprendono l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, a eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee;

- l'incidenza di tali interventi, sia sotto il profilo del carico urbanistico sia sotto il profilo paesaggistico, dovrebbe essere valutata in termini ampi, con riferimento al complessivo effetto visivo circostante;

- la disposizione regionale impugnata si sarebbe limitata a prevedere che la pianificazione comunale debba estendersi alle acque immediatamente prospicienti la linea di battigia marina, le quali, avendo stretta correlazione con le aree a terra e dovendo sottostare a un titolo edilizio e a una autorizzazione paesaggistica, vanno necessariamente pianificate, onde evitare che costituiscano una sorta di "terra di nessuno", la cui gestione diventerebbe fortemente incerta e foriera di disparità di valutazione;

- l'ambito di applicazione della medesima disposizione regionale riguarderebbe, pertanto, solo le aree che non siano già ricomprese in altri strumenti di pianificazione rientranti in diverse sfere di competenza (come le aree portuali e aeroportuali, le aree militari, le aree dei consorzi industriali ecc.);

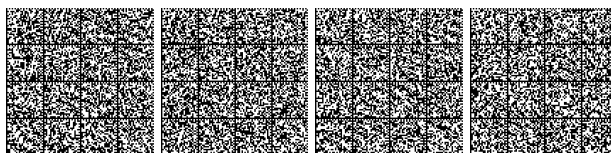
- tale delimitazione applicativa emergerebbe sia dalla relazione allegata al «piano di gestione dello [s]pazio marittimo elaborato dallo stesso MIT» (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), dove si afferma che il piano non riguarda le aree in cui vi siano opere a mare collegate strettamente alla costa autorizzate da atti pianificatori terrestri, sia dal disposto dell'art. 2 del d.lgs. n. 201 del 2016, alla stregua del quale il piano di gestione dello spazio marittimo «[n]on si applica alle acque costiere o parti di esse che rientrano nelle pianificazioni urbane e rurali disciplinate da vigenti disposizioni di legge», senza operare distinzione tra leggi nazionali o regionali, «con ciò introducendo la possibilità che la legge regionale possa estendere l'ambito di pianificazione anche a questo spazio»;

- sarebbe ragionevole ritenere, infatti, «che le aree a mare immediatamente prospicienti la battigia siano intimamente collegate ad essa per cui debbono essere pianificate in conformità alle aree a terra, posto che si assisterebbe al paradosso che nelle aree a mare immediatamente prospicienti la battigia marina si potrebbero realizzare quelle opere che a terra sono vietate in forza [...] del vincolo paesaggistico della fascia dei 300 metri dal mare».

Ciò posto, a sostegno della non fondatezza, la Regione sottolinea la necessità di interpretare la disposizione impugnata nel senso, costituzionalmente orientato, che la medesima non deroghi alle competenze pianificatorie spettanti a specifiche autorità individuate dalla legge statale in materia di demanio marittimo, non avendo il legislatore regionale ritenuto necessario rendere esplicite tali esclusioni.

A supporto della «lettura fatta propria dal legislatore regionale», è richiamata la sentenza n. 16 del 2024, con la quale questa Corte, pur dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'utilizzo da parte del legislatore regionale pugliese di espressioni quali «mari regionali» o «mare territoriale della Puglia», le ha tuttavia sostituite con l'espressione «Spazio marittimo prospiciente il territorio regionale», rilevando che «gli effetti spaziali di un intervento legislativo regionale, che ha riverberi sullo spazio marino, non sono altro che una proiezione funzionale della competenza legislativa regionale esercitata e della natura degli interessi coinvolti e non consentono di evocare una supposta delimitazione del mare territoriale, inteso come elemento costitutivo della sovranità dello Stato».

7.2.- Quanto all'impugnazione dell'art. 27, comma 2, la Regione osserva che si tratta di una norma di interpretazione autentica dell'art. 17, comma 3, NTA del PPR, in tema di salvaguardia delle zone umide, norma che costituirebbe «esercizio di pacifiche competenze legislative primarie in materia di urbanistica e paesaggio», alla luce della giurisprudenza costituzionale secondo cui la Regione autonoma Sardegna dispone, nell'esercizio delle proprie competenze



statutarie in tema di edilizia e urbanistica, anche del potere di intervenire in relazione ai profili di tutela paesistico-ambientale, fatto salvo il rispetto dei limiti espressamente individuati nell'art. 3 dello statuto speciale in riferimento alle materie affidate alla potestà legislativa primaria della Regione (sono citate le sentenze n. 51 del 2006, n. 248 del 2022 e n. 178 del 2018).

Ciò premesso, l'impugnazione dell'art. 27, comma 2, muoverebbe dall'erroneo presupposto che le zone umide perimetrate dal PPR rientrino tra i beni paesaggistici per i quali opera l'evocato obbligo di copianificazione.

Questa Corte, nella sentenza n. 308 del 2013, avrebbe già riconosciuto la competenza legislativa primaria della Regione a intervenire, anche attraverso una norma di interpretazione autentica, sulla regolamentazione paesaggistica dei suddetti beni, non essendo vincolata a coinvolgere, né in via preventiva, né in via successiva, i competenti organi statali.

Alla luce di tale precedente, anche le censure in esame non sarebbero fondate.

7.3.- Quanto all'impugnazione dell'art. 28, viene ececepta preliminarmente l'inammissibilità della questione.

La censura, infatti, non sarebbe sorretta da una motivazione sufficiente e adeguata, che prenda esattamente in considerazione tanto la disposizione impugnata quanto il parametro interposto e quelli costituzionali evocati.

Né il ricorrente avrebbe mosso rilievi alla *ratio*, alle previste modalità di accertamento della compatibilità idrogeologica o al fine perseguito dalla disposizione impugnata, limitandosi a censurare il contrasto con il r.d.l. n. 3267 del 1923, là dove contempla esclusivamente l'autorizzazione preventiva e non anche quella successiva alla realizzazione degli interventi.

Nel merito, la questione sarebbe comunque non fondata, muovendo dall'erronea qualificazione della disposizione regionale impugnata, in termini di sanatoria o di condono di opere abusive. Essa consentirebbe, invece, di effettuare ex post gli stessi controlli e le stesse verifiche che si effettuerebbero se venisse presentata un'istanza di autorizzazione in via preventiva.

Il legislatore regionale prevede, infatti, la possibilità di ottenere l'accertamento di compatibilità idrogeologica dopo la realizzazione delle opere, ove queste siano conformi, sia al momento della realizzazione sia al momento della presentazione della domanda, alle previsioni normative, alle prescrizioni di massima e di polizia forestale e purché, comunque, venga accertata l'assenza di pregiudizi all'assetto idrogeologico.

Contrariamente a quanto affermato nel ricorso, la giurisprudenza di legittimità non escluderebbe il rilascio dell'autorizzazione forestale "in sanatoria", in presenza di violazioni esclusivamente formali, facendo applicazione della procedura di accertamento di conformità di cui all'art. 36 del t.u. edilizia (sono citate Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenze 22 dicembre 2010-24 marzo 2011, n. 11960 e 23 novembre-19 dicembre 2023, n. 50500).

La stessa giurisprudenza (segnatamente, la citata sentenza n. 50500 del 2023) avrebbe poi precisato che, pur mancando nella legislazione di settore del vincolo idrogeologico la previsione esplicita di un istituto generalizzato di sanatoria, le regioni tuttavia ben potrebbero introdurre ipotesi di rilascio postumo dell'autorizzazione, in analogia con quanto previsto per la sanatoria urbanistica, atteso che le funzioni relative al vincolo idrogeologico, di cui al r.d.l. n. 3267 del 1923, sono interamente esercitate dalle regioni stesse, ai sensi dell'art. 61, comma 5, cod. ambiente.

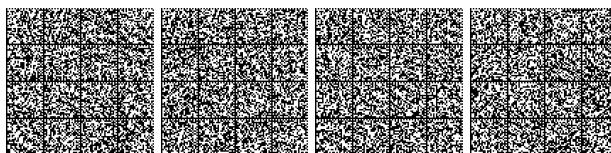
Di conseguenza, la Regione autonoma Sardegna, adottando la disposizione in esame, non avrebbe fatto altro che esercitare le funzioni a essa attribuite da tale ultima disposizione statale.

7.4.- Quanto all'impugnazione dell'art. 29, comma 1, lettera c), le questioni sarebbero preliminarmente inammissibili per ragioni analoghe a quelle esposte in riferimento all'art. 28.

Nel merito, esse sarebbero comunque non fondate.

Con riguardo al comma 4 del nuovo art. 5-ter della legge reg. Sardegna n. 12 del 1998, introdotto dalla disposizione impugnata, la prevista inapplicabilità della sanzione pecuniaria stabilita dall'art. 167, comma 5, cod. beni culturali alle opere pubbliche realizzate in assenza o difformità dell'autorizzazione paesaggistica non costituirebbe una deroga al citato art. 167, bensì una mera «semplificazione della procedura amministrativa». Infatti, a seguito del cosiddetto "accertamento postumo" di compatibilità paesaggistica delle predette opere, disciplinato ai commi 4 e 5 dell'art. 167, «le [a]mmministrazioni comunali dovrebbero pagare una sanzione [...] con fondi pubblici, da versare alla Regione Sardegna o agli stessi comuni, qualora le opere siano delegate, per poi vedersi riassegnati tali fondi per l'esecuzione degli interventi previsti dal comma 5 dello stesso articolo 167», mentre «[n]el caso di opere pubbliche eseguite dallo Stato sarebbe la stessa istituzione statale che dovrebbe versare tali sanzioni alla Regione Sardegna».

Con riguardo al comma 5 del nuovo art. 5-ter, la prevista inapplicabilità dell'indicata sanzione pecuniaria alle opere realizzate prima dell'apposizione del vincolo paesaggistico, di cui alla Parte terza del codice dei beni culturali e del paesaggio, non contrasterebbe con l'art. 167 dello stesso codice.



Il comma 1 di quest'ultima disposizione, infatti, prevede che «[i]n caso di violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal Titolo I della Parte terza [del d.lgs. n. 42 del 2004], il trasgressore è sempre tenuto alla rimessione in pristino a proprie spese, fatto salvo quanto previsto al comma 4», in tema di "accertamento postumo" di compatibilità paesaggistica, cui si è già accennato.

Di conseguenza, nel caso di opere realizzate prima dell'apposizione del vincolo non potrebbe parlarsi di violazione degli obblighi e degli ordini sopra indicati, e quindi non sussisterebbe un illecito paesaggistico, in quanto alla data di esecuzione delle opere non era necessario acquisire l'autorizzazione paesaggistica, ma esclusivamente il titolo edilizio.

Secondo la Regione, in altri termini, il contrasto con la norma interposta indicata dal ricorrente sarebbe radicalmente escluso, poiché in assenza di un illecito paesaggistico non si potrebbero applicare le sanzioni previste dall'art. 167, comma 5, cod. beni culturali.

A sostegno di tali difese, la Regione richiama alcuni pareri del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, nonché del Ministero della cultura, che si sarebbero espressi in senso conforme a quanto da essa sostenuto.

7.5.- Quanto all'impugnazione dell'art. 29, comma 1, lettera *d*), le questioni sarebbero non fondate, alla luce dell'attuale riparto tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna delle competenze edilizie, urbanistiche e paesaggistiche.

La Regione osserva, preliminarmente, che anche il testo anteriore dell'art. 9 della legge reg. Sardegna n. 28 del 1998, al comma 5, non prevedeva alcun parere ministeriale ai fini dell'approvazione dei piani particolareggiati di cui all'art. 21 della legge reg. Sardegna n. 45 del 1989.

Osserva altresì che l'art. 16, terzo comma, della legge n. 1150 del 1942, indicato dal ricorrente come norma interposta, nel prevedere il parere della competente soprintendenza, operava «nell'ambito di un assetto di rapporti normativi fra Stato e Regione completamente differente», essendo stato introdotto dall'art. 5 della legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), in un momento in cui le competenze sul paesaggio erano esercitate esclusivamente dal Ministero.

Successivamente, l'art. 1, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici) ha attribuito alle regioni la competenza a esprimere il parere paesaggistico sui piani di lottizzazione.

Il trasferimento delle funzioni amministrative in materia di urbanistica e paesaggio sarebbe stato completato, in riferimento alla Regione autonoma Sardegna, dal successivo decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della regione autonoma della Sardegna), il cui Capo III, intitolato «Edilizia ed urbanistica», riguarderebbe non solo le funzioni di tipo strettamente urbanistico, ma anche le funzioni relative ai beni culturali e ambientali, in relazione alle quali l'art. 6 del medesimo decreto dispone espressamente, al comma 1, che «[s]ono trasferite alla regione autonoma della Sardegna le attribuzioni già esercitate dagli organi centrali e periferici del Ministero della pubblica istruzione ai sensi della legge 6 agosto 1967, n. 765 ed attribuite al Ministero dei beni culturali e ambientali con decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, convertito in legge 29 gennaio 1975, n. 5, nonché da organi centrali e periferici di altri Ministeri».

Da tale quadro normativo deriverebbe, come ritenuto da questa Corte nella già citata sentenza n. 51 del 2006, che è manifestamente infondata la tesi interpretativa finalizzata a far prevalere l'originaria disciplina legislativa del 1942 sul nuovo assetto costituzionale e sulle norme di attuazione statutaria che ne costituiscono espressione.

La competenza della Regione autonoma Sardegna a esprimere il parere paesaggistico sui piani di lottizzazione sarebbe stata confermata anche dal Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 20 luglio 2021, n. 5449.

8.- Con memoria depositata il 4 marzo 2026 il Presidente del Consiglio dei ministri ha replicato alle difese della Regione, ribadendo le ragioni esposte a fondamento dell'impugnazione e confermando le conclusioni già presentate.

Considerato in diritto

9.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 31 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato varie disposizioni della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025.

Vengono qui esaminate le questioni di legittimità costituzionale relative agli artt. 27, commi 1, lettera *a*), e 2, 28 e 29, comma 1, lettere *c*) e *d*). Le altre questioni promosse con il medesimo ricorso sono state decise con sentenza n. 86 del 2026.

10.- L'art. 27, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nel modificare l'art. 19, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 45 del 1989, prevede che il piano urbanistico comunale deve considerare anche «le acque costiere» di cui all'art. 54 cod. ambiente immediatamente prospicienti la linea di battigia marina e che alle stesse «acque costiere», in mancanza di specifica normativa, si estende la disciplina delle aree a terra.



Tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere *a)*, *l)*, *m)* e *s)*, Cost., invadendo le competenze legislative statali esclusive nelle materie «politica estera e rapporti internazionali dello Stato», «ordinamento civile», demanio marittimo e «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», ed eccedendo dai limiti della competenza legislativa regionale nella materia «esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche», di cui all'art. 3, lettera *l)*, dello statuto speciale.

Il ricorrente lamenta il contrasto con diverse disposizioni statali, che costituirebbero norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

In primo luogo, sarebbe violato l'art. 54, comma 1, lettera *i)*, cod. ambiente, che definisce le acque costiere, in quanto il mare territoriale non farebbe parte del territorio comunale e non esisterebbe alcuna norma che autorizzi a includere nel predetto territorio le zone d'acqua del mare territoriale prospicienti la linea di costa.

In secondo luogo, non sarebbero rispettati gli artt. 1, 2 e 5 del d.lgs. n. 201 del 2016, che dettano norme in tema di pianificazione degli spazi marittimi, e l'art. 5, comma 3-*bis*, della legge n. 84 del 1994, sul riordino della legislazione in materia portuale.

Quanto alla dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., sussisterebbe il contrasto con gli artt. 32, 33, 34 e 35 cod. nav., che disciplinano, rispettivamente, la delimitazione, l'ampliamento e la sdemanializzazione del demanio marittimo, in quanto sarebbe inciso il regime giuridico dei beni appartenenti al demanio marittimo, rientrante nella materia «ordinamento civile».

10.1.- Preliminarmente, va dichiarata l'inammissibilità della questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost.

Tale parametro, infatti, è solo menzionato nel titolo del motivo numero 12 del ricorso e nelle relative conclusioni, senza alcuna argomentazione a sostegno della censura.

La giurisprudenza costituzionale, invero, è costante nell'affermare «che, nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione promossa (con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati), ma ha anche l'onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali: *ex plurimis*, sentenza n. 115 del 2021) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi» (tra le tante, sentenze n. 76 e n. 59 del 2023; nello stesso senso, sentenze n. 196, n. 126 e n. 106 del 2025, n. 68 del 2024).

10.2.- Nel merito, vengono esaminate per prime le questioni promosse in riferimento all'art. 117, primo comma, lettere *a)* e *s)*, Cost., e all'art. 3, lettera *l)*, dello statuto speciale.

Vanno precisati, innanzi tutto, i termini delle questioni.

Con esse, come visto, il ricorrente lamenta la violazione delle competenze legislative statali esclusive nelle materie «politica estera e rapporti internazionali dello Stato» e «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», nonché, contestualmente, dell'art. 3, lettera *l)*, dello statuto speciale, che attribuisce alla Regione la potestà legislativa primaria nella materia «esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche». L'evocazione contestuale di tali parametri va interpretata, alla luce delle ragioni esposte dal ricorrente, nel senso che la disposizione impugnata avrebbe travalicato i limiti posti alla competenza legislativa regionale statutaria dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, adottate dallo Stato nell'esercizio delle competenze legislative esclusive sopra indicate.

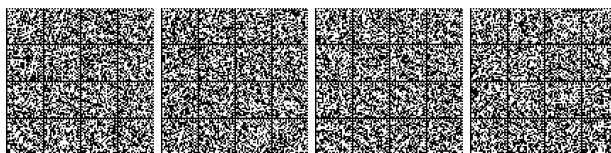
10.3.- Ciò premesso, la questione che prospetta il superamento dei limiti posti alla competenza legislativa statutaria dalla disciplina statale riconducibile alla materia «politica estera e rapporti internazionali dello Stato» non è fondata.

Il ricorrente sostiene che la disposizione regionale impugnata, nell'estendere l'ambito spaziale dei piani urbanistici comunali alle acque costiere prospicienti la linea di battigia marina, attribuirebbe quella porzione di mare territoriale al territorio comunale, in assenza di norme che autorizzino a includere nel predetto territorio le zone d'acqua del mare territoriale prospicienti la linea di costa.

L'assunto non è condivisibile.

Questa Corte si è occupata più volte di disposizioni regionali che estendono la loro efficacia alle acque del mare territoriale.

Sin dalla sentenza n. 23 del 1957 - concernente una legge della stessa Regione autonoma Sardegna, cui lo statuto, all'art. 3, lettera *i)*, attribuisce la competenza legislativa primaria in materia di pesca -, questa Corte ha affermato che, «[p]oiché la potestà normativa in materia di pesca è statutariamente attribuita alla Regione autonoma della Sardegna senza limitazione alcuna, salvo le limitazioni delle norme costituzionali, la legge regionale in materia contiene una disciplina che estende legittimamente la propria efficacia anche alle acque del mare territoriale».



A quella originaria giurisprudenza si ricollegano interventi successivi (sentenze n. 102 del 2008 e n. 49 del 1958), nei quali, riprendendo testualmente passaggi del citato precedente, questa Corte ha affermato che non interessa «se il mare territoriale sia demanio marittimo o meno e neppure se si tratti di acque del mare territoriale o di acque del demanio marittimo» (sentenza n. 102 del 2008), in quanto occorre solo verificare i limiti della potestà normativa della regione, poiché «l'attribuzione [a quest'ultima] dei poteri legislativi ed amministrativi in una determinata materia "importa che la disciplina regionale [...] debba estendere la propria efficacia fino all'estremo margine dello spazio marittimo che circonda il territorio e sul quale, sia pure a titolo accessorio, si esercita il potere dello Stato"» (sentenza n. 23 del 1957, in tema di competenza della Regione Sardegna in materia di pesca nel mare territoriale)» (sempre sentenza n. 102 del 2008).

Di conseguenza, la giurisprudenza costituzionale non ha mai consentito alle regioni di fare riferimento a «un mare territoriale» regionale (sentenza n. 21 del 1968, ripresa dalla sentenza n. 39 del 2017), ma ha solo riconosciuto loro la facoltà di esercitare sulle acque costiere, nei limiti di precise competenze regionali, «un complesso di poteri [...] che coesistono con quelli spettanti allo Stato: poteri [...] che prescindono da ogni problema relativo all'appartenenza del mare territoriale e che sono suscettibili di essere regolati anche dalla legge regionale (come rilevato dalla [...] sentenza n. 23 del 1957)» (ancora, sentenza n. 102 del 2008).

Di recente, il tema è stato nuovamente affrontato dalla sentenza n. 16 del 2024, concernente disposizioni della legge della Regione Puglia 18 aprile 2023, n. 6 (Misure di salvaguardia per la tutela del riccio di mare), promulgata per «favorire il ripopolamento del riccio di mare nei mari regionali [...]» (art. 1), la quale stabilisce che «[n]el mare territoriale della Puglia [...] è vietato il prelievo, la raccolta, la detenzione, il trasporto, lo sbarco e la commercializzazione degli esemplari di riccio di mare [...] per un periodo di tre anni» (art. 2, comma 1), e che «[l]a commercializzazione del riccio di mare non è vietata per gli esemplari provenienti [...] da mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia» (art. 2, comma 2).

Le censure mosse dal Governo, che anche in quell'occasione lamentava la violazione dell'art. 117, primo comma, lettera *a*), Cost., si appuntavano sull'introduzione, nelle disposizioni impugnate, delle nozioni di «mari regionali», di «mare territoriale della Puglia» e di «mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia».

La citata sentenza n. 16 del 2024, dopo avere ricostruito il quadro della giurisprudenza costituzionale nei termini sopra esposti, ha accolto la questione, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle suddette disposizioni con una pronuncia che ha sostituito, rispettivamente, le parole «nei mari regionali», «Nel mare territoriale della Puglia» e «da mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia», con le parole «nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale», «Nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale» e «dallo spazio marittimo non prospiciente il territorio regionale».

La stessa sentenza ha rilevato che «gli effetti spaziali di un intervento legislativo regionale, che ha riverberi sullo spazio marino, non sono altro che una proiezione funzionale della competenza legislativa regionale esercitata e della natura degli interessi coinvolti e non consentono di evocare una supposta delimitazione del mare territoriale, inteso come elemento costitutivo della sovranità dello Stato».

Tali considerazioni valgono in questa sede, a esprimere un giudizio di non fondatezza della questione in esame.

L'impugnato art. 27, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nello stabilire che il piano urbanistico deve considerare, oltre l'intero territorio comunale, anche le «acque costiere [...] immediatamente prospic[i]enti la linea di battigia marina, alle quali, in mancanza di specifica normativa, si estende la disciplina delle aree a terra», non interferisce direttamente con la nozione di mare territoriale e non evoca un frazionamento del medesimo su base regionale (o comunale), ma si limita a esercitare la specifica competenza legislativa della Regione autonoma Sardegna nella materia «edilizia ed urbanistica», di cui all'art. 3, lettera *f*), dello statuto speciale.

Nei limiti dell'indicata competenza legislativa, la Regione ha, pertanto, la facoltà di esercitare sulle acque costiere un potere regolativo che coesiste con quelli spettanti allo Stato: potere che, come ha precisato la richiamata giurisprudenza costituzionale, «prescind[e] da ogni problema relativo all'appartenenza del mare territoriale» (sentenza n. 102 del 2008).

10.4.- Anche la questione che prospetta il superamento dei limiti della competenza legislativa statutaria in relazione alla materia ambientale non è fondata, nei termini di seguito precisati.

Il ricorrente lamenta che la disposizione regionale impugnata non escluderebbe dalla sua sfera di applicazione ambiti riservati alla competenza legislativa statale, come quelli riconducibili alla pianificazione degli spazi marittimi, alle concessioni demaniali per l'approvvigionamento delle fonti energetiche e alle concessioni rilasciate all'interno delle aree di giurisdizione delle Autorità di sistema portuale.

Come visto, a tale riguardo sono specificamente indicati, quali norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, gli artt. 1, 2 e 5 del d.lgs. n. 201 del 2016 e l'art. 5, comma 3-*bis*, della legge n. 84 del 1994.

10.4.1.- Innanzi tutto, va illustrata sinteticamente la materia concernente la pianificazione degli spazi marittimi, disciplinata dal d.lgs. n. 201 del 2016, richiamato dal ricorrente.



Con il d.lgs. n. 201 del 2016 l'Italia ha dato attuazione alla direttiva 2014/89/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo.

L'art. 1 del d.lgs. n. 201 del 2016 ne indica le «[f]inalità», stabilendo che «[i] presente decreto istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo al fine di promuovere la crescita sostenibile delle economie marittime, lo sviluppo sostenibile delle zone marine e l'uso sostenibile delle risorse marine, assicurando la protezione dell'ambiente marino e costiero mediante l'applicazione dell'approccio ecosistemico, tenendo conto delle interazioni terra-mare e del rafforzamento della cooperazione transfrontaliera [...]».

L'art. 2 dello stesso decreto legislativo ne stabilisce l'«[a]mbito di applicazione», prevedendo, per quello che qui rileva, che esso «si applica alle acque marine della regione del Mare Mediterraneo», ma «[n]on si applica alle acque costiere o parti di esse che rientrano nelle pianificazioni urbane e rurali disciplinate da vigenti disposizioni di legge, purché ciò sia indicato nei piani di gestione dello spazio marittimo di cui all'articolo 5, comma 1, al fine di assicurare la coerenza tra le rispettive previsioni» (comma 1).

L'art. 5 disciplina la «[e]laborazione e attuazione della pianificazione dello spazio marittimo», disponendo, per quello che qui rileva, che:

- «[I]a pianificazione dello spazio marittimo è attuata attraverso l'elaborazione di piani di gestione, che individuano la distribuzione spaziale e temporale delle pertinenti attività e dei pertinenti usi delle acque marine, presenti e futuri» (comma 1);

- i piani di gestione dello spazio marittimo sono elaborati da un «Comitato tecnico» (disciplinato all'art. 7) e, dopo la valutazione da parte di un «Tavolo interministeriale di coordinamento» (disciplinato all'art. 6), «che ne attesta la corrispondenza con il processo di pianificazione definito nelle linee guida di cui all'articolo 6, comma 2», sono approvati «anche in tempi diversi e comunque entro il 31 marzo 2021, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano» (comma 5).

Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 25 settembre 2024, n. 237 (Approvazione dei Piani di gestione dello spazio marittimo) sono stati approvati, ai sensi dell'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 201 del 2016 (anche se con notevole ritardo rispetto al termine, ivi fissato, del 31 marzo 2021), i piani di gestione dello spazio marittimo, uno per ciascuna delle tre aree marittime «Tirreno-Mediterraneo Occidentale», «Adriatico» e «Ionio-Mediterraneo Centrale».

Si tratta, come ha affermato la giurisprudenza amministrativa, di uno «strumento di primo livello, sovraordinato, cioè, agli ulteriori e previgenti atti di pianificazione della gestione del "territorio marino", il cui contenuto deve necessariamente confluirci» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 2 marzo 2020, n. 1486, che rileva altresì «come entro certi limiti finanche la pianificazione urbanistica può attingere lo specchio acqueo marino antistante il Comune costiero, per cui ne è evidente l'esigenza di coordinamento con i nuovi provvedimenti sovraordinati»).

I piani di gestione approvati con il citato decreto ministeriale, richiamando l'art. 2 del d.lgs. n. 201 del 2016, precisano che il loro ambito applicativo è diverso da quello del piano urbanistico e che lo stesso decreto legislativo non si applica alle acque costiere o parti di esse rientranti nelle pianificazioni urbane e rurali disciplinate da vigenti disposizioni di legge, purché ciò sia indicato nei medesimi piani di gestione, con il fine di assicurare la coerenza tra le rispettive previsioni, ma rilevano che «[a]ttualmente [...] nell'ordinamento italiano né la legge cornice nazionale urbanistica (l. n. 1150/1942) né le leggi regionali di disciplina del governo del territorio considerano il mare territoriale come possibile oggetto della pianificazione urbanistica comunale».

I piani di gestione, preso atto di tale quadro normativo, non contengono alcuna indicazione sul punto, il che significa che essi, allo stato, si applicano senza eccezioni anche alle acque costiere.

10.4.2.- Ciò premesso, si osserva che la disciplina dettata dal d.lgs. n. 201 del 2016 è riconducibile alla materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., perseguendo, come visto, il fine di promuovere, attraverso la pianificazione dello spazio marittimo, «la crescita sostenibile delle economie marittime, lo sviluppo sostenibile delle zone marine e l'uso sostenibile delle risorse marine, assicurando la protezione dell'ambiente marino e costiero mediante l'applicazione dell'approccio ecosistemico» (art. 1).

Inoltre, per il carattere riformatore, per la rilevante importanza del settore economico-sociale che ne costituisce l'oggetto e per la portata generale, le disposizioni del d.lgs. n. 201 del 2016 indicate dal ricorrente hanno la natura di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, suscettibili pertanto di vincolare le potestà legislative attribuite alla Regione autonoma Sardegna dall'art. 3 dello statuto speciale (tra le tante, sentenza n. 136 del 2025, sugli elementi identificativi delle norme fondamentali di riforma economico-sociali).

Tuttavia, l'interpretazione della disposizione regionale ipotizzata dal Presidente del Consiglio dei ministri, tale da ricavarne una norma in contrasto con i limiti delle competenze legislative statutarie, non è la sola possibile.

Come ha prospettato la Regione, infatti, l'art. 27, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025 può essere interpretato in modo da prevenire l'insorgere della denunciata antinomia normativa, nel senso che il piano urbanistico comunale non deve contenere previsioni in deroga o comunque incoerenti rispetto al vigente piano di gestione dello spazio marittimo, contrastandone gli obiettivi, gli indirizzi, le raccomandazioni e le previsioni.



Ciò proprio in ragione del carattere sovraordinato del piano di gestione e della sua conseguente inderogabilità da parte di piani o programmi o provvedimenti amministrativi, onde il silenzio della disposizione impugnata, la quale incide sull'assetto del territorio senza prevedere deroghe espresse e specifiche in proposito, può essere colmato in via di interpretazione costituzionalmente orientata, rimarcando il quadro competenziale che impedisce al legislatore regionale di non rispettare il piano di gestione.

Considerazioni analoghe valgono quanto al lamentato contrasto con l'art. 5, comma 3-*bis*, della legge n. 84 del 1994, alla stregua del quale «[n]ei porti di cui al comma 3, nei quali non è istituita l'Autorità di sistema portuale, il piano regolatore è adottato e approvato dalla regione di pertinenza o, ove istituita, dall'Autorità di sistema portuale regionale, previa intesa con il comune o i comuni interessati, ciascuno per il proprio ambito di competenza, nel rispetto delle normative vigenti e delle proprie norme regolamentari».

L'art. 27, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, infatti, è interpretabile nel senso che, in mancanza di deroghe esplicite e specifiche in proposito, esso non consente deroghe nemmeno alle previsioni dei piani regolatori portuali approvati dalle Autorità (statali) di sistema portuale ai sensi del comma 1-*quinquies* dello stesso art. 5 della legge n. 84 del 1994.

10.5.- Il ricorrente lamenta, infine, che la disposizione regionale impugnata violi la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., incidendo sulla disciplina degli aspetti dominicali del demanio marittimo.

Sono indicati, quali norme interposte, gli artt. 32, 33, 34 e 35 cod. nav., in tema di delimitazione, ampliamento e sdemanializzazione del demanio marittimo.

Anche tale questione non è fondata.

Questa Corte, con giurisprudenza costante, ha affermato che la titolarità in capo alle regioni di funzioni legislative e amministrative non può incidere sulle facoltà dello Stato in quanto proprietario e che la disciplina degli aspetti dominicali del demanio statale rientra nella materia dell'ordinamento civile di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 370, n. 102 e n. 94 del 2008, n. 286 del 2004 e n. 343 del 1995).

L'orientamento è stato confermato da questa Corte, con riferimento al demanio marittimo, anche nei riguardi delle funzioni legislative della Regione autonoma Sardegna (nella specie, si trattava della competenza in materia di «esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche», di cui all'art. 3, lettera *l*, dello statuto speciale), con la precisazione che le facoltà dominicali dello Stato precedono logicamente la ripartizione delle competenze e ineriscono alla capacità giuridica dell'ente secondo i principi dell'ordinamento civile (sentenza n. 370 del 2008, che richiama la sentenza n. 427 del 2004).

Il ricorrente, tuttavia, muove da un'erronea premessa interpretativa, in quanto la disposizione regionale impugnata, nello stabilire l'ambito spaziale di applicazione dei piani urbanistici comunali, non devolve ai comuni compresi nel territorio regionale attribuzioni spettanti allo Stato in quanto proprietario del demanio marittimo.

In particolare, essa non prevede delimitazioni, ampliamenti o sdemanializzazioni del demanio marittimo, ex artt. 32, 33, 34 e 35 cod. nav., ma è l'espressione, come visto, della potestà legislativa attribuita alla Regione autonoma Sardegna nella materia «edilizia ed urbanistica», di cui all'art. 3, lettera *f*), dello statuto speciale, potestà che coesiste, sul mare territoriale, con i poteri anche di natura dominicale dello Stato e che prescinde da ogni problema relativo all'appartenenza dello stesso mare territoriale.

11.- L'art. 27, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025 inserisce nella legge reg. Sardegna n. 45 del 1989 l'art. 34-*bis* (rubricato «Disposizioni di salvaguardia delle zone umide»), alla stregua del quale, per quello che qui specificamente rileva, «[l]'articolo 17, comma 3, delle norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico regionale si interpreta nel senso che sono beni paesaggistici le zone umide di cui alla lettera *g*), come individuate e rappresentate nella cartografia del piano paesaggistico regionale nella loro dimensione spaziale. Il vincolo paesaggistico si estende, oltre il perimetro individuato, alla fascia dei 300 metri dalla linea di battigia degli specchi acquei interni alla zona umida e rappresentati nella cartografia ufficiale regionale» (comma 1).

Tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., per invasione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», in relazione agli artt. 135, comma 1, terzo periodo, 142, commi 1, lettera *i*), e 2, e 143, comma 1, lettera *d*), cod. beni culturali, in quanto, nel fornire l'interpretazione autentica dell'art. 17, comma 3, NTA, concernente la tutela delle zone umide regionali, si porrebbe in contrasto con il principio di copianificazione dei piani paesaggistici regionali tra lo Stato e le regioni.

Sarebbe altresì violato l'art. 5 Cost., in quanto l'impugnato art. 27, comma 2, modificerebbe unilateralmente il piano paesaggistico regionale, in contrasto con il principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni e con l'art. 143, comma 2, cod. beni culturali.

11.1.- Per costante orientamento di questa Corte, la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., alla cura esclusiva dello Stato (tra le tante, sentenze n. 160 del 2021, n. 178 e n. 172 del 2018 e n. 103 del 2017).

Peraltro, la competenza primaria della Regione autonoma Sardegna nella materia «edilizia ed urbanistica», di cui all'art. 3, lettera *f*), dello statuto speciale, si estende alle funzioni relative ai beni culturali e ambientali, consentendo



l'intervento legislativo della Regione nell'ambito della tutela paesaggistica, secondo quanto stabilito nelle norme di attuazione dello statuto speciale. In particolare, l'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975 ha trasferito alla Regione attribuzioni statali che attengono all'urbanistica, ma possono anche incidere sulla valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale, come la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesaggistici (tra le molte, sentenze n. 248 e n. 24 del 2022, n. 178 del 2018 e n. 51 del 2006).

Al riguardo, questa Corte ha affermato in molteplici occasioni che il legislatore statale, tramite adozione di norme qualificabili come grandi riforme economico-sociali, «conserva il potere, “nella materia ‘tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali’, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali (per tutte, sentenza n. 51 del 2006) [...] di vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale, così che le norme qualificabili come ‘riforme economico-sociali’ si impongono al legislatore di queste ultime” (sentenza n. 238 del 2013)» (sentenza n. 172 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 248 e n. 21 del 2022, n. 160 del 2021, n. 130 del 2020 e n. 118 del 2019).

Tale limite è espressamente previsto dall'art. 3 dello statuto speciale, in base al quale le potestà legislative esclusive attribuite alla Regione autonoma Sardegna devono essere esercitate nel rispetto «delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

A questa categoria di norme devono essere ricondotte le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio che sanciscono, in attuazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., il principio di pianificazione congiunta (o di copianificazione) dei beni paesaggistici, contenuto negli artt. 135 e 143 dello stesso codice (tra le tante, sentenze n. 257 del 2021 e n. 308 del 2013).

Le questioni in esame vanno correttamente ricostruite in questi termini, desumendosi dalle motivazioni esposte a sostegno della censura che il ricorrente lamenta il contrasto con le indicate disposizioni statali, quali norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

11.2.- Nel quadro costituzionale di distribuzione delle competenze sopra delineato, il codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, oltre a stabilire espressamente che «restano ferme le potestà attribuite alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione» (art. 8), all'art. 135 ha affidato alle regioni la scelta di approvare piani paesaggistici ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici.

Sulla base di queste indicazioni, la Regione autonoma Sardegna, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 42 del 2004, con la legge regionale 25 novembre 2004, n. 8 (Norma urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale) ha recepito e fatta propria la disciplina statale paesistico-ambientale e ha introdotto misure di salvaguardia finalizzate alla redazione del nuovo piano paesaggistico regionale.

In attuazione delle disposizioni di cui alla legge regionale n. 8 del 2004, con deliberazione 5 settembre 2006, n. 36/7, la Giunta regionale ha approvato il piano paesaggistico regionale, adottato con successivo decreto del Presidente della Regione 7 settembre 2006, n. 82, il quale detta le relative Norme tecniche di attuazione.

Queste ultime recepiscono le prescrizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio nel testo modificato, con riguardo al paesaggio, dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), vigente all'epoca di emanazione del citato piano paesaggistico.

Va precisato, come ha osservato il ricorrente, che gli artt. 135 e 143 cod. beni culturali, nel testo vigente dopo le modifiche introdotte dal citato d.lgs. n. 157 del 2006, non prescrivevano la pianificazione congiunta, limitandosi a prevederla come mera facoltà delle regioni. Infatti, l'art. 135, nel testo allora in vigore, disponeva che «[l]o Stato e le regioni assicurano che il paesaggio sia adeguatamente conosciuto, tutelato e valorizzato. A tale fine le regioni, anche in collaborazione con lo Stato, nelle forme previste dall'articolo 143, sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio, approvando piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernenti l'intero territorio regionale, entrambi di seguito denominati “piani paesaggistici”». L'art. 143, nel testo allora vigente, al comma 3, prevedeva che «le regioni, il Ministero ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio possono stipulare intese per l'elaborazione congiunta dei piani paesistici». L'obbligo di pianificazione congiunta, come ha parimenti osservato il ricorrente, è stato introdotto dal successivo d.lgs. n. 63 del 2008, con il quale sono stati sostituiti svariati articoli del codice dei beni culturali e del paesaggio, fra i quali l'art. 135 e l'art. 143.

L'art. 17 delle citate NTA ha stabilito, al comma 3, che rientrano nell'assetto regionale ambientale alcune categorie di beni paesaggistici, «tipizzati e individuati nella cartografia del PPR di cui all'art. 5 e nella tabella allegato 2, ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera *i*), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, come modificato dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157». Fra di essi indica, alla successiva lettera *g*), la categoria inerente a «[z]one umide, laghi naturali ed invasi artificiali e territori contermini compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi», in relazione alla quale è intervenuto l'art. 27, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, recante una norma di interpretazione autentica con specifico riferimento alle zone umide.



Va rammentato, infine, che i beni paesaggistici di cui all'art. 17 NTA sono oggetto delle misure di tutela e di valorizzazione previste al successivo art. 18 delle medesime NTA.

11.3.- Ciò premesso, le questioni non sono fondate.

Il ricorrente prospetta sostanzialmente un'unica censura, lamentando l'asserita violazione del principio di copificazione, determinata dall'unilaterale intervento legislativo regionale.

Non viene specificamente censurato il contenuto della disposizione impugnata.

La Regione ha richiamato a suo favore, quale precedente in termini, la sentenza n. 308 del 2013.

Il richiamo è pertinente, poiché in quell'occasione questa Corte ha scrutinato, sulla base degli stessi parametri qui evocati, una norma regionale che imponeva l'interpretazione autentica del medesimo art. 17, comma 3, lettera g), NTA, con specifico riferimento alle zone umide. Si trattava dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20 (Norme di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici), nella parte in cui stabiliva che «[l]a Giunta regionale, nel rispetto della norma fondamentale di riforma economico-sociale di cui all'articolo 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137) e successive modifiche ed integrazioni, ed in particolare in applicazione di quanto disposto alle lettere a) e b) di detto articolo, assume una deliberazione di interpretazione autentica dell'articolo 17, comma 3, lettera g), delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale nel senso che la fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia è da riferirsi esclusivamente, come in tali disposizioni già stabilito, ai laghi naturali e agli invasi artificiali e non si applica alle zone umide».

Dopo avere osservato che «[i]l ricorrente, nel prospettare la suddetta questione, muove[va] chiaramente dall'assunto che le aree di cui all'art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche di attuazione siano soggette alla procedura collaborativa prescritta dall'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004» (sentenza n. 308 del 2013), questa Corte ha ritenuto non fondata la questione.

La medesima sentenza ha precisato che «[l]e zone umide cui fa riferimento l'art. 17, comma 3, lett. g), delle norme tecniche e sulla cui disciplina è intervenuta la norma impugnata, sono [...] quelle individuate dallo stesso PPR, per le quali né l'art. 135, né l'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, nel testo vigente nel settembre 2006, prescrivevano la pianificazione congiunta, ma si limitavano a prevederla come mera facoltà delle Regioni». Dopo avere richiamato la riforma introdotta dal d.lgs. n. 63 del 2008, la sentenza ha rilevato altresì che, «[i]n particolare, l'art. 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nel testo in vigore dal 2008, stabilisce, all'ultimo periodo del comma 1, l'obbligo della elaborazione congiunta dei piani paesaggistici tra Ministero e Regioni "limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo art. 143"», disposizione, quest'ultima, che «tuttavia, nel testo anch'esso modificato nel 2008, tra i beni paesaggistici soggetti all'obbligo di pianificazione congiunta, non indica zone umide diverse da quelle incluse nell'elenco previsto dal [citato] d.P.R. n. 448 del 1976, adottato in esecuzione della cosiddetta Convenzione Ramsar sulle zone umide di importanza internazionale».

Pertanto, la Regione ben poteva, nell'esercizio della propria competenza legislativa primaria, intervenire sulla regolamentazione paesaggistica dei suddetti beni, anche attraverso una norma di interpretazione autentica, non essendo vincolata a coinvolgere, né in via preventiva, né in via successiva, i competenti organi statali.

Tali considerazioni valgono anche con riguardo alla norma regionale di interpretazione autentica impugnata in questa sede.

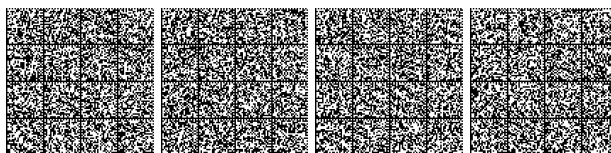
La non perfetta coincidenza delle norme interposte - essendo qui evocati non solo gli artt. 135 e 143 cod. beni culturali, ma cumulativamente anche ulteriori disposizioni dello stesso codice, senza una motivazione specifica relativa a ciascuna di esse - è irrilevante, in quanto, come si è detto, tutte le questioni, sia quella basata sul riparto di competenze sia quella che lamenta la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 5 Cost., sono basate sull'unica censura di unilateralità dell'intervento legislativo regionale, in contrasto con il principio di copificazione.

Di qui la non fondatezza delle questioni.

12.- L'art. 28 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025 inserisce nell'art. 19 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2016 il comma 5-*quater*.

Questa disposizione, nel prevedere che gli interventi e le trasformazioni realizzati nelle zone sottoposte a vincolo idrogeologico in assenza della prescritta autorizzazione, o in difformità da essa, possano ottenere l'accertamento della compatibilità idrogeologica successivamente alla realizzazione delle opere, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per invasione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», costituente limite all'esercizio delle competenze legislative regionali previste all'art. 3 dello statuto speciale.

Sussisterebbe il contrasto con l'art. 7 del r.d.l. n. 3267 del 1923, che, letto unitamente all'art. 53 cod. ambiente, non prevedrebbe il rilascio di pareri e/o nulla osta a sanatoria, ma solo l'autorizzazione preventiva alla realizzazione degli interventi e delle trasformazioni da eseguire nei terreni sottoposti a vincolo idrogeologico, allo scopo di prevenire i danni di cui all'art. 1 dello stesso r.d.l. n. 3267 del 1923, cioè che i suddetti terreni, per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con le norme poste a loro tutela, possano «con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque».



12.1.- L'eccezione di inammissibilità della questione per insufficiente motivazione, sollevata dalla Regione, non è fondata.

L'evocazione, da parte del ricorrente, sia dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., sia delle competenze legislative regionali di cui all'art. 3 dello statuto speciale, va intesa - come già si è chiarito con riguardo a questioni esaminate in precedenza - nel senso che la disposizione impugnata avrebbe travalicato i limiti posti a tali competenze statutarie dall'art. 7 del r.d.l. n. 3267 del 1923, che non prevede ipotesi di pareri o nulla-osta in sanatoria. Inoltre, il ricorrente, richiamando anche l'art. 53 cod. ambiente, ha espressamente qualificato tale parametro interposto come norma fondamentale di riforma economico-sociale, riconducibile alla potestà legislativa dello Stato in materia ambientale, norma che il legislatore regionale deve rispettare in forza dello stesso art. 3 dello statuto.

Tali affermazioni, ancorché sintetiche, appaiono sufficienti e adeguate, in quanto il nucleo del ragionamento condotto dal ricorrente, che sostiene il travalicamento delle competenze legislative riservate al legislatore regionale, emerge con sufficiente nettezza (tra le molte, sentenza n. 117 del 2022; in senso analogo, di recente, sentenza n. 196 del 2025).

La mancata individuazione della *ratio* della disposizione impugnata, lamentata dalla Regione, non riguarda l'ammissibilità, bensì il merito della questione.

12.2.- Nel merito, la questione è fondata.

Si rende necessaria, sul punto, una breve analisi della disciplina statale in materia di vincolo idrogeologico.

Le leggi della seconda metà dell'Ottocento avevano introdotto garanzie soprattutto per la tutela di boschi e foreste. Si era partiti da una tutela meramente successiva, avendo il legislatore rinunciato a prevedere controlli preventivi sui tagli, limitandosi a sanzionare *ex post* quelli che risultassero in contrasto con disposizioni legislative o regolamentari. Questa fu la logica della legge 20 giugno 1877, n. 3917 (Legge forestale), espressione di uno Stato riluttante a imporre limitazioni alle proprietà. Di lì si era passati a una tutela preventiva, basata su piani di rimboschimento, previsti dalla legge 1° marzo 1888, n. 5238 (Concernente il rimboscamento ed il rinsodamento dei terreni montuosi, e norme da seguirsi) e finalizzati a soddisfare le esigenze idrogeologiche.

La grande innovazione si ebbe con il r.d.l. n. 3267 del 1923 (la cosiddetta "legge Serpieri"), tuttora in vigore ed evocato come parametro interposto nel caso in esame. Questa normativa è venuta ad ampliare e a rafforzare la logica della tutela preventiva, introducendo il «vincolo per scopi idrogeologici» non solo per le aree boschive e forestali, ma per i «terreni di qualsiasi natura o destinazione» (art. 1). Questi terreni sono sottoposti al vincolo se «per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con le norme di cui agli articoli 7, 8 e 9 possono con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque» (sempre l'art. 1).

Il vincolo idrogeologico, dunque, va oltre i boschi e le foreste. Diviene una misura generalizzata di difesa del suolo e può essere imposto per prevenire il danno pubblico previsto dal menzionato art. 1. Il vincolo comporta rilevanti limitazioni dell'uso dei terreni vincolati. Si tratta delle limitazioni precisate dagli artt. 7, 8 e 9 del r.d.l. n. 3267 del 1923. Nel caso in esame rileva quella contenuta nell'art. 7, in base al quale gli interventi di trasformazione dei terreni sottoposti a vincolo sono subordinati ad autorizzazione preventiva del Comitato forestale e alle modalità da esso prescritte, caso per caso, allo scopo di prevenire i danni idrogeologici. Le altre limitazioni consistono nell'obbligo di osservare le prescrizioni e le restrizioni disposte dalle competenti autorità amministrative (artt. 8 e 9).

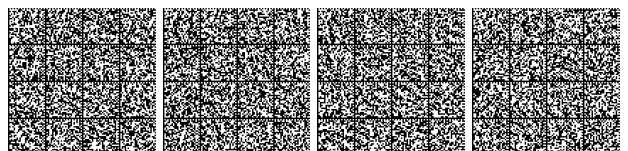
Si tratta di una penetrante disciplina di conformazione della proprietà. In particolare, l'autorizzazione preventiva degli interventi sui beni vincolati costituisce elemento imprescindibile di tale conformazione.

Questa Corte ha ripetutamente evidenziato che le attività relative alla difesa del suolo, in particolare quelle relative alla salvaguardia per i rischi derivanti da dissesto idrogeologico, debbono essere ricondotte alla materia della tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza legislativa statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. (tra le tante, sentenze n. 138 del 2021, n. 109 del 2011, n. 341 del 2010, n. 254, n. 246 e n. 232 del 2009).

La tutela dell'ambiente è, per giurisprudenza costituzionale costante, una materia trasversale, che può interferire con materie di competenza regionale: ad esempio, governo del territorio o pesca (tra le tante, sentenze n. 16 del 2024 e n. 189 del 2021). Ed è materia che si fonda su un fine: la protezione ambientale. Ne consegue che le regioni, nell'esercizio di loro competenze, possono dettare norme non in linea con quelle dello Stato solo se perseguono il fine della protezione ambientale migliorando gli standard di tutela statale (tra le tante, oltre a quelle da ultimo richiamate, sentenze n. 148 del 2023, n. 191 e n. 21 del 2022, n. 158 e n. 86 del 2021).

La disposizione regionale impugnata, di cui all'art. 28 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, che ha introdotto il comma 5-*quater* nell'art. 19 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2016, consente un'autorizzazione "postuma" degli interventi realizzati su terreni sottoposti a vincolo idrogeologico ai sensi del r.d.l. n. 3267 del 1923, in assenza di autorizzazione preventiva o in difformità da essa, quando gli interventi stessi siano conformi, sia al momento della realizzazione che al momento della presentazione della domanda, alle norme della medesima legge regionale, alle prescrizioni di massima e di polizia forestale, nonché ai piani forestali particolareggiati, e non vi siano pregiudizi all'assetto idrogeologico.

È immediatamente chiaro che tale disposizione riduce il livello di tutela ambientale, aprendo alla possibilità di un'autorizzazione "postuma" degli interventi sui beni vincolati, mentre la legge statale ammette la sola autorizzazione preventiva, come elemento imprescindibile della conformazione della proprietà vincolata.



La mancata previsione, ai sensi del citato art. 7 del r.d.l. n. 3267 del 1923, del rilascio di un'autorizzazione postuma di opere non preventivamente autorizzate è l'espressione di un inderogabile divieto di concessione del nulla-osta in sanatoria, anche nel caso di violazione solo formale dell'obbligo di ottenere l'autorizzazione. Ciò in ragione della preminenza dell'essenziale interesse pubblico a valutare ex ante, senza eccezioni, la compatibilità delle opere con la difesa del suolo dal dissesto idrogeologico.

In altri termini, il vincolo idrogeologico, perseguendo il fine di prevenire rilevanti danni ambientali di cui il nostro Paese ha spesso sofferto, quali denudazioni dei terreni, perdita della loro stabilità, turbamento del regime delle acque, non può tollerare un accertamento postumo di compatibilità degli interventi e delle trasformazioni realizzati nei terreni vincolati in assenza della prescritta autorizzazione o in difformità da essa.

Di conseguenza, l'introduzione di una modalità di regolarizzazione delle suddette opere, sulla falsariga della procedura di accertamento della cosiddetta "doppia conformità" delle opere abusive sotto il profilo edilizio, disciplinata dall'art. 36 t.u. edilizia, è preclusa al legislatore regionale, ponendosi in contrasto con il citato art. 7 del r.d.l. n. 3267 del 1923, che, per la sua indubbia natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale, vincola la potestà legislativa della Regione autonoma Sardegna.

Non è decisivo, in senso contrario, il richiamo fatto dalla difesa regionale all'art. 61, comma 5, cod. ambiente, alla stregua del quale «[l]e funzioni relative al vincolo idrogeologico di cui al regio decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 3267, sono interamente esercitate dalle regioni», in quanto non spetterebbe comunque alla Regione, nell'esercizio di tali funzioni, il potere di alterare le caratteristiche del procedimento autorizzativo delineate al citato art. 7 del r.d.l. n. 3267 del 1923 in funzione di tutela dell'ambiente, tra le quali rientra la natura necessariamente preventiva dell'autorizzazione.

Deve dunque essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 28 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, che ha introdotto l'art. 19, comma 5-*quater*, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2016.

13.- L'art. 29, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025 inserisce l'art. 5-*ter* nella legge reg. Sardegna n. 28 del 1998, rubricato «Sanzioni per opere eseguite in assenza o in difformità dall'autorizzazione».

Tale disposizione, nello stabilire che le sanzioni di cui all'art. 167 cod. beni culturali «non si applicano alle opere pubbliche realizzate in assenza o difformità dell'autorizzazione paesaggistica» (comma 4 dell'art. 5-*ter*) e «non si applicano alle opere realizzate prima dell'apposizione del vincolo paesaggistico di cui alla parte terza del decreto legislativo n. 42 del 2004» (comma 5 dell'art. 5-*ter*), violerebbe gli artt. 117, secondo comma, lettere *l*) e *s*), e 9 Cost., per invasione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», in relazione al citato art. 167 cod. beni culturali, poiché tale norma interposta non contemplerebbe la possibilità di escludere l'applicabilità dell'indicata sanzione per le opere pubbliche eseguite in assenza o in difformità dell'autorizzazione paesaggistica e per le opere eseguite prima dell'apposizione del vincolo paesaggistico.

13.1.- Le questioni concernenti l'impugnato art. 29, comma 1, lettera *c*), vanno esaminate separatamente, in relazione ai citati commi 4 e 5 del nuovo art. 5-*ter* della legge reg. Sardegna n. 28 del 1998, in quanto, pur essendo comuni i parametri costituzionali e quello interposto, le rispettive soluzioni non coincidono, come si vedrà in seguito.

13.2.- Quanto alla parte dell'art. 29, comma 1, lettera *c*), che ha introdotto il comma 4 del nuovo art. 5-*ter* della legge reg. Sardegna n. 28 del 1998, si osserva preliminarmente che le questioni concernono esclusivamente il frammento normativo che stabilisce l'inapplicabilità alle indicate opere pubbliche, delle quali sia accertata ex post la compatibilità paesaggistica, della sanzione di cui al comma 1 dell'art. 5-*ter*, vale a dire, in forza del richiamo contenuto nello stesso comma 1, della sanzione pecuniaria ex art. 167, comma 5, cod. beni culturali. L'oggetto dell'impugnazione, dunque, deve essere circoscritto a tale parte della disposizione.

Sempre in via preliminare, l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione, per carenze motivazionali del ricorso, è fondata con riguardo alla questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto il ricorrente non ha fornito alcuna motivazione in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione del citato parametro, non chiarendo il meccanismo attraverso il quale si realizzerebbe il vulnus lamentato.

La medesima eccezione di inammissibilità non è invece fondata con riguardo alla violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Analogamente a quanto si è detto in precedenza (punti 11.1. e 12.1.), la questione va correttamente ricostruita, sulla base delle ragioni esposte a sostegno della censura, nel senso che la disposizione impugnata avrebbe travalicato i limiti posti alla competenza legislativa statutaria nell'ambito della tutela paesaggistica dall'art. 167, comma 5, cod. beni culturali, emanato dallo Stato nell'esercizio della potestà legislativa in materia ambientale e integrante una norma fondamentale di riforma economico-sociale, che il legislatore regionale deve rispettare in forza dell'art. 3 dello statuto speciale.

Ciò è sufficiente per escludere carenze motivazionali.



13.2.1.- Nel merito, la questione è fondata, nei sensi di seguito precisati.

Non è condivisibile la tesi della Regione secondo la quale non si verserebbe in un'ipotesi di deroga alle previsioni dell'art. 167, ma di una mera semplificazione in quella procedura amministrativa, considerata la natura pubblica di tutti gli enti coinvolti e la necessità di destinare gli importi ricavati dal pagamento della sanzione - tratti da fondi anch'essi pubblici - al ripristino e alla salvaguardia paesaggistica, ex art. 167, comma 6.

A prescindere dalla scarsa chiarezza delle presunte finalità semplificatorie cui allude la Regione, è decisivo osservare che l'art. 167, comma 5, cod. beni culturali non prevede eccezioni all'applicazione della sanzione pecuniaria irrogata a seguito dell'accertamento postumo di compatibilità, senza distinguere sulla base della natura privata o pubblica delle opere realizzate in mancanza di autorizzazione paesaggistica (o in difformità da essa). Distinzione che, peraltro, mal si concilierebbe con il carattere già di per sé derogatorio dell'accertamento postumo di compatibilità, equivalente al rilascio di un'autorizzazione in sanatoria, che rappresenta un'eccezione alla regola generale, espressa al comma 1 dell'art. 167, consistente nell'obbligo di riduzione in pristino delle opere abusive sotto il profilo paesaggistico.

Il legislatore regionale ha travalicato, dunque, i limiti posti alla sua competenza in materia di paesaggio dal citato art. 167, comma 5, cod. beni culturali.

In conclusione, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera c), della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, che ha introdotto l'art. 5-ter, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 28 del 1998, nella parte in cui prevede che la sanzione di cui all'art. 167, comma 5, cod. beni culturali non si applica alle opere pubbliche realizzate in assenza dell'autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa.

13.3.- Si può passare all'impugnato art. 29, comma 1, lettera c), che, nella parte in cui ha introdotto il comma 5 del nuovo art. 5-ter della legge reg. Sardegna n. 28 del 1998, prevede: «[I]e sanzioni di cui ai commi 1, 2 e 3 [dello stesso art. 5-ter] non si applicano alle opere realizzate prima dell'apposizione del vincolo paesaggistico di cui alla parte terza del decreto legislativo n. 42 del 2004».

Anche in questo caso, per le ragioni già esposte, va precisato che l'oggetto dell'impugnazione deve circoscriversi alla parte della disposizione che stabilisce l'inapplicabilità della sanzione di cui all'art. 167, comma 5, cod. beni culturali. Va altresì preliminarmente dichiarata l'inammissibilità della questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., per insufficiente motivazione.

Valgono, inoltre, le considerazioni sopra svolte in ordine all'ammissibilità della rimanente questione, che deve intendersi riferita alla violazione dei limiti posti dall'art. 167, comma 5, cod. beni culturali, quale norma fondamentale delle riforme economico-sociali, alla competenza legislativa attribuita alla Regione nell'ambito della tutela del paesaggio.

13.3.1.- Nel merito, tale questione non è fondata.

Il ricorrente muove dall'erroneo presupposto che anche le opere realizzate prima dell'apposizione del vincolo paesaggistico ricadano nell'ambito di applicazione della norma evocata come interposta.

L'art. 167, comma 5, cod. beni culturali, invero, deve essere interpretato nel senso che si applica solo al caso di intervento eseguito in violazione dell'obbligo di chiedere l'autorizzazione paesaggistica, cioè su un'area già vincolata al momento di realizzazione dell'opera.

A tale conclusione si giunge in base a diversi elementi testuali, già valorizzati da questa Corte nella sentenza n. 75 del 2022 e nell'ordinanza n. 13 del 2023, nell'ambito di pronunce che hanno dichiarato l'inammissibilità di questioni analoghe alla presente.

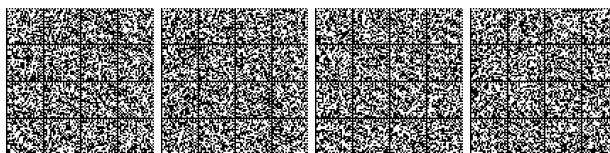
Invero, l'art. 167, comma 1, cod. beni culturali menziona la «violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal Titolo I della Parte terza»; il comma 4, alla lettera a), fa riferimento ai «lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica»; in più punti l'art. 167 menziona, ai commi 1, 2 e 5, il «trasgressore»: tutte previsioni che non possono riferirsi all'ipotesi in cui, al momento della realizzazione delle opere, il vincolo non fosse stato ancora apposto.

Sulla base di questi stessi elementi, del resto, anche il Ministero della cultura (all'epoca, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo) ha ritenuto inapplicabile l'art. 167 al caso del vincolo sopravvenuto (pareri 20 aprile 2017, n. 12633; 5 maggio 2016, n. 13373; 27 aprile 2016, n. 12385; 16 dicembre 2015, n. 30815; a essi può aggiungersi il più recente parere 18 gennaio 2024, n. 1453).

Ne consegue che la disposizione regionale impugnata, escludendo l'applicazione della sanzione pecuniaria nel caso di opere realizzate prima dell'apposizione del vincolo, non deroga all'invocata norma interposta.

Di qui la non fondatezza della questione.

14.- L'art. 29, comma 1, lettera d), della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025 sostituisce l'art. 9 della legge reg. Sardegna n. 28 del 1998, rubricato «Competenza dei Servizi regionali di tutela del paesaggio».



Il ricorrente censura il comma 12 del novellato art. 9, che disciplina la procedura per l'autorizzazione paesaggistica dei piani particolareggiati previsti all'art. 21 della legge reg. Sardegna n. 45 del 1989.

Tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per invasione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», costituente limite all'esercizio delle competenze legislative regionali previste all'art. 3 dello statuto speciale, nonché l'art. 9 Cost., che stabilisce la preminenza del principio della tutela dell'ambiente e impone livelli minimi di tutela.

La violazione deriverebbe dal contrasto con gli artt. 16, terzo comma, e 28 della legge n. 1150 del 1942, quali norme fondamentali delle riforme economico-sociali che vincolano anche le potestà legislative delle Regioni a statuto speciale.

Il legislatore regionale avrebbe in tal modo configurato un procedimento del tutto autonomo, nel quale la partecipazione degli organi ministeriali non troverebbe spazio e il provvedimento di autorizzazione paesaggistica interverrebbe dopo un *iter* condotto solo dagli uffici regionali.

14.1.- Le questioni non sono fondate.

Come ha osservato la Regione, il citato art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975, nel dare attuazione allo statuto speciale, ha previsto il trasferimento alla Regione autonoma Sardegna «[del]le attribuzioni già esercitate dagli organi centrali e periferici del Ministero della pubblica istruzione ai sensi della legge 6 agosto 1967, n. 765 ed attribuite al Ministero per i beni culturali e ambientali con decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, convertito in legge 29 gennaio 1975, n. 5, nonché da organi centrali e periferici di altri Ministeri» (comma 1).

Fra le attribuzioni del Ministero della pubblica istruzione (cui è subentrato dapprima il Ministero per i beni culturali e ambientali e attualmente il Ministero della cultura), stabilite dalla legge n. 765 del 1967, è compreso per l'appunto il parere «della competente Soprintendenza» sia sui piani particolareggiati di cui all'art. 16 della legge n. 1150 del 1942, sia sulle lottizzazioni di cui al successivo art. 28 della stessa legge, nel testo rispettivamente introdotto dagli artt. 5 e 8 della citata legge n. 765 del 1967.

La disposizione impugnata, nel prevedere che gli strumenti urbanistici contemplati all'art. 21, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 45 del 1989, tra i quali rientrano i piani particolareggiati (alla lettera a) e i piani di lottizzazione convenzionata (alla lettera b), sono sottoposti all'approvazione paesaggistica del Servizio tutela del paesaggio regionale competente per territorio, senza la partecipazione di organi statali, esprime la specifica competenza della stessa Regione in materia paesaggistica, di cui si sono delineati in precedenza i contorni.

La mancata previsione di tale partecipazione è coerente con l'avvenuto trasferimento delle attribuzioni degli organi statali alla Regione, cui compete dunque la valutazione paesaggistica degli strumenti urbanistici in oggetto.

In definitiva, non sussiste la lamentata violazione delle norme interposte indicate dal ricorrente, alla luce del sopravvenuto trasferimento alla Regione delle funzioni concernenti i pareri paesaggistici previsti dalle predette norme e alla luce della potestà legislativa regionale in materia di tutela del paesaggio.

Né sarebbe possibile evocare, in luogo delle citate disposizioni della legge n. 1150 del 1942, quella di cui all'art. 146 cod. beni culturali, che prevede il parere della competente soprintendenza nell'ambito del procedimento di autorizzazione paesaggistica, in quanto tale procedimento, come osserva lo stesso ricorrente, non riguarda i piani urbanistici, ma i singoli interventi edilizi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 28 della legge della Regione Sardegna 17 giugno 2025, n. 18 (Riordino e coordinamento della normativa edilizia e urbanistica regionale con le disposizioni urgenti in materia di semplificazione urbanistica ed edilizia di cui al decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, in legge 24 luglio 2024, n. 105), che ha introdotto l'art. 19, comma 5-quater, della legge della Regione Sardegna 27 aprile 2016, n. 8 (Legge forestale della Sardegna);



2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera c), della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, che ha introdotto l'art. 5-ter, comma 4, della legge della Regione Sardegna 12 agosto 1998, n. 28 (Norme per l'esercizio delle competenze in materia di tutela paesistica trasferite alla Regione autonoma della Sardegna con l'articolo 6 del D.P.R. 22 maggio 1975, n. 480, e delegate con l'articolo 57 del D.P.R. 19 giugno 1975, n. 348), nella parte in cui prevede che la sanzione di cui all'art. 167, comma 5, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) non si applica alle opere pubbliche realizzate in assenza o difformità dell'autorizzazione paesaggistica;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera c), della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere a) e l), Cost. e all'art. 3, lettera l), 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;

6) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e all'art. 3, lettera l), dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, promosse, in riferimento agli artt. 5 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e all'art. 3 dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera c), della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui ha introdotto l'art. 5-ter, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 28 del 1998, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e all'art. 3 dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera d), della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e all'art. 3 dello statuto speciale, 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 25 marzo 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

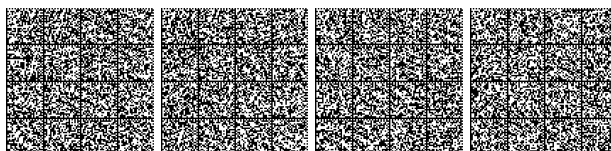
Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 giugno 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 101

Ordinanza 8 - 9 giugno 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Intervento nel giudizio incidentale di un terzo il quale non è parte nel giudizio in via principale avente a oggetto la disposizione che disciplina l'aiuto al suicidio, stabilendo la non punibilità di chi agevola l'esecuzione del proposito dell'altrui suicidio alle condizioni e modalità stabilite nella sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019, tra cui che l'aiuto sia prestato a una persona "tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale" - Soggetti legittimati, oltre quelli *ex lege* - Terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio o titolare di interessi analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale - Necessità di ammettere l'interveniente la cui vita sia direttamente coinvolta dagli effetti della pronuncia della Corte costituzionale - Ammissibilità degli intervenienti ad adiuvandum e ad opponendum.

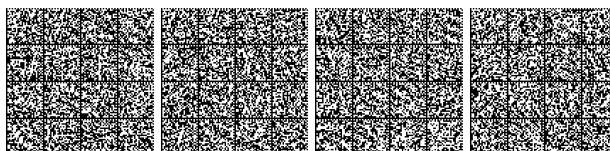
Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Intervento nel giudizio incidentale del soggetto il quale non è parte nel giudizio in via principale avente a oggetto la disposizione che disciplina l'aiuto al suicidio, stabilendo la non punibilità, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019, di chi agevola l'esecuzione del proposito dell'altrui suicidio, alle condizioni e modalità stabilite nella medesima sentenza, tra cui che l'aiuto sia prestato a una persona "tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale"- Soggetti legittimati, oltre quelli *ex lege* - Intervento di soggetti che non sono titolari di un interesse qualificato, inerente in modo immediato e diretto all'oggetto del giudizio *a quo* - Inammissibilità degli intervenienti.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Intervento nel giudizio incidentale dell'erede di un terzo il quale non è parte nel giudizio in via principale avente a oggetto la disposizione che disciplina l'aiuto al suicidio, stabilendo la non punibilità di chi agevola l'esecuzione del proposito dell'altrui suicidio alle condizioni e modalità stabilite nella sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019, tra cui che l'aiuto sia prestato a una persona "tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale" - Soggetti legittimati, oltre quelli *ex lege* - Terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio o titolare di interessi analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale - Intransmissibilità di un diritto personalissimo - Inammissibilità degli eredi intervenienti.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Memorie depositate dagli intervenienti ad adiuvandum e ad opponendum in prossimità della camera di consiglio che decide sulla ammissibilità dei medesimi interventi, svolti da terzi i quali non sono parti nel giudizio in via principale avente a oggetto la disposizione che disciplina l'aiuto al suicidio, stabilendo la non punibilità di chi agevola l'esecuzione del proposito dell'altrui suicidio alle condizioni e modalità stabilite nella sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019, tra cui che l'aiuto sia prestato a una persona "tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale" - Applicabilità della novella delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nella parte relativa al rito - Possibile deposito di sintetiche memorie esclusivamente al Presidente del Consiglio dei ministri o al Presidente della Giunta regionale e alle parti costituite - Possibile deposito di memorie integrative da parte di altri soggetti nell'imminenza dell'udienza pubblica, a condizione che il loro intervento sia già stato ritenuto ammissibile - Inammissibilità delle memorie depositate in prossimità della camera di consiglio che decide sulla ammissibilità degli interventi - Assegnazione agli intervenienti ammessi del termine del 12 giugno 2026 per il deposito di memorie.

– Codice penale, art. 580.

– Costituzione, artt. 2, 3, 13, 32, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Bologna, nel procedimento penale a carico di M. C., F. M. e V. F., con ordinanza del 29 settembre 2025, iscritta al n. 223 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di M. C., F. M. e V. F., nonché gli atti di intervento di R. F., di A. D.B., di B. S., di M. G., di C. G., di R. E., P. F., R. I., D. M., L. M., A. P., M.L. R. ed E. S., e del Presidente del Consiglio dei ministri;

viste le memorie sull'ammissibilità degli interventi presentate da R. F.; da M. D.B., in qualità di erede di A. D.B.; da M. D., in qualità di erede di B. S.; da R. E., P. F., R. I., D. M., L. M., A. P., M.L. R. ed E. S.; da C. G. e M. G.;

uditi nella camera di consiglio dell'8 giugno 2026 i Giudici relatori Francesco Viganò e Luca Antonini, fissata ai sensi dell'art. 5, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale per la decisione sull'ammissibilità degli interventi di R. F., di A. D.B., di B. S., di M. G., di C. G., di R. E., P. F., R. I., D. M., L. M., A. P., M.L. R. ed E. S.;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 giugno 2026.

Ritenuto che con ordinanza del 29 settembre 2025, iscritta al n. 223 del registro ordinanze del 2025, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Bologna ha sollevato - in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 32, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale, censurandolo nella parte in cui prevede, tra i requisiti per l'operare della causa di non punibilità dell'aiuto al suicidio introdotta dalla sentenza n. 242 del 2019 di questa Corte, quello dell'essere la persona agevolata nel proposito suicidario - oltre che affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche assolutamente intollerabili, e capace di prendere decisioni libere e consapevoli - «tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale»;

che con atti distinti sono intervenuti ad adiuvandum R. F., B. S. e A. D.B., persone affette da patologie irreversibili - quali, rispettivamente, glioma diffuso, paralisi sopranucleare progressiva e atrofia multisistemica -, che hanno richiesto l'accesso alla procedura di suicidio medicalmente assistito, ricevendo però un diniego da parte delle competenti aziende del Servizio sanitario nazionale, motivato dall'insussistenza, allo stato attuale, del requisito della sottoposizione a trattamento di sostegno vitale;

che ad avviso degli intervenienti, le condizioni di salute in cui essi si trovano, destinate ad aggravarsi anche in modo improvviso, varrebbero a sostenere la titolarità di un interesse qualificato legittimante l'intervento, «anche e soprattutto considerando il peculiare ruolo del “fattore tempo”»;

che al riguardo, tutti gli intervenienti richiamano le ordinanze di questa Corte con le quali, proprio nella materia inerente alla libertà di autodeterminazione nelle scelte di fine vita, soggetti terzi estranei rispetto al procedimento *a quo* sono stati ammessi a intervenire nel giudizio di legittimità costituzionale, quale unica e peculiare sede per far valere i propri diritti, immediatamente interessati dalla pronuncia di questa Corte;

che sono inoltre intervenuti ad adiuvandum, con un atto congiunto, C. G. e M. G., persone affette da sclerosi laterale amiotrofica, patologia che li ha resi completamente immobili dal collo in giù e incapaci di parlare, funzione sostituita attraverso dispositivi tecnologici;



che, a sostegno dell'ammissibilità dell'intervento, essi espongono che, sebbene finora non abbiano intrapreso decisioni di fine vita, potrebbero valutare di accedere all'aiuto alla morte volontaria nel momento in cui, dato il progredire della patologia, le sofferenze divenissero per loro intollerabili;

che in questo contesto essi rappresentano l'interesse di non essere discriminati, «se e quando maturassero tale scelta nel futuro», a causa dell'assenza di un trattamento di sostegno vitale in corso, «unico elemento» che oggi li escluderebbe dall'ambito della procedura delineata dalla indicata sentenza n. 242 del 2019;

che si tratterebbe di un interesse concreto, perché l'attuale configurazione dell'art. 580 cod. pen. inciderebbe nell'immediato sulla loro sfera giuridica, precludendo in modo definitivo «la possibilità di esercitare, in futuro», la facoltà di assumere una decisione libera e consapevole sul proprio fine vita, secondo le garanzie individuate dalla citata sentenza. La «lesione» alla loro sfera giuridica assumerebbe inoltre «natura attuale», dal momento che il requisito del sostegno vitale opererebbe «già ora come limite invalicabile»;

che hanno altresì depositato atto di intervento congiunto ad opponendum R. E., P. F., R. I., D. M., L. M., A. P., M.L. R. ed E. S., persone che dichiarano di trovarsi «in talune delle condizioni che integrano l'ipotesi di non punibilità di aiuto al suicidio all'esito della sentenza n. 242 del 2019», senza essere tuttavia soggette a trattamenti di sostegno vitale, nei sensi di cui alla sentenza di questa Corte n. 135 del 2024;

che gli intervenienti espongono di essere affetti da patologie irreversibili - quali, rispettivamente, gli esiti di trauma cranio-encefalico; mielopatia cronica ed emosiderosi del sistema nervoso centrale; sclerosi laterale amiotrofica; da tetraparesi spastica; patologia oncologica; morbo di Friedreich; tetraplegia flaccida -, ma capaci di volontà libera e autonoma, e che, con il supporto delle persone a loro vicine e dei sanitari, «hanno saputo fino ad oggi sempre resistere dinanzi ai momenti di maggior sofferenza fisica e psicologica»;

che i predetti ritengono di potere intervenire in quanto titolari di un interesse qualificato ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, segnalando che, ove le questioni fossero accolte e in loro insorgesse una sofferenza fisica o esistenziale intollerabile, anche essi potrebbero fare accesso al suicidio medicalmente assistito, «risultando così privati della tutela penale oggi loro accordata dall'art. 580 c.p.»; al riguardo, richiamano altresì l'ordinanza pronunciata da questa Corte all'udienza del 26 marzo 2025, che ha ammesso l'intervento di quattro di loro nel giudizio deciso dalla sentenza n. 66 del 2025;

che dopo la fissazione, con decreto presidenziale del 21 maggio 2026, della camera di consiglio per la decisione sull'ammissibilità degli interventi, ai sensi dell'art. 5 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale come modificato dalla deliberazione di questa Corte del 12 marzo 2026, hanno depositato memorie R. F., R. E., P. F., R. I., D. M., L. M., A. P., M.L. R.; C. e M. G.; M. D.B., in qualità di erede di A. D.B.; M. D., in qualità di erede di B. S.;

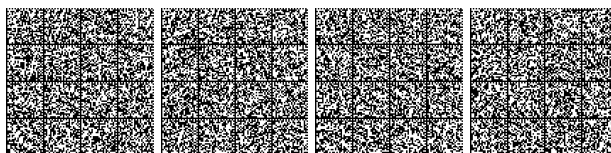
che, più in particolare, R. F., «ad integrazione e aggiornamento» di quanto dedotto nell'atto di intervento, rappresenta che l'azienda sanitaria territorialmente competente ha respinto la propria seconda istanza di accesso alla procedura di suicidio medicalmente assistito, e che avverso tale provvedimento egli ha proposto ricorso ai sensi dell'art. 700 del codice di procedura civile. L'interveniente produce documentazione medica ad attestazione del peggioramento delle proprie condizioni di salute e reitera le proprie deduzioni sulla titolarità di un interesse qualificato all'intervento;

che tutti gli intervenienti ad opponendum, nonché C. e M. G., hanno reiterato e approfondito le argomentazioni già svolte nei rispettivi atti di intervento;

che M. D.B. ha invece comunicato il decesso, avvenuto in data 10 aprile 2026 a causa dell'aggravarsi della patologia da cui era affetto, dell'originario interveniente A. D.B., e ha dichiarato di volere, in qualità di erede, «proseguire l'azione intrapresa dal fratello, ritenendo che l'interesse qualificato dedotto in giudizio, pur afferente a diritti personalissimi, mantenga una rilevanza giuridica attuale in termini di accertamento della legittimità delle procedure sanitarie seguite, e di tutela della dignità della memoria del defunto»;

che M. D.B. ritiene che «la natura fondamentale del diritto [di A. D.B.] e l'assenza dei tempi necessari affinché quest[i] potesse far valere nelle sedi opportune il suo diritto di agire in giudizio al fine di veder riconoscere la violazione della sua dignità e della sua libertà di autodeterminazione terapeutica, ad esempio mediante risarcimento del danno provocato dalle sofferenze di un'attesa illegittima», giustificino l'ammissibilità dell'intervento;

che la posizione giuridica azionata da A. D.B. si sarebbe «cristallizzata mediante il deposito dell'atto di intervento, facendo permanere la legittimazione del suo intervento dopo il decesso attraverso la prosecuzione della partecipazione al giudizio di legittimità costituzionale tramite l'erede legittimo»;



che l'intervento di M. D.B. dovrebbe ritenersi ammissibile anche considerando: *i)* la recente modifica delle Norme integrative, che confermerebbe «la progressiva apertura del sistema di giustizia costituzionale verso una più ampia partecipazione di soggetti portatori di interessi qualificati, segnatamente nei casi in cui la decisione della Consulta sia suscettibile di incidere direttamente su posizioni soggettive fondamentali»; *ii)* il principio di effettività della tutela dei diritti fondamentali desumibile dagli artt. 2, 3, 24 e 111 Cost.; *iii)* la legittimazione e l'interesse qualificato dell'erede a «ottenere una piena valutazione della vicenda costituzionale dedotta dall'interveniente deceduto nelle more del presente giudizio, al fine di tutelare la dignità del defunto»; *iv)* la natura oggettiva del giudizio costituzionale;

che la morte dell'originario interveniente non potrebbe tradursi «in un arresto procedurale o [...] nell'annullamento della sua posizione e delle istanze già formulate», ma imporrebbe di «vagliare la prosecuzione dell'iniziativa processuale già intrapresa alla luce dell'importanza dei principi costituzionali in gioco, tra cui la dignità umana, lo sviluppo della persona umana anche nel tratto finale dell'esistenza e la libertà di autodeterminazione terapeutica, dei superiori principi di effettività del diritto di difesa, della tutela costituzionale e di pienezza del contraddittorio»;

che «[i]n via residuale», l'intervento sarebbe ammissibile in base all'applicazione analogica della disciplina del processo amministrativo, oggetto di rinvio da parte dell'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), e segnatamente dell'art. 79 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) che rinvia a sua volta, in relazione all'interruzione del processo, alle norme del codice di procedura civile, da cui si trarrebbe che «la morte della parte non azzerava automaticamente la rilevanza della posizione processuale, a patto che persista un interesse alla decisione»;

che nel caso di specie, il decesso dell'interveniente non eliderebbe «la rilevanza costituzionale dell'interesse da quest[i] dedotto, a che codesta Corte valuti compiutamente i profili della violazione dei suoi diritti costituzionali, esaminando come la presenza del requisito dei trattamenti di sostegno vitale abbia inciso su di essi»;

che la vicenda di A. D.B. sarebbe emblematica delle «criticità applicative» del requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale. La circostanza che all'interessato sia stato negato - sia dall'azienda sanitaria competente, sia dall'autorità giudiziaria successivamente adita ai sensi dell'art. 700 cod. proc. civ. - l'accesso alla procedura di suicidio medicalmente assistito, nonostante la presenza di trattamenti di sostegno vitale nel senso precisato da questa Corte nelle sentenze n. 135 del 2024 e n. 66 del 2025, dimostrerebbe il permanere di «interpretazioni restrittive e disomogenee» di tale requisito, che hanno costretto l'interessato a «incardinare un percorso giudiziario e [...] attendere ulteriori mesi in una condizione di costante e irreversibile deterioramento dello stato di salute; situazione aggravata dal costante timore di un decesso improvviso, doloroso e non conforme alla volontà [da lui] liberamente espressa»;

che la mancata ammissione dell'intervento dell'erede di A. D.B. concretizzerebbe precisamente il «rischio specifico» che questa Corte ha voluto schermare nelle precedenti ordinanze ammissive di interventi nei giudizi di costituzionalità concernenti il suicidio medicalmente assistito, ossia che «il fattore tempo» comporti l'impossibilità per gli interessati di esercitare il diritto di difesa;

che, in conclusione, M. D.B. ha chiesto di «dichiarare ammissibile l'intervento spiegato originariamente [da A. D.B.] e, per l'effetto, ritenere ammissibile la prosecuzione dell'iniziativa processuale» dalla stessa spiegata, «in ragione della continuità dell'interesse costituzionale dedotto»; in subordine, di qualificare l'atto «quale autonomo intervento spiegato [da M. D.B.], in ragione dell'interesse qualificato derivante dalla vicenda costituzionale dedotta, considerandolo eccezionalmente in termini in ragione del decesso nelle more del presente giudizio della persona malata che aveva fatto originariamente richiesta di intervento»;

che, infine, M. D. ha pure comunicato il decesso di B. S., avvenuto il 4 maggio 2026 mediante autosomministrazione di un farmaco letale, autorizzata dopo l'aggravarsi della patologia da cui era affetta, che ha comportato la necessità medica di attivazione della gastrostomia percutanea endoscopica (PEG), rifiutata dall'interessata, e una rivalutazione da parte della competente azienda sanitaria locale della sussistenza del requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale, cui è seguito l'accesso alla procedura di suicidio medicalmente assistito;

che M. D. dichiara di volere, in qualità di erede, «proseguire l'azione intrapresa dalla moglie», sulla base di argomentazioni e conclusioni analoghe a quelle svolte da M. D.B., e rappresenta che B. S. ha dovuto, onde contestare l'originario diniego di accesso alla procedura di suicidio medicalmente assistito, adire in via cautelare l'autorità giudiziaria, che ha rinviato la trattazione del procedimento onde consentire la rivalutazione - poi avvenuta con esito positivo - della sussistenza del requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale;

Considerato che, con deliberazione di questa Corte del 12 marzo 2026, sono state introdotte modifiche alle Norme integrative, entrate in vigore l'8 maggio 2026;



che, per quanto concerne il rito, occorre fare riferimento, in quanto immediatamente applicabile dalla sua entrata in vigore, al vigente art. 5 delle Norme integrative, come sostituito con la citata deliberazione del 12 marzo 2026, mentre, ai fini dell'accertamento dei presupposti di ammissibilità degli interventi, trova applicazione la normativa precedente, in quanto i relativi atti sono stati depositati in data antecedente all'entrata in vigore delle predette modifiche (ordinanza n. 81 del 2026);

che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, ordinanza n. 81 del 2026, nonché ordinanze allegata alle sentenze n. 174 e n. 139 del 2025; n. 140 e n. 39 del 2024), la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale era ordinariamente circoscritta alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative nella versione antecedente alle modifiche apportate con la deliberazione del 12 marzo 2026);

che, in questo ambito, l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale era ammissibile soltanto quando si trattasse di terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (art. 4 delle Norme integrative nella versione antecedente alle modifiche con la deliberazione del 12 marzo 2026) e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, ordinanze n. 81 del 2026, nonché ordinanze allegata alle sentenze n. 139 e n. 66 del 2025; n. 140, n. 39 e n. 22 del 2024);

che, tuttavia, questa Corte ha ammesso, in un giudizio di legittimità costituzionale sull'art. 580 cod. pen., l'intervento ad adiuvandum di due persone, pur se estranee al giudizio principale, che avevano presentato richiesta di verifica delle condizioni di accesso al suicidio assistito, respinta dalle competenti aziende sanitarie locali per ritenuta insussistenza del requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale, sul rilievo che l'evoluzione delle rispettive patologie delle intervenienti avrebbe rischiato di «non consentire loro, in pratica, di far valere in tempo utile le proprie ragioni» in relazione a questioni che, coinvolgendo «la vita stessa» delle intervenienti, richiedevano a questa Corte in particolar modo di «assicurare tutela al diritto di difesa nella sua essenziale dimensione di effettività» (ordinanza allegata alla sentenza n. 135 del 2024);

che le medesime considerazioni si attagliano all'intervento di R. F., il quale si trova in una situazione analoga a quella delle intervenienti nel giudizio di legittimità costituzionale deciso con la sentenza n. 135 del 2024, e il cui atto di intervento deve pertanto essere ritenuto ammissibile;

che, in un successivo giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 580 cod. pen., questa Corte ha altresì ammesso l'intervento di persone - tra cui alcuni degli odierni intervenienti ad opponendum - affette da patologie irreversibili, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche, ma non soggette a trattamenti di sostegno vitale, che assumevano la sussistenza di un interesse qualificato a che l'ordinamento continuasse a conservare il suddetto requisito, «a presidio del loro diritto alla vita» (ordinanza allegata alla sentenza n. 66 del 2025);

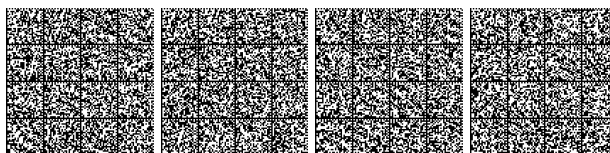
che ivi questa Corte ha osservato come «in ragione della patologia da cui ognuno degli intervenienti è affetto, anche le questioni di legittimità costituzionale in esame coinvolgono problematiche attinenti alla vita e alle personalissime decisioni intorno a essa» e come «nella prospettiva [...] di assicurare tutela al diritto di difesa, la peculiare posizione degli intervenienti trova in questo giudizio incidentale l'unica sede per essere fatta valere» (ordinanza allegata alla sentenza n. 66 del 2025);

che la medesima situazione sussiste oggi in capo agli intervenienti R. E., P. F., R. I., D. M., L. M., A. P., M.L. R. ed E. S.;

che, pertanto, il loro atto di intervento deve essere dichiarato ammissibile, per le ragioni chiarite nell'ordinanza da ultimo citata;

che le medesime considerazioni espresse nell'ordinanza allegata alla sentenza n. 66 del 2025 valgono anche in relazione alla posizione di C. G. e M. G., pur intervenuti ad adiuvandum nel presente giudizio, poiché la natura degenerativa della patologia irreversibile (sclerosi laterale amiotrofica) da cui essi sono affetti rende essenziale garantirne il diritto di difesa nel processo costituzionale, quale unica sede per esprimere la propria posizione intorno a questioni di legittimità costituzionale che «coinvolgono problematiche attinenti alla vita e alle personalissime decisioni intorno a essa», sicché anche il loro intervento deve essere ammesso;

che, quanto all'intervento di A. D.B. e B. S., i rispettivi eredi M. D.B. e M. D. hanno rappresentato a questa Corte, con due distinte memorie depositate il 27 maggio 2026, il loro decesso, chiedendo di essere ammessi a partecipare al giudizio, in via principale, proseguendo l'intervento già spiegato dai congiunti, e, in via subordinata, quali titolari di un autonomo interesse qualificato;



che gli originari intervenienti hanno azionato un interesse qualificato di natura personalissima;

che essendo tali persone ormai non più in vita, non sussiste in ordine alla loro autodeterminazione un diritto trasmissibile in capo agli eredi, con conseguente non luogo a provvedere in ordine alla loro domanda di intervento e alle istanze di prosecuzione del giudizio formulate dai rispettivi eredi;

che devono essere dichiarati inammissibili anche gli interventi spiegati in proprio da M. D.B. e da M. D., oggetto delle domande formulate in via subordinata, per l'assorbente ragione che costoro non sono titolari di un interesse qualificato, inerente in modo immediato e diretto all'oggetto del giudizio *a quo*;

che devono infine essere considerate inammissibili le memorie (tutte qualificate come tali ai sensi dell'art. 5 delle Norme integrative) depositate il 27 maggio 2026 da R. F. e da C. G. e M. G., e il 1° giugno 2026 dagli intervenienti ad opponendum, nonché la memoria, da questi ultimi depositata nella stessa data ai sensi dell'art. 7, comma 2, delle Norme integrative, poiché l'art. 5 di queste ultime, nel testo sostituito dalla deliberazione di questa Corte del 12 marzo 2026, consente il deposito di sintetiche memorie sull'ammissibilità degli interventi, dopo la fissazione della camera di consiglio per la decisione in ordine alla loro ammissibilità, esclusivamente agli intervenienti di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 4 (ossia al Presidente del Consiglio dei ministri o al Presidente della Giunta regionale) e alle parti costituite, mentre l'eventuale deposito di memorie integrative nell'imminenza dell'udienza ex art. 7, comma 2, delle Norme integrative è consentito soltanto a coloro il cui intervento sia già stato ritenuto ammissibile da questa Corte.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibili gli interventi spiegati da R. F.; da R. E., P. F., R. I., D. M., L. M., A. P., M.L. R. ed E. S.; da C. G. e M. G.;

2) dichiara che non vi è luogo a provvedere sugli interventi spiegati da A. D.B. e da B. S. e sulle istanze di prosecuzione del processo formulate dai rispettivi eredi;

3) dichiara inammissibili gli interventi spiegati da M. D.B. e da M. D.;

4) dichiara inammissibili le memorie depositate, ai sensi dell'art. 5 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, da R. F.; da R. E., P. F., R. I., D. M., L. M., A. P., M.L. R. ed E. S.; da C. G. e M. G.;

5) assegna agli intervenienti ammessi il termine fino al 12 giugno 2026 per il deposito di memorie ai sensi dell'art. 7, comma 2, delle Norme integrative.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ

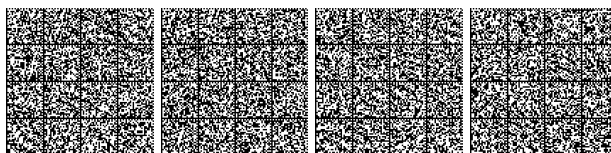
Luca ANTONINI, *Redattori*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 giugno 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 102

Ordinanza 8 - 9 giugno 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Intervento della Confederazione degli italiani nel mondo, che non è parte nel giudizio in via incidentale avente a oggetto la disposizione, introdotta tramite decreto-legge, che detta una disciplina transitoria limitativa dell'acquisto automatico della cittadinanza italiana per nascita - Richiesta di intervento depositata nella vigenza delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale antecedente all'entrata in vigore della riforma del 12 marzo 2026 - Titolarità del solo interesse connesso in via generale agli scopi statutari di tutela degli iscritti - Carezza di un interesse qualificato, inerte in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio - Inammissibilità degli interventi.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Intervento di soggetti terzi, che non sono parte nel giudizio in via incidentale avente a oggetto la disposizione, introdotta tramite decreto-legge, che detta una disciplina transitoria limitativa dell'acquisto automatico della cittadinanza italiana per nascita, ma in giudizi analoghi - Richiesta di intervento depositata nella vigenza delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale antecedente all'entrata in vigore della riforma del 12 marzo 2026 - Inammissibilità dell'intervento.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Intervento di soggetto terzo, che non è parte nel giudizio in via incidentale avente a oggetto la disposizione, introdotta tramite decreto-legge, che detta una disciplina transitoria limitativa dell'acquisto automatico della cittadinanza italiana per nascita, ma in giudizi analoghi - Richiesta di intervento tardiva - Inammissibilità dell'intervento.

- Legge 5 febbraio 1992, n. 90, art. 3-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74.
- Costituzione, artt. 2, 3, 22, 72, quarto comma, 77 e 117, primo comma; Trattato sull'Unione europea, art. 9; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 20.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis* della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74, promossi dal Tribunale ordinario di Campobasso, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea, in composizione monocratica, con ordinanze del 9 e 6 febbraio 2026, iscritte rispettivamente ai numeri 40 e 41 del registro ordinanze 2026 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2026.



Visti gli atti di costituzione di A. L.A. e altro e di C.D.S.C. F., nonché gli atti di intervento della Confederazione degli italiani nel mondo, di L.G. S.D.S., di C.T. S.D.S., di W. F. fuori termine, e del Presidente del Consiglio dei ministri; udito il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella nella camera di consiglio dell'8 giugno 2026, fissata ai sensi dell'art. 5 delle N.I. per la decisione sull'ammissibilità dell'intervento della Confederazione degli italiani nel mondo, di L.G. S.D.S. e di C.T. S.D.S.;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 giugno 2026.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Campobasso, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea, in composizione monocratica, con due ordinanze del 9 e del 6 febbraio 2026, iscritte rispettivamente ai numeri 40 e 41 reg. ord. del 2026, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis - limitatamente alle parole «anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo» e alle condizioni previste alle lettere a), a-bis) e b) - della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74, per violazione degli artt. 2, 3, 22, 72, quarto comma, 77 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 9 del Trattato sull'Unione europea e all'art. 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

che è intervenuta in entrambi i giudizi la Confederazione degli Italiani nel mondo, con atti depositati il 3 aprile 2026;

che la stessa riferisce di essere una confederazione costituita da associazioni di emigrati, da singoli emigrati e dalle loro famiglie, avente lo scopo di difendere i diritti degli italiani nel mondo, e afferma di essere legittimata all'intervento in quanto titolare di un «interesse qualificato, diretto, attuale e concreto, immediatamente inciso» dalla norma censurata, che avrebbe «un effetto sistemico e generalizzato», colpendo lo status civitatis di un'ampia platea di soggetti;

che la Confederazione evidenzia di aver impugnato davanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio la circolare del Ministero dell'interno del 28 maggio 2025, n. 26185, attuativa del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, sollevando eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 3-bis della legge n. 91 del 1992;

che, con atto depositato il 2 aprile 2026, sono intervenuti nel giudizio iscritto al n. 41 reg. ord. del 2026 L.G. S.D.S. e C.T. S.D.S.;

che essi affermano di essere discendenti di un cittadino italiano e di essere, pertanto, titolari di un interesse qualificato, diretto e immediato rispetto al rapporto dedotto nel giudizio *a quo*, ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

che la disciplina censurata determinerebbe una *capitis deminutio* immediata, senza possibilità di far valere le proprie ragioni, e dunque l'odierno giudizio costituzionale sarebbe l'unica sede utile per la tutela delle prerogative degli intervenienti;

che il 22 maggio 2026 in entrambi i giudizi la Confederazione degli Italiani nel mondo ha depositato una memoria integrativa, ai sensi dell'art. 5, comma 3, delle Norme integrative;

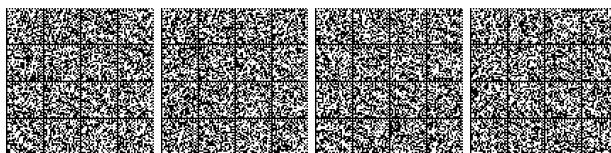
che, con atto depositato l'8 giugno 2026, è intervenuto nel giudizio iscritto al n. 40 reg. ord. del 2026 W. F., invocando l'art. 4, comma 4, delle Norme integrative e rilevando che, per l'intervento previsto da tale disposizione, non sarebbe previsto alcun termine.

Considerato che, con deliberazione di questa Corte del 12 marzo 2026, sono state introdotte modifiche alle Norme integrative, entrate in vigore l'8 maggio 2026;

che, per quanto concerne il rito, per la decisione sull'ammissibilità dell'intervento occorre fare riferimento, in quanto immediatamente applicabile dalla data della sua entrata in vigore, all'art. 5 delle Norme integrative, come sostituito con la citata deliberazione del 12 marzo 2026 (ordinanza n. 81 del 2026);

che, dunque, la memoria depositata dalla Confederazione degli Italiani nel mondo il 22 maggio 2026, ai sensi del previgente art. 5, comma 3, delle Norme integrative, è inammissibile, in quanto il vigente testo dell'art. 5, comma 2, delle predette Norme stabilisce che «[i]l cancelliere dà immediata comunicazione del decreto di fissazione della camera di consiglio di cui al comma 1 all'interveniente, alle parti costituite, nonché agli intervenienti di cui all'art. 4, commi 1 e 2», e che solo «[q]uesti ultimi e le parti costituite, entro dieci giorni dall'avvenuta comunicazione, hanno facoltà di depositare con modalità telematica sintetiche memorie concernenti esclusivamente la questione dell'ammissibilità dell'intervento»;

che, per converso, ai fini dell'accertamento dei presupposti di ammissibilità dell'intervento, trova applicazione la normativa precedente in quanto gli atti di intervento sono stati depositati il 2 aprile e il 3 aprile 2026 e, quindi, in data antecedente all'entrata in vigore delle richiamate modifiche (ancora, ordinanza n. 81 del 2026);



che le medesime norme oggetto del presente giudizio sono state censurate anche dal Tribunale ordinario di Torino, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, con ordinanza iscritta al n. 167 reg. ord. del 2025, e dal Tribunale ordinario di Mantova, sezione civile, con ordinanza iscritta al n. 4 reg. ord. del 2026;

che in entrambi quei giudizi è intervenuta la Confederazione degli Italiani nel mondo;

che questa Corte ha dichiarato l'inammissibilità dell'intervento della Confederazione, ritenendo che essa fosse titolare di «un interesse solo indiretto, connesso in via generale agli scopi statutari di tutela dei propri iscritti, diverso da quello richiesto dall'art. 4, comma 3, delle Norme integrative, secondo il quale nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale “[p]ossono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio”, dovendosi intendere per “rapporto dedotto in giudizio” quello oggetto del giudizio *a quo*» (ordinanza n. 69 e sentenza n. 63 del 2026);

che, pertanto, gli interventi spiegati dalla Confederazione degli Italiani nel mondo negli odierni giudizi devono essere dichiarati inammissibili per le medesime ragioni;

che, quanto all'intervento di L.G. S.D.S. e C.T. S.D.S., questa Corte ha già dichiarato inammissibili gli interventi di soggetti individuali che erano parti di giudizi di accertamento della cittadinanza o comunque destinatari della norma censurata, osservando che «non è sufficiente, al fine di rendere ammissibile l'intervento, la circostanza che il soggetto sia titolare di interessi analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, o che sia parte in un giudizio analogo, ma diverso dal giudizio *a quo*, sul quale la decisione di questa Corte possa influire, in quanto l'accesso di un simile terzo al giudizio incidentale di legittimità costituzionale avverrebbe senza la previa verifica sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle questioni da parte del giudice *a quo*» (sentenza n. 63 del 2026 e ordinanza n. 85 del 2025);

che, dunque, anche l'intervento di L.G. S.D.S. e C.T. S.D.S. deve essere dichiarato inammissibile;

che l'intervento di W. F. è inammissibile per tardività, in quanto l'art. 4, comma 4, delle Norme integrative disciplina, come il comma 3 della stessa disposizione, l'intervento del terzo e anche per esso, dunque, vale la norma - contenuta nel comma 3, primo periodo - relativa al termine da rispettare per l'atto di intervento.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara inammissibili gli interventi spiegati dalla Confederazione degli Italiani nel mondo nei giudizi iscritti ai numeri 40 e 41 reg. ord. del 2026;*

2) *dichiara inammissibile l'intervento spiegato da L.G. S.D.S. e C.T. S.D.S. nel giudizio iscritto al n. 41 reg. ord. del 2026;*

3) *dichiara inammissibile l'intervento spiegato da W. F. nel giudizio iscritto al n. 40 reg. ord. del 2026.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

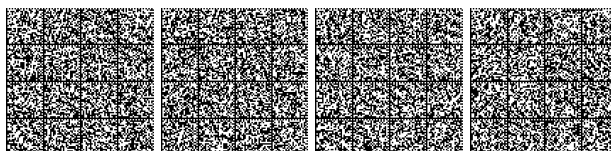
Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 giugno 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 87

*Ordinanza del 12 maggio 2026 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale centrale d'appello,
sull'appello proposto da D. M.*

Giurisdizione contabile – Responsabilità amministrativa e contabile – Modifiche all'art. 1 della legge n. 20 del 1994 – Previsione, nei casi stabiliti, del potere di riduzione e dell'obbligo del potere riduttivo – Previsione che, salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio – Disciplina transitoria che estende tali previsioni anche ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della legge n. 1 del 2026.

- Legge 14 gennaio 1994 n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), art. 1, commi 1-*bis* e 1-*octies*, come novellati della legge 7 gennaio 2026, n. 1 (Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale) in combinato disposto con l'art. 6 della medesima legge n. 1 del 2026.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Daniela Acanfora, Presidente;
Lucia d'Ambrosio, consigliere relatore;
Nicola Ruggiero, consigliere;
Maria Cristina Razzano, consigliere;
Cosmo Sciancalepore, consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio sull'appello iscritto al n. 61921 del registro di segreteria, proposto da D. M., nata a ... il ..., c.f. ..., rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Sardanelli (C.F. SRDGPP81E31L452S – PEC giuseppe.sardanelli@avvocativibo.legalmail.it), con domicilio eletto in Roma, Via della Giuliana, 80, presso lo studio dell'avv. Annaisa Garcea;

contro:

Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Calabria, in persona del Procuratore regionale *pro tempore*,

Procura generale della Corte dei conti in Roma, in persona del Procuratore generale *pro tempore*;

avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale regionale per la Calabria n. 195/2023, depositata il 3 novembre 2023, non notificata.

Visti gli atti del giudizio.



Uditi, nella pubblica udienza del 3 febbraio 2026, con l'assistenza del segretario, dott. Luca Fruscione, il relatore, cons. Lucia d'Ambrosio, l'avv. Giuliano Gambardella, in sostituzione dell'avv. Giuseppe Sardanelli, per l'appellante, e il pubblico ministero, nella persona del v.p.g. Luigi d'Angelo.

FATTO

1. Con l'impugnata sentenza n. 195/2023 la Sezione giurisdizionale regionale per la Calabria, in parziale accoglimento delle richieste della Procura, ha condannato, a titolo di colpa grave, unitamente ad altro dirigente medico, l'odierna appellante — all'epoca dei fatti medico in servizio presso l'Azienda ... di ... — al risarcimento del danno erariale pari ad euro 957.146,67, oltre accessori, in conseguenza di un accordo stragiudiziale tra l'Azienda suddetta e i signori R. B. e E. B. — in proprio e nella qualità di esercenti la potestà genitoriale sulla figlia minore E.A. B.

2. I signori B. avevano promosso ricorso *ex art. 702-bis* codice di procedura civile innanzi al Tribunale di Reggio Calabria al fine di ottenere dall'Azienda ospedaliera, quale responsabile civile e obbligato solidale, la liquidazione della somma di euro 2.350.617,95, a ristoro del danno cagionato dai propri sanitari per le lesioni gravissime occorse alla minore, in occasione del parto del ..., con presenza di encefalopatia per sofferenza perinatale ed esiti permanenti.

Il contenzioso era stato definito con un accordo stragiudiziale che prevedeva — dopo l'avvenuto versamento di una provvisoria di euro 573.579,80 (euro 560.000,00 oltre accessori e spese legali), per effetto della sentenza della Corte d'appello penale di Reggio Calabria n. 521/2017 — il pagamento della ulteriore somma di euro 1.830.000 a titolo di risarcimento per i danni patiti in conseguenza del parto.

3. Nell'atto di citazione, la Procura regionale riferiva, inoltre, dell'avvenuta emanazione di sentenza della Sezione I centrale giurisdizionale d'appello n. 133/2021, di condanna dell'odierna appellante per gli stessi fatti oggetto di giudizio, in relazione alla predetta provvisoria di euro 573.579,80.

4. La Sezione territoriale rigettava l'eccezione pregiudiziale di violazione del *ne bis in idem* (in ragione del fatto che il danno erariale oggetto di azione contabile è nuovo e diverso rispetto a quello definito con la succitata sentenza n. 133/2021 del giudice contabile d'appello), l'eccezione pregiudiziale inerente all'indebito frazionamento del credito, e la richiesta di sospensione del giudizio, in attesa della definizione di quello civile intentato dall'Azienda ospedaliera nei confronti della società «QBE Insurance», volto ad ottenere la copertura assicurativa per lo stesso sinistro oggetto di procedimento erariale. Ancora, evidenziava la sussistenza di un giudicato contabile quanto all'accertamento in ordine alla condotta dei convenuti nella vicenda di *malpractice*, al grado di colpa, al nesso causale con l'evento lesivo e diminuiva il danno attribuito alla responsabilità dei sanitari della medesima percentuale del 12,8281714% applicata dalla Sezione I d'appello con la sentenza n. 133/2021 (che, come detto, aveva ridotto il *quantum* della condanna da euro 573.579,80 ad euro 500.000).

Pertanto, riduceva l'importo di condanna da euro 1.830.000 ad euro 1.595.244,46, ascrivendolo nella misura del 60% alla dott.ssa M. (euro 957.146,67) e in quella del restante 40% all'altro sanitario convenuto in giudizio.

5. Con appello, notificato in data 4 novembre 2024 e depositato in data 3 dicembre 2024, la dott.ssa D. M. impugnava la sentenza di primo grado per i seguenti motivi:

1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 2909 codice civile con riguardo al rigetto dell'eccezione di inammissibilità dell'azione contabile per violazione del divieto di *bis in idem* sostanziale e processuale, conseguente alla sottoposizione dell'incolpata a nuovo giudizio, per gli identici fatti che avevano condotto alla sua definitiva condanna nel merito con la sentenza n. 133/2021 della Sezione I d'appello, in ragione dell'unicità del rapporto da cui derivano i due crediti azionati (la «provvisoria» disposta in sede penale e l'ulteriore somma riconosciuta in favore dei danneggiati con l'atto di transazione del novembre 2021).

2) Violazione e falsa applicazione dell'art. 2909 codice civile (in via alternativa), con riguardo all'erroneità del rilievo del giudicato esterno circa gli elementi costitutivi dell'illecito erariale, in quanto in contrasto con la giurisprudenza della Corte di cassazione secondo cui l'eventuale giudicato formatosi su una frazione del complessivo credito non è idoneo a spiegare effetti sul successivo giudizio avente ad oggetto una diversa frazione del credito. Sosteneva, in particolare, che l'affermazione della diversità dei crediti azionati dalla Procura contabile conduce inevitabilmente ad escludere l'esistenza di un giudicato preclusivo derivante dalla sentenza n. 133/2021 della Sezione I d'appello, con conseguente possibilità — in integrale riforma della sentenza di primo grado sul punto — di procedere in autonomia alla verifica circa la sussistenza dei presupposti per l'affermazione della responsabilità erariale dell'odierna appellante, semmai previa ammissione delle richieste istruttorie formulate nella comparsa di costituzione.

3) Riproposizione delle difese rimaste assorbite in primo grado: insussistenza del nesso di causalità;



- 4) Riproposizione delle difese rimaste assorbite in primo grado: insussistenza di una condotta illecita;
- 5) Riproposizione delle difese rimaste assorbite in primo grado: corresponsabilità del personale sanitario ostetrico presente nel reparto; la conseguente ripartizione del danno fra i corresponsabili (anche non evocati in giudizio);
- 6) Riproposizione delle difese rimaste assorbite in primo grado: sulla responsabilità esclusiva dell'accaduto in capo all'Azienda ospedaliera per le carenze strutturali e di organico presenti alla data del 7 maggio 2007 - eccezione ex art. 1227 del codice civile
- 7) Riproposizione delle difese rimaste assorbite in primo grado: impossibilità di rivalsa dell'ente ospedaliero nei rapporti interni in applicazione dell'art. 1227, comma 2, del codice civile;
- 8) Richiesta di riduzione dell'addebito, in misura superiore a quanto stabilito dalla sentenza di primo grado;
- 9) Riduzione del *quantum debeatur* anche ai sensi dell'art. 1227 codice civile.

Chiedeva, conclusivamente, l'annullamento e/o la riforma della pronuncia gravata; in via istruttoria, l'adozione di un ordine di esibizione di documenti, la prova testimoniale con indicazione di testi e capitoli, nonché la nomina di un C.T.U.

6. Con memoria conclusionale depositata in data 13 gennaio 2026, la Procura generale sosteneva l'infondatezza dei motivi di gravame.

6.1. Con riferimento al primo motivo di impugnazione, con il quale si lamenta la violazione del principio del *ne bis in idem*, essendosi già celebrato un precedente giudizio di responsabilità erariale avente ad oggetto le medesime condotte illecite, conclusosi con una sentenza di condanna passata in giudicato, la Procura sosteneva l'infondatezza della censura, poiché nel giudizio di responsabilità amministrativa in esame, seppur medesima è la fattispecie posta alla base della domanda, quanto all'elemento oggettivo e soggettivo, il danno contestato è diverso: quello generato dal pagamento della provvisoria in sede penale (ossia una anticipazione sul totale dovuto, da accertare) per il giudizio già definito; quello di euro 1.830.000 generato dall'accordo transattivo sottoscritto dall'Azienda ospedaliera, verificatosi ed accertato in un momento successivo, per il giudizio all'esame. Pertanto, la seconda posta risarcitoria non era ancora attuale e concreta al tempo del primo processo.

6.2. Riteneva infondato anche il secondo motivo di appello con il quale si lamenta l'errore del primo giudice nell'aver ravvisato l'esistenza di un giudicato esterno scaturente da una precedente condanna del giudice contabile sugli stessi fatti. Sosteneva, in particolare, che l'orientamento della Corte di cassazione secondo cui «l'eventuale giudicato formatosi su una frazione del complessivo credito non è idoneo a spiegare effetti sul successivo giudizio avente ad oggetto una diversa frazione del credito» non è applicabile al caso di specie poiché riguarda i c.d. crediti «periodici». Nel caso *de quo*, invece, le motivazioni del precedente giudicato contabile di condanna dovrebbero estendersi, stante l'unicità del fatto dannoso, anche alla fattispecie di responsabilità per *malpractice* accertata con riguardo all'ulteriore voce di danno conseguente alla stipula di una transazione tra l'Azienda ospedaliera e i soggetti danneggiati.

6.3. La Procura affermava che, conseguentemente, risultano non scrutinabili, ovvero inammissibili, i motivi di appello (n. 3, 4, 5, 6 e 7) con i quali si ripropongono, nel presente giudizio, le deduzioni ed eccezioni afferenti alla carenza dei presupposti oggettivi e costitutivi della responsabilità per *malpractice* medica, da considerarsi definitivamente accertati in un precedente e separato giudizio conclusosi con un accertamento divenuto irrevocabile. Evidenziava che anche qualora si volesse ritenere superabile la prospettiva del giudicato esterno, e ritenere che il fatto dannoso di cui al presente giudizio sia diverso da quello oggetto del giudicato contabile pregresso, il giudice di appello non potrebbe scrutinare — per la prima volta — i presupposti in parola, dovendo rimettere la causa al primo giudice ex art. 199 c.g.c., con la conseguenza che sono da considerarsi inammissibili anche tutte le richieste istruttorie avanzate con l'atto di appello.

6.4. Infondato, ad avviso della Procura, è invece l'ottavo motivo di appello con il quale si lamenta che il primo giudice ha esercitato il potere riduttivo, relativamente all'ulteriore pregiudizio patrimoniale accertato, nel limite del 12% ovvero nella stessa percentuale effettuata dal precedente giudicato contabile sugli stessi fatti, in quanto il giudice di prime cure, una volta acclarata la sussistenza di un giudicato esterno, si è per l'effetto correttamente auto-vincolato al rispetto del medesimo anche in punto di percentuale riduttiva applicabile all'accertato pregiudizio patrimoniale «postumo».

6.5. Infondato sarebbe anche il nono motivo di appello con il quale si lamenta che la Sezione giurisdizionale calabrese ha considerato congruo l'importo risarcitorio quantificato con la transazione, in dispregio dei criteri di calcolo per il danno biologico di cui alle tabelle di Milano per il danno «riflesso» in caso di macrolesioni ad un congiunto.

6.6. Il Procuratore generale chiedeva, pertanto, il rigetto dell'appello, con condanna dell'appellante al pagamento delle spese del giudizio.



7. Con «nota di deposito documenti», versata in atti in data 28 gennaio 2026, la difesa dell'appellante, preso atto delle modifiche introdotte all'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 dall'art. 1, comma 1, lettera a) della legge 7 gennaio 2026, n. 1, applicabili ai sensi dell'art. 6 di tale ultimo testo legislativo «ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della presente legge», depositava 13 cedolini attestanti la retribuzione annua lorda percepita dalla dott.ssa M. nell'anno ... evidenziando la tempestività del deposito, ai sensi dell'art. 194 c.g.c., essendosi resa necessaria detta produzione in conseguenza delle succitate modifiche legislative, intervenute dopo la definizione del giudizio di primo grado. Chiedeva, in via subordinata, in caso di rigetto di tutti o di alcuni dei motivi di gravame, l'applicazione dell'art. 1, comma 1-*octies*, legge n. 20/1994, secondo cui «Salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio».

8. All'udienza del 3 febbraio 2026, come da verbale in atti, in risposta alla richiesta della Presidente in merito all'eventuale intenzione di chiedere un termine a difesa o di prendere una posizione sullo *ius superveniens*, considerato il deposito effettuato dall'appellante *in limine litis*, il v.p.g. D'Angelo ha sostenuto che la nuova normativa, pur dichiarata immediatamente applicabile dall'art. 6 della legge n. 1 del 2026, va applicata, almeno in appello, in maniera coerente con il sistema delle preclusioni processuali, che prevede il divieto di nuovi documenti. Ha riconosciuto che l'art. 194 c.g.c., pur non essendo probabilmente stato scritto pensando al caso dello *ius superveniens*, sembrerebbe legittimare produzioni nuove in un caso come questo; tuttavia, anche ammessa questa possibilità, non ha domandato un termine a difesa, perché ha contestato a monte l'applicabilità della legge n. 1 del 2026. Ha ecepito in via preliminare una questione di esegesi costituzionalmente orientata dell'art. 6 della novella, segnalando le recentissime pronunce della Corte di cassazione, nn. 1390 e 1392 del 2026, aventi ad oggetto una normativa (introdotta dalla legge n. 35 del 2025), modificativa dell'art. 2407 del codice civile, in materia di responsabilità dei sindaci delle società di capitali, che, nei casi di colpa grave, limita il risarcimento del danno patrimoniale cagionato alla società da parte dei sindaci a un certo multiplo del loro compenso. Ha sostenuto che le argomentazioni delle citate sentenze civili, trasposte al giudizio in esame con tutte le specificazioni del caso, portano a concludere che, almeno nei giudizi d'appello, sia inapplicabile la disciplina sopravvenuta dettata dalla legge n. 1 del 2026 in ordine al potere riduttivo obbligatorio, in quanto, pur trattandosi di normative dettate in ambiti molto diversi tra loro, presentano una certa identità di *ratio*. Ha affermato che l'argomento dell'inapplicabilità retroattiva acquista maggior forza considerando che nel giudizio in esame si tratta di bilanciare, da un lato, l'interesse dell'amministrazione pubblica a riscuotere un credito risarcitorio già accertato in primo grado, e ciò al fine di soddisfare esigenze che impingono direttamente sugli articoli 97 e 81 Cost.; dall'altro lato, l'interesse del dipendente pubblico all'applicazione della nuova normativa. Riferito il consigliere relatore sullo stato degli atti con riguardo al merito del giudizio, l'avv. Gambardella ha contestato la tesi della non applicabilità della legge n. 1 del 2026 esposta dal rappresentante della Procura generale e ha chiesto che se ne dia invece applicazione, anche alla luce della notevole consistenza delle somme di cui si discute, riportandosi per il merito ai motivi di appello. Il v.p.g. D'Angelo ha affermato che il giudice di primo grado ha esercitato potere di riduzione, nei limiti percentuali della sentenza passata in giudicato, sicché, anche sul *quantum*, oltre che sull'*an*, vi sarebbe comunque il vincolo del giudicato esterno, che impedirebbe in ogni caso l'applicazione della nuova normativa.

Chiusa la discussione, la causa è, quindi, passata in decisione

DIRITTO

1. L'atto di appello all'esame della Sezione mira alla riforma della sentenza n. 195/2023, con la quale la Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, in parziale accoglimento delle richieste della Procura, ha condannato, a titolo di colpa grave, unitamente ad altro dirigente medico, l'odierna appellante al risarcimento del danno erariale pari, oltre accessori, ad euro 957.146,67, in conseguenza di un accordo stragiudiziale sottoscritto dall'Azienda ospedaliera per il danno cagionato ad una nascita in occasione del parto.

2. Questa Sezione d'appello, con sentenza non definitiva n. 79 del 2026, ha confermato la responsabilità dell'appellante D. M. ed ha riservato all'esito della pronuncia della Corte costituzionale l'esame del motivo di doglianza che investe l'esercizio del potere riduttivo ai sensi dell'art. 1, comma 1-*octies*, della legge n. 20 del 1994 ai fini della liquidazione del danno erariale.



3. Per quanto concerne l'esame della richiesta formulata dalla difesa dell'appellante, in via subordinata, per il caso di rigetto dei motivi di gravame, di applicazione dell'art. 1, comma 1-*octies*, della legge n. 20 del 1994, si osserva che la legge 7 gennaio 2026, n. 1 è intervenuta sulla disciplina della responsabilità amministrativo-contabile, novellando la legge n. 20 del 1994, con riguardo, in particolare, alla nozione di colpa grave, all'incidenza del concorso dell'amministrazione nella produzione del danno ai fini della sua liquidazione, all'esercizio del c.d. potere riduttivo «obbligatorio», all'esordio della prescrizione, ed incidendo in modo pregnante sul suo regime sostanziale.

3.1. Per quanto di specifico interesse del presente giudizio, l'art. 1, comma 1-*bis*, della legge n. 20 del 1994, come modificato ed integrato dall'art. 1, comma 1, lettera *a*) della legge n. 1 del 2026, dispone che «fermi restando il potere di riduzione e l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-*octies* del presente articolo, nella quantificazione del danno deve tenersi conto dell'eventuale concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno medesimo e dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità». L'art. 1, comma 1-*octies*, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *a*) della legge n. 1 del 2026, prevede che «Salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio».

3.2. In merito, deve preliminarmente osservarsi che mentre alcune delle modifiche introdotte nella disciplina della responsabilità amministrativo-contabile dalla novella del 2026 appaiono agevolmente prestarsi ad interpretazioni costituzionalmente orientate, in linea con i canoni ermeneutici rinvenibili nella consolidata giurisprudenza di legittimità e contabile, le norme che ridisegnano l'esercizio del potere riduttivo, considerato il loro tenore letterale, non sembrano consentire, alla stregua dei principi interpretativi dettati dall'art. 12 disp. prel. del codice civile, interpretazioni che si discostino dalla lettera del dettato normativo.

3.3. Dal confronto tra le modifiche introdotte ed il testo previgente dell'art. 1, comma 1-*bis* («Nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità») si specifica che, ai fini della quantificazione del danno, occorre tener conto, oltre che dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione d'appartenenza (o da altra amministrazione o dalla comunità amministrata), anche del concorso causale dell'amministrazione danneggiata, con formula che, recependo di fatto orientamenti consolidati nella giurisprudenza contabile, non sembra porre particolari problemi interpretativi.

Non altrettanto può dirsi con riguardo alle novità introdotte in tema di esercizio del potere riduttivo, in quanto dal tenore letterale della novella normativa sembrerebbe emergere — secondo parte della dottrina — la permanenza «in ogni caso» nel sistema ordinamentale del tradizionale potere ampiamente «discrezionale» del giudice contabile di riduzione del danno, cui si accompagna l'introduzione di un nuovo potere di carattere «obbligatorio», il cui esercizio è disciplinato in dettaglio dal comma 1-*octies* del medesimo art. 1.

Deve osservarsi che, sul piano sistematico, la giurisprudenza di questa Corte, risalente al periodo antecedente all'introduzione della novella normativa, ha individuato le fonti normative del potere riduttivo nell'art. 52, comma 2, del regio decreto n. 1214 del 1934 (che ripropone la formula di cui all'art. 83 del regio decreto n. 2440 del 1923), nell'art. 19, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957 e nell'art. 1, comma 1-*bis*, della legge n. 20 del 1994, i quali prevedono che la Corte dei conti possa fare uso della predetta facoltà di limitare, secondo il proprio prudente apprezzamento, il *quantum* di danno da porre a carico del pubblico funzionario autore di condotte illecite. Sul piano interpretativo, inoltre, è stato da tempo affermato che l'applicazione di detto beneficio, pur rientrando nella sfera discrezionale del giudice, deve essere supportato da elementi che giustifichino l'accoglimento parziale della domanda risarcitoria (Corte conti, SS.RR. sentenza n. 824/1993). In particolare, la riduzione dell'addebito è stata considerata come un criterio di graduazione della responsabilità, che caratterizza la specialità della disciplina che regola la materia, dovendo essere fondata sulla valutazione delle circostanze del caso concreto, rispetto all'ipotesi di fatto dannoso contestata, con conseguente necessità che siano chiarite le specifiche ragioni sottostanti alla sua applicazione, in quanto espressione di un potere che la legge concede al giudice contabile in via eccezionale, a fronte del principio generale che impone il ristoro totale del pregiudizio accertato (Corte conti, SS.RR. n. 563/1987). In altri termini, per risalente definizione pretoria, l'impiego di tale criterio di determinazione del *quantum* della condanna deve essere anco-



rato a una congrua giustificazione, che dia evidenza delle condizioni, sia oggettive che soggettive che conducono ad abbattere l'importo da porre a carico del convenuto (*cf.*, *ex plurimis*, Corte conti, Sez. I app., n. 65/2017, n. 246/2017, n. 317/2020, n. 80/2024; Sez. II app. n. 60/2014, n. 522/2017, n. 818/2015, n. 822/2015, n. 1091/2015, n. 154/2016, n. 210/2017, n. 260/2019, n. 52/2020, n. 149/2020, n. 372/2021, n. 53/2023; Sez. III app. n. 18/2008, n. 848/2010, n. 514/2011, n. 189/2013, n. 255/2014, n. 104/2016, n. 334/2018, n. 118/2019, n. 603/2021). È stato ripetutamente affermato, inoltre, che sul giudice incombe esclusivamente un generico dovere di motivazione e solo nelle ipotesi in cui faccia uso di detto potere (Corte conti, Sez. III appello n. 22/2021, n. 315/2023; Sez. II appello n. 305/2022; *cf.*, inoltre, SS.RR, n. 671/1990 e n. 563/1987).

Non può tralasciarsi, inoltre, che anche la Corte costituzionale, con sentenza 12 giugno 2007, n. 183, ha precisato che «l'intero danno subito dall'amministrazione, ed accertato secondo il principio delle conseguenze dirette ed immediate del fatto dannoso, non è di per sé risarcibile e, come la giurisprudenza contabile ha sempre affermato, costituisce soltanto il presupposto per il promovimento da parte del pubblico ministero dell'azione di responsabilità amministrativa e contabile. Per determinare la risarcibilità del danno, occorre una valutazione discrezionale ed equitativa del giudice contabile, il quale, sulla base dell'intensità della colpa, intesa come grado di scostamento dalla regola che si doveva seguire nella fattispecie concreta, e di tutte le circostanze del caso, stabilisce quanta parte del danno subito dall'amministrazione debba essere addossato al convenuto, e debba pertanto essere considerato risarcibile. Ciò si ricava da due norme fondamentali della legge di contabilità generale dello Stato [...] (art. 83, comma 1, regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440), e [...] (art. 82, comma 2, del citato regio decreto). Tali norme, in relazione alle quali si è impropriamente parlato di potere riduttivo, distinguono chiaramente il danno accertato secondo il principio di causalità materiale, cioè il danno subito dall'amministrazione, dal danno addossato al responsabile: la relativa sentenza di condanna della Corte dei conti è pertanto determinativa e costitutiva del debito risarcitorio». La *ratio* del potere riduttivo, discrezionale ed eventuale, è quindi, secondo tale orientamento, da individuare nella equa distribuzione del rischio di eventi dannosi tra il soggetto responsabile e l'amministrazione pubblica danneggiata.

3.4. La legge n. 1 del 2026, introducendo un «nuovo» potere riduttivo, che si concretizza nel potere-dovere di limitare il danno o il valore perduto fino al limite massimo del 30% «e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti», sembra ridisegnare le caratteristiche e la natura dello strumento *de quo*.

4. Con specifico riguardo alla fattispecie sottoposta all'attenzione odierna di questa Sezione, la novella in discorso appare suscettibile di determinare effetti rilevanti sulla decisione del giudizio, con particolare riguardo al *quantum* della condanna, in ragione del fatto che l'art. 6 della legge n. 1 del 2026 «Disposizioni transitorie» statuisce espressamente che «Le disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lettera a) (tra le quali rientrano all'evidenza i richiamati commi 1-*bis* e 1-*octies* della legge n. 20 del 1994), si applicano ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della presente legge» (22 gennaio 2026).

4.1. Deve preliminarmente richiamarsi quanto affermato nella sentenza non definitiva n. 79 del 2026 circa la non accoglibilità della prospettazione della Procura generale secondo cui la sussistenza del vincolo del giudicato esterno anche sul *quantum*, oltre che sull'*an* del danno, impedirebbe, nella fattispecie all'esame, l'applicazione della nuova normativa. Infatti, la Sezione I d'appello, decidendo sul danno scaturente dalla provvisoria disposta in sede penale, non ha applicato alcun potere riduttivo, bensì ha operato «una detrazione del lamentato danno dall'ammontare di condanna dei due appellanti, lasciandolo» in parte «in carico all'Azienda» in ragione delle «inadempienze della struttura ospedaliera». Pertanto, la sussistenza del vincolo del giudicato sulla quota di responsabilità colposa in capo all'amministrazione non può – di per sé – rappresentare un impedimento all'applicazione del potere riduttivo da parte di questo giudice, non essendosi in realtà formato alcun giudicato sull'esercizio di detto potere.

Nel caso *de quo*, conseguentemente, il giudicato esterno impatta sulla determinazione della quota di danno correlata al «concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno medesimo», ma non sull'esercizio del «potere di riduzione», né sull'«obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-*octies*».

4.2 Non convincente risulta, inoltre, l'ipotesi di esegesi costituzionalmente orientata dell'art. 6 della legge n. 1 del 2026 proposta dal rappresentante della Procura generale in udienza, il quale, richiamando principi affermati nelle pronunce della Corte di cassazione, nn. 1390 e 1392 del 2026, ha sostenuto che la disciplina sopravvenuta dettata dalla legge di riforma della responsabilità amministrativa e per danno erariale in ordine all'immediata cogenza del potere riduttivo obbligatorio sarebbe inapplicabile, almeno nei giudizi d'appello, in quanto occorre bilanciare l'interesse dell'amministrazione pubblica a riscuotere un credito risarcitorio già accertato in primo grado, al fine di soddisfare esigenze che impingono direttamente sugli articoli 97 e 81 Cost., e l'interesse del dipendente pubblico all'applicazione della nuova normativa.



Nelle pronunce richiamate, infatti, la suprema Corte ha affermato che l'obbligazione risarcitoria del ricorrente, quale emergeva dalla sentenza impugnata, non era assoggettata alla norma contenuta nell'art. 2407, comma 2, del codice civile, nel testo introdotto dalla legge n. 35 del 2025 ed entrato in vigore il 12 aprile 2025 (lì dove prevede che i sindaci che violano i propri doveri, salvo il caso in cui abbiano agito con dolo, sono responsabili per i danni cagionati alla società che ha conferito l'incarico, ai suoi soci, ai creditori e ai terzi, nei limiti di un multiplo del compenso annuo percepito), in quanto ha ritenuto che tale norma, in forza del principio generale previsto dall'art. 11, comma 1, delle disposizioni sulla legge in generale, regolasse soltanto i fatti che sono stati commessi dopo la sua entrata in vigore. Sennonché, in disparte ogni altra considerazione, va rilevato che le richiamate pregevoli pronunce della Corte di cassazione hanno riguardo ad uno *ius superveniens* nel quale manca una norma che preveda esplicitamente l'applicazione retroattiva della normativa medesima.

Il tenore letterale dell'art. 6 della legge n. 1 del 2026 «Disposizioni transitorie» — viceversa — statuendo esplicitamente che «Le disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), si applicano ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della presente legge», non sembra lasciare spazio ad analoghe interpretazioni preclusive di un effetto retroattivo che è stato espressamente previsto dal legislatore.

5. Riconosciuta l'applicabilità retroattiva delle disposizioni di diritto sostanziale di cui all'art. 1, comma 1-*bis*, della legge n. 20 del 1994, come modificato ed integrato dall'art. 1, comma 1, lettera a), n. 3 della legge n. 1 del 2026, e di cui all'art. 1, comma 1-*octies* della legge n. 20 del 1994, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera a), n. 5 della legge n. 1 del 2026, deve sottolinearsi come la novella normativa non abbia in alcun modo inciso sulla disciplina processuale, con particolare riguardo — per quanto di interesse nella fattispecie all'esame — alla specifica fase di appello del giudizio innanzi alla Corte dei conti, che resta governata oltre che, ovviamente, dal principio del giusto processo (art. 111, comma 1, Cost.; art. 4, comma 1, c.g.c.), dal principio devolutivo, che limita ai motivi di gravame (e ai capi della sentenza contestati) la cognizione del giudice di seconda istanza, nonché dalle preclusioni di cui agli articoli 193 e 194 c.g.c.

Con specifico riferimento al caso *de quo*, deve escludersi che la richiesta di applicazione del potere riduttivo nei termini previsti dalla novella normativa incorra nel divieto previsto dal succitato art. 193 c.g.c., trattandosi di istanza comunque connessa ai plurimi motivi di gravame sollevati dall'appellante circa il *quantum* della condanna, e quindi non determina che questo giudice debba decidere su capi della sentenza non contestati o estendere la propria cognizione oltre i motivi specifici dedotti nell'atto di appello. Deve ritenersi, inoltre, che la correlata produzione documentale possa senz'altro trovare ingresso, dunque non sia preclusa dall'art. 194 c.g.c., in ragione del fatto che l'allegazione dei c.d. «statini» in primo grado non avrebbe avuto ragion d'essere in assenza dello *ius superveniens*.

Né può dirsi violato il principio del contraddittorio, considerato che la Procura generale ha dichiarato a verbale di non avere interesse a chiedere un termine a difesa ed ha esercitato le proprie prerogative in giudizio anche con riguardo ai profili di applicabilità dello *ius superveniens*.

6. La richiesta di esercizio del potere riduttivo ai sensi dell'art. 1, comma 1-*octies*, della legge n. 20 del 1994 deve ritenersi ammissibile e, conseguentemente, essere esaminata nel merito.

7. Preliminarmente, deve osservarsi che, per i plurimi motivi già illustrati, questo giudice non può prescindere, per la soluzione della controversia sottoposta al suo esame, con riguardo allo specifico profilo relativo al *quantum* del danno da porre in concreto a carico dell'odierna appellante, dall'applicazione del combinato disposto dell'art. 1, comma 1-*bis*, della legge n. 20 del 1994, dell'art. 1, comma 1-*octies*, della legge n. 20 del 1994 e dell'art. 6 della legge n. 1 del 2026, che tuttavia non risulta aderente a plurimi principi desumibili dalla Carta costituzionale.

La rilevanza, ai sensi dell'art. 23, comma 2, della legge costituzionale n. 87 dell'11 marzo 1953, della questione di legittimità costituzionale dei commi 1-*bis* e 1-*octies* dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994, nel testo novellato, che verranno di seguito illustrate, discende dal fatto che, come si è detto, l'art. 6 della legge n. 1 del 2026 rende applicabili all'odierno giudizio le predette disposizioni. Pertanto, la risoluzione del dubbio sulla legittimità costituzionale delle norme censurate risulta indispensabile per la definizione del giudizio all'esame (*cf. ex multis*, Corte costituzionale n. 23/2004 e n. 10/2015).

Riguardo al requisito della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, imposto dal medesimo art. 23, comma 2, della legge costituzionale n. 87 del 1953, risultano evidenti, ad avviso di questa Sezione, le ragioni del contrasto con numerosi principi costituzionali.

8. Un primo evidente contrasto con la Carta costituzionale emerge con riguardo alla violazione dell'art. 3 della Costituzione, avendo — come noto — la giurisprudenza costituzionale, «desunto dall'art. 3 Cost. un canone di “razionalità” della legge svincolato da una normativa di raffronto, rintracciato nell'esigenza di conformità dell'ordinamento a criteri di coerenza logica, teleologica e storico cronologica (sentenza n. 87 del 2012). Il principio di ragionevolezza è dunque leso quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come «contraddittorietà intrinseca



tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata» (sentenza n. 416 del 2000). Tuttavia, «non ogni incoerenza o imprecisione di una normativa può venire in questione ai fini dello scrutinio di costituzionalità» (sentenza n. 434 del 2002), consistendo il giudizio di ragionevolezza in un «apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la “causa” normativa che la deve assistere» (sentenze n. 89 del 1996 e n. 245 del 2007) che, «quando è disgiunto dal riferimento ad un *tertium comparationis*, può trovare ingresso solo se l'irrazionalità o iniquità delle conseguenze della norma sia manifesta e irrefutabile» (sentenza n. 46 del 1993) (così, testualmente, in Corte costituzionale n. 86 del 2017).

Pertanto, per valutare la legittimità costituzionale di una legge, appare innanzitutto necessario svolgere un sindacato di conformità a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica, in relazione a detto canone di razionalità.

8.1 Con riguardo alla normativa all'esame, dalla lettura dei lavori preparatori della riforma emerge che «l'art. 1 della legge n. 20/1994 è integrato con ulteriori previsioni sul c.d. potere riduttivo, ossia la possibilità che l'ordinamento riconosce ai giudici contabili di addivenire a una proporzionale riduzione del danno in relazione alle effettive caratteristiche oggettive e soggettive della fattispecie. ... Il potere discrezionale di riduzione del danno da parte del giudice contabile ha, ovviamente, come limiti la coerenza e la proporzionalità, non potendo trascendere nell'abuso e/o nell'arbitrio. In particolare, la proposta ... prevede che il giudice contabile, al di fuori dei casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, eserciti il potere di riduzione nella misura ivi prevista ... (nuovo comma 1-*octies*)». Emerge, inoltre, la correlazione delle nuove norme con l'intervento normativo di cui all'art. 21 del decreto-legge n. 76/2020, che ha previsto il c.d. «scudo erariale», che, come ricostruito anche dalla Corte costituzionale ... risponde all'esigenza di contrastare il fenomeno che si è soliti designare con l'espressione «burocrazia difensiva», per indicare l'atteggiamento in base al quale i pubblici funzionari si astengono dall'assumere decisioni che pur riterrebbero utili per il perseguimento dell'interesse pubblico, preferendo assumerne altre meno impegnative (in quanto appiattite su prassi consolidate e anelastiche), o più spesso restare inerti, per il timore di esporsi a possibili addebiti penali (cosiddetta «paura della firma»).

8.2 L'esame del resoconto stenografico della 376ª seduta pubblica del Senato della Repubblica in data 27 dicembre 2025 (in particolare della relazione orale dei relatori al disegno di legge) conferma che la *ratio legis* delle modifiche normative è stata quella di rendere più snelli e sicuri per amministratori e dirigenti pubblici i procedimenti amministrativi, «restituendo alla Corte dei conti quella funzione originaria di facilitatore dell'azione amministrativa, anziché una sorta di censore a posteriori. ... Il disegno di legge nasce dalla volontà di affrontare il fenomeno della cosiddetta paura della firma, cioè la riluttanza dei funzionari pubblici ad assumersi responsabilità decisionali per timore di successive azioni di responsabilità amministrativa. Si punta quindi a garantire maggiore certezza del diritto *ex ante*, attraverso i controlli preventivi, per sbloccare l'azione amministrativa, soprattutto per la realizzazione degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza; bilanciare l'esigenza di tutelare l'erario con quella di non paralizzare l'azione degli amministratori pubblici. ... le novelle proposte dagli articoli 1 e 3 della legge n. 20 del 1994 sono volte ad operare quanto segue: modificare la definizione di colpa grave; estendere il campo d'applicazione delle fattispecie che limitano la responsabilità amministrativa soltanto ai fatti o alle omissioni sostenuti dall'elemento soggettivo del dolo; disciplinare il cosiddetto potere riduttivo, ossia la possibilità riconosciuta ai giudici contabili di addivenire a una proporzionale riduzione del danno in relazione alle effettive caratteristiche oggettive e soggettive della fattispecie».

8.3 Il mero confronto tra la *ratio* delle modifiche introdotte, come esplicitata in sede di approvazione delle norme, e la nuova disciplina del potere riduttivo, porta a ravvisare nelle norme di cui all'art. 1, comma 1-*bis*, e 1, comma 1-*octies*, della legge n. 20 del 1994 profili di incostituzionalità in relazione all'art. 3 della Carta costituzionale per irragionevolezza intrinseca, ovvero per assoluta incoerenza rispetto alle finalità predette della stessa.

Infatti, la nuova disciplina, se interpretata in un quadro di ricorso al c.d. «sistema del doppio binario» (giudice contabile e giudice civile), appare suscettibile di aggravare la posizione del soggetto danneggiante e vanificare la stessa *ratio* sottesa al potere di riduzione, ovvero di alleggerire la responsabilità in capo ai dipendenti pubblici, e nel contempo non garantisce affatto una maggiore certezza del diritto *ex ante*, come meglio chiarito nel seguito della motivazione.

9. Inoltre, sul piano teorico, la novella normativa apre le porte a plurime soluzioni interpretative alternative, circostanza che appare di per sé sintomatica di irrazionalità ed incoerenza logica delle disposizioni all'esame.

9.1 Infatti, se si segue la già richiamata soluzione interpretativa, secondo cui il tenore letterale della disposizione («fermi restando») deporrebbe nel senso dell'attuale coesistenza di due differenti tipologie di potere riduttivo, deve ritenersi che accanto al tradizionale potere riduttivo, interpretato dalla giurisprudenza costituzionale e contabile nel senso già illustrato, sia stata introdotta una predeterminazione *ex lege* del danno accertato o del valore perduto, con abbattimento del 70% «e comunque» delle somme eccedenti il doppio delle retribuzioni (e delle indennità e compensi) percepite, che, ad avviso di molti interpreti, costituirebbe un vero e proprio «tetto» alla condanna.



Tale interpretazione sembrerebbe trovare l'avallo della stessa Corte costituzionale, che, nella sentenza n. 132 del 2024 — nel dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120 — sollevate, in riferimento agli articoli 28, 81 e 103 Cost., dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, e non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, come convertito, sollevate, in riferimento agli articoli 3 e 97 Cost., dalla medesima sezione giurisdizionale della Corte dei conti, ha ipotizzato che il legislatore avrebbe potuto avviare «la generalizzazione di una misura già prevista per alcune specifiche categorie, ossia l'introduzione di un limite massimo oltre il quale il danno, per ragioni di equità nella ripartizione del rischio, non viene addossato al dipendente pubblico, ma resta a carico dell'amministrazione nel cui interesse esso agisce, ... L'opportunità del cosiddetto "tetto" non può essere esclusa in ragione dell'esistenza del menzionato potere riduttivo, dal momento che il primo, fissato *ex ante* dal legislatore, varrebbe obbligatoriamente per tutti, mentre il secondo è fisiologicamente rimesso ad un apprezzamento discrezionale *ex post* del giudice contabile».

Tuttavia, dalla scelta operata dal legislatore del 2026 di introdurre un doppio limite alternativo il primo dei quali parametrato al danno accertato o al valore perduto, porta ad escluderne la configurabilità in termini di vero e proprio «tetto», diversamente da quello introdotto per il personale sanitario. L'art. 9, comma 5 della 8 marzo 2017, n. 24 (c.d. «legge Gelli-Bianco»), infatti, stabilendo che «l'importo della condanna per la responsabilità amministrativa e della surrogazione ... non può superare una somma pari al triplo del valore maggiore della retribuzione lorda o del corrispettivo convenzionale conseguiti nell'anno di inizio della condotta causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo», ha fissato un vero e proprio tetto alla condanna del tutto sganciato dall'entità del danno accertato.

Il legislatore del 2026, invece, non si è limitato ad introdurre un confine quantitativo parametrato alla doppia annualità delle retribuzioni o delle indennità o compensi percepiti, ma ha previsto un limite alternativo, rapportato anche al danno accertato o al valore perduto, che non sembra configurabile quale «tetto» al *quantum* risarcibile.

Ma se, nell'ottica illustrata, la responsabilità amministrativa mantiene la sua tradizionale prevalente natura risarcitoria, ed, inoltre, il giudice è previamente tenuto a valutare il concorso dell'amministrazione danneggiata alla causazione del danno e nel contempo resta ferma la possibilità di esercizio del potere riduttivo discrezionale, ne consegue che la scelta di introdurre il nuovo potere riduttivo obbligatorio, ponendo a carico della collettività la maggior parte del rischio derivante dall'esercizio di attività di rilievo pubblicistico (2/3 del danno accertato) e socializzando la perdita economica subita dall'amministrazione danneggiata, appare irragionevole in relazione alla oggettiva esiguità del credito risarcitorio residuo (che implica che la responsabilità amministrativa assuma invece caratteristiche «indennitarie», pur mantenendo, viceversa, anche ad avviso della Corte costituzionale, natura prevalentemente risarcitoria), ed in palese violazione dei canoni di «razionalità della legge e di conformità dell'ordinamento a criteri di coerenza logica, teleologica e storico cronologica» (Corte Cost., sentt. n. 86 del 2017, n. 87 del 2012; n. 416 del 2000) e dei principi di solidarietà sociale, di cui all'art. 2 Cost.

9.2 Secondo altra soluzione interpretativa, la novella normativa non avrebbe introdotto l'obbligo di esercitare il potere riduttivo, restando ferma la discrezionalità del giudice contabile di decidere se esercitarlo o meno, e avrebbe fatto venir meno esclusivamente la discrezionalità nella misura del *quantum* da porre a carico del soggetto danneggiante, nei limiti delineati dall'art. 1, comma 1-*octies*. Tale soluzione, oltre ad apparire in contrasto col tenore letterale della novella normativa (che si esprime al plurale: «fermi restando»), non consente, in ogni caso, di superare i dubbi di costituzionalità illustrati con riguardo alla precedente tesi interpretativa.

9.3 Secondo altra ipotesi interpretativa, il comma 1-*bis* dell'art. 1, laddove dispone che «fermi restando il potere di riduzione e l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-*octies* del presente articolo ...» non comporterebbe una «duplicazione» della potestà riduttiva. In quest'ottica, il nuovo potere riduttivo introdotto dal comma 1-*octies*, presupponendo che il soggetto ritenuto responsabile abbia percepito una «retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo», oppure un «corrispettivo» o una «indennità» «per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio», implicherebbe necessariamente lo status di amministratore o di dipendente pubblico soggetti al giudizio di responsabilità. Non troverebbe, invece, applicazione a soggetti che non rivestono dette qualità, ma che incorrono in responsabilità amministrativa per essere destinatari di contribuzioni, sovvenzioni, benefici, e finanziamenti di natura pubblica, per i quali potrebbe applicarsi esclusivamente il potere riduttivo discrezionale, ai sensi degli articoli 82, regio decreto n. 2440 del 1923 e 52, regio decreto n. 1214 del 1934, pacificamente in vigore.

Tale ipotesi interpretativa, pur risultando maggiormente rispondente alla *ratio* della novella normativa in esame di assicurare i dipendenti, i funzionari e gli amministratori pubblici, allo scopo di favorire il superamento della c.d. «paura della firma», appare palesemente irragionevole per violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Carta costituzionale, comportando drastiche riduzioni del *quantum* risarcibile ad esclusivo vantaggio di pubblici dipendenti, amministratori o concessionari.



9.4 Secondo un'ulteriore ipotesi ricostruttiva, la normativa in oggetto, laddove prevede che il giudice «esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto ...», sembrerebbe alludere all'apporto causale attribuibile a ciascuno dei soggetti coinvolti nella produzione degli effetti dannosi e permetterebbe al giudice contabile di stabilire, discrezionalmente ed in via equitativa, il danno addebitabile a ciascuno dei responsabili, esclusivamente dopo aver esercitato il potere riduttivo obbligatorio di cui al comma 1-*octies*, che impedisce di porre a carico dei singoli danneggianti una quota superiore al 30% (o comunque al doppio delle retribuzioni, indennità, compensi percepiti).

Tale interpretazione implicherebbe che, nell'ipotesi di più danneggianti concorrenti, la norma fungerebbe esclusivamente da criterio di allocazione del rischio rispetto alle posizioni dei singoli e nella determinazione delle singole quote di condanna senza determinare alcuna automatica rinuncia alla parte del credito erariale residua. Ne conseguirebbe, inoltre, che, nel concorso tra più danneggianti, il potere riduttivo «obbligatorio» non potrebbe trovare applicazione per coloro, tra i responsabili del danno, che rispondono per una quota inferiore al 30%, per i quali sarebbe configurabile solo una eventuale riduzione facoltativa. Sarebbe, invece, applicabile esclusivamente a coloro che sono chiamati a rispondere di una quota superiore al 30%, con riguardo ai quali, una volta operata la decurtazione *ex lege*, sarebbe possibile una ulteriore riduzione del *quantum debeatur* in applicazione del potere di riduzione discrezionale. Anche questa ipotesi interpretativa, tuttavia, fa emergere la palese irragionevolezza ed irrazionalità delle nuove previsioni legislative, con conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione, in quanto, in ipotesi di concorso di più soggetti nella causazione del danno, sia l'applicazione del potere riduttivo obbligatorio *pro quota* nei limiti del 30%, sia l'impiego del parametro del doppio della «retribuzione lorda conseguita o del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti», si risolvono nell'utilizzazione di un criterio che non tiene in alcun modo conto dello specifico apporto causale di ciascuno. Infatti, l'applicazione del potere riduttivo di cui al comma 1-*octies* può facilmente determinare condanne inferiori proprio per il soggetto maggiormente responsabile della causazione del danno (con conseguente arricchimento senza causa di costui), causando, in entrambi i casi, un irragionevole contrasto con il principio cardine della parzialità dell'obbligazione risarcitoria, desumibile dal comma 1-*quater* del medesimo art. 1 della legge n. 20 del 1994, che consente al giudice contabile di ritagliare i singoli addebiti su ciascuno «per la parte che vi ha preso».

Infatti, il potere riduttivo «tradizionale», come si è detto, esercitabile solo dopo aver stabilito il concorso concasale di ciascun responsabile, deve essere supportato da elementi che giustifichino l'accoglimento parziale dell'istanza risarcitoria e fondato sulla valutazione delle circostanze del caso concreto, con conseguente necessità che siano chiarite le specifiche ragioni sottostanti alla sua applicazione, in quanto espressione di un potere che la legge concede alla Corte in via eccezionale, a fronte del principio generale che impone il ristoro totale del pregiudizio accertato (Corte conti, SS.RR. n. 563/1987).

La contrazione del credito risarcitorio nella misura massima del 30% del danno accertato (o in quella, addirittura inferiore, pari al doppio delle retribuzioni, indennità compensi percepiti), invece, espone l'amministrazione pubblica danneggiata a una perdita non giustificata in relazione agli apporti causali di ciascuno, e per la quale non è dato rinvenire un interesse pubblico meritevole di tutela che giustifichi l'assetto scelto dal legislatore.

10. Ulteriori e maggiori profili di irragionevolezza per assoluta incoerenza rispetto alle finalità della novella normativa emergono dal combinato disposto dell'art. 1, comma 1-*bis* e comma 1-*octies*, della legge n. 20 del 1994, e dell'art. 6 della legge n. 1 del 2026. È di tutta evidenza, infatti, che l'applicazione della nuova normativa nei confronti di soggetti che hanno già da tempo posto in essere le condotte attive od omissive causative di danno all'erario, non trova alcuna ragionevole giustificazione nell'intento di «affrontare il fenomeno della cosiddetta paura della firma, cioè la riluttanza dei funzionari pubblici ad assumersi responsabilità decisionali per timore di successive azioni di responsabilità amministrativa», in quanto detti soggetti hanno già assunto le loro scelte decisionali. Infatti, non emerge, né dai lavori preparatori, né dalle relazioni tecnica e illustrativa, alcuna ragione giustificatrice dell'intervento legislativo retroattivo rispetto all'esigenza di superare la c.d. «burocrazia difensiva». Inoltre, occorre rammentare che la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che «il divieto di retroattività della legge, previsto dall'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost. (sentenze n. 78 e n. 15 del 2012, n. 236 del 2011, e n. 393 del 2006), e che il legislatore – nel rispetto di tale previsione – può emanare norme retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti “motivi imperativi di interesse generale”, ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)» (Corte cost. sentenza n. 103/2013).

Tuttavia, la previsione di cui all'art. 6 della legge n. 1 del 2026, che statuisce esplicitamente che «Le disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), si applicano ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della presente legge», non appare supportata da alcun interesse generale



meritevole di tutela, non essendo possibile individuare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale che possano essere salvaguardati dall'applicazione retroattiva di una misura di riduzione del *quantum* della condanna, che, in contrasto con la *ratio* ispiratrice della norma, avvantaggi soggetti la cui condotta lesiva si collochi indietro nel tempo, non avendo ragion d'essere ridurre il carico di responsabilità per illeciti già perpetrati.

Da tale scelta affiora, piuttosto, una palese lesione degli interessi di carattere pubblico e generale, attinenti al buon andamento della pubblica amministrazione e al corretto impiego delle risorse erariali, tutelati dalla giurisdizione contabile. Emerge, inoltre, un'evidente violazione dell'art. 3 della Costituzione, in quanto risultano assoggettate allo stesso regime giuridico situazioni differenti, maturate in contesti storici dissimili, ed all'interno di cornici normative radicalmente diverse.

L'espressa previsione di una applicazione retroattiva della nuova disciplina del potere riduttivo risulta, inoltre, in palese distonia rispetto alla scelta operata dal legislatore con riguardo al personale sanitario, per il quale — alla luce della *ratio* normativa di ridurre il fenomeno della c.d. «medicina difensiva» — non è stata disposta alcuna applicazione retroattiva dell'art. 9, comma 5, della legge 8 marzo 2017, n. 24 ai sensi del quale «Ai fini della quantificazione del danno, fermo restando quanto previsto dall'art. 1, comma 1-bis, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e dall'art. 52, secondo comma, del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, si tiene conto delle situazioni di fatto di particolare difficoltà, anche di natura organizzativa, della struttura sanitaria o sociosanitaria pubblica, in cui l'esercente la professione sanitaria ha operato. L'importo della condanna per la responsabilità amministrativa e della surrogazione di cui all'art. 1916, primo comma, del codice civile, per singolo evento, in caso di colpa grave, non può superare una somma pari al triplo del valore maggiore della retribuzione lorda o del corrispettivo convenzionale conseguiti nell'anno di inizio della condotta causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo».

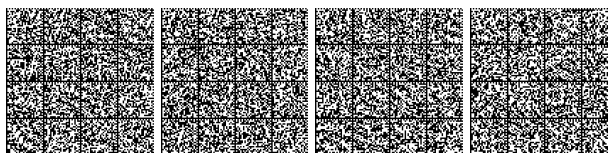
Per pacifica dottrina e giurisprudenza infatti (*cf.*: Cassazione, sentenza Sez. III civ. n. 28994/2019; da ultimo, Corte conti, Sez. II app., sentenza n. 171 del 2025 e giurisprudenza ivi richiamata), l'intera nuova disciplina della responsabilità del personale sanitario non trova applicazione né ai rapporti giuridici esauriti prima della sua entrata in vigore, né ai rapporti sorti anteriormente e ancora in corso di svolgimento. E ciò non solo per la mancanza di una previsione di legge che disponga la retroattività, ma anche perché da una applicazione retroattiva della legge deriverebbe una lesione dell'affidamento dei pazienti sulla natura contrattuale della responsabilità del personale sanitario (con rilevanti effetti in termini di ripartizione dell'onere della prova e sulla prescrizione) ed una ingiustificata sterilizzazione di tutte le azioni risarcitorie in cui le aziende ospedaliere non abbiano seguito, in assoluta buona fede, una procedura all'epoca non prevista e non richiesta.

Il diverso tenore letterale della norma, che — a differenza di quanto osservato con riguardo alle disposizioni censurate in questa sede — come già detto, depone per l'unicità del potere riduttivo e consente di inquadrarne l'esercizio in termini di vero e proprio «tetto» al *quantum* risarcibile, non appare sufficiente a giustificare la diversa scelta del legislatore del 2026 di trascurare il paradigma normativo contenuto nell'art. 11 delle preleggi «che garantisce i fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario.» (Corte cost. n. 69/2014, n. 308/2013, n. 257/2011, n. 74/2008).

11. Censure di legittimità costituzionale ulteriori emergono a fronte di possibili scenari interpretativi relativi all'eventuale concorrenza della giurisdizione del giudice contabile con quella del giudice ordinario. Infatti, come già osservato, il raffronto tra la *ratio* delle modifiche introdotte e la nuova disciplina del potere riduttivo porta a ravvisare nelle norme di cui agli articoli 1, comma 1-bis, e 1, comma 1-octies, della legge n. 20 del 1994, ulteriori profili di incostituzionalità in relazione all'art. 3 della Carta costituzionale, per assoluta incoerenza rispetto alle finalità della stessa, (chiaramente identificate, come già detto, nella «volontà di affrontare il fenomeno della cosiddetta paura della firma, di contrastare il fenomeno» della «burocrazia difensiva», nonché di «garantire maggiore certezza del diritto *ex ante*») anche in relazione ad ulteriori profili.

12. In particolare, la Sezione ritiene opportuno richiamare l'attenzione sui possibili scenari interpretativi con specifico riguardo alla quota di danno all'erario o di valore perduto che, a fronte del pregiudizio accertato, non viene posto a carico del responsabile, sebbene conseguenza immediata e diretta della sua condotta.

Infatti, in conseguenza dell'esercizio del «nuovo» potere riduttivo obbligatorio, con significativa decurtazione del risarcimento per la pubblica amministrazione danneggiata (che, in ipotesi di danno di rilevante entità e di retribuzioni particolarmente ridotte, è suscettibile di arrivare anche a percentuali bassissime), sembrano potersi prefigurare due possibili esiti: *a*) che il soggetto pubblico danneggiato debba (o, comunque, possa) agire in sede civile per ottenere il ristoro della quota residua del pregiudizio accertato; *b*) che la quota residua del pregiudizio accertato sia destinata a restare definitivamente a carico del bilancio dell'amministrazione danneggiata. Ad avviso della Sezione, entrambe le opzioni appaiono suscettibili di determinare significative lesioni di principi della Carta costituzionale.



12.1 Nelle fattispecie di danno indiretto da colpa medica non sembrerebbero sussistere dubbi circa la possibilità per il soggetto pubblico danneggiato di agire in sede civile per ottenere il ristoro della quota residua del pregiudizio accertato. Infatti, le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno recentemente ribadito (Cass. S.U. 26 giugno 2024, n. 17634), che nelle ipotesi in cui “l’azienda sanitaria venga condannata a risarcire il terzo danneggiato in conseguenza dell’errore commesso da soggetto legato all’ente da rapporto di servizio, la diminuzione patrimoniale che l’ente pubblico subisce integra un danno erariale indiretto, che legittima l’azione di responsabilità contabile la quale, però, non esclude che l’amministrazione possa anche esperire le ordinarie azioni civilistiche di responsabilità (cfr: Cassazione S.U. 12 ottobre 2020, n. 21992; Cassazione S.U. 18 dicembre 2014, n. 26659). La reciproca indipendenza e l’autonomia delle azioni si giustificano in ragione della diversità degli interessi rispettivamente tutelati, che in un caso hanno carattere pubblico e generale, perché attengono al buon andamento della pubblica amministrazione e al corretto impiego delle risorse; nell’altro restano circoscritti all’amministrazione attrice, la quale agisce con finalità non sanzionatorie, bensì al solo scopo di ottenere il pieno ristoro del danno subito (in questi termini cfr: anche in relazione alla responsabilità erariale dei dipendenti pubblici Cassazione S.U. 7 maggio 2020, n. 8634 e Cassazione S.U. 19 febbraio 2019, n. 4883; si veda inoltre sul concorso delle azioni Cassazione S.U. 15 febbraio 2022, n. 4871). Si tratta di principi recepiti e fatti propri dalla Corte costituzionale, la quale, sul presupposto dell’autonomia e indipendenza delle azioni anche quando investano i medesimi fatti materiali, ha affermato che «un pubblico agente può essere convenuto affinché ne venga accertata la responsabilità per entrambi i titoli ovvero essere attinto da una soltanto delle due azioni, non sussistendo i presupposti per l’esercizio di entrambe, senza naturalmente che vi sia cumulo del danno risarcibile, erariale o civile» (Corte cost. 28 luglio 2022, n. 203). ... L’azione di responsabilità contabile, quindi, anche nel regime antecedente all’entrata in vigore della legge n. 24 del 2017, trova il suo fondamento normativo nelle disposizioni sopra citate, sicché l’eventuale ripensamento del principio del «doppio binario», che infondatamente i ricorrenti sollecitano, produrrebbe come effetto nella fattispecie quello dell’affermazione della giurisdizione del solo giudice contabile, giammai quello della negazione del potere di *ius dicere* in capo a quest’ultimo”.

Non può essere trascurato che la Corte costituzionale ha, fin dalle prime pronunce sul tema, portato avanti una interpretazione dell’art. 103, comma 2, della Carta costituzionale secondo la quale la giurisdizione della Corte dei conti deve essere definita “solo tendenzialmente generale”, affermando che “la concreta attribuzione della giurisdizione, in relazione alle diverse fattispecie di responsabilità amministrativa, richiede l’intermediazione del legislatore, “al quale sono rimesse valutazioni che non toccano solo gli aspetti procedurali del giudizio, investendo la stessa disciplina sostanziale della responsabilità” (Corte cost., n. 24 del 1993; cfr: n. 773 del 1988 e n. 385 del 1996). Inoltre, deve sottolinearsi, che, a fronte di danni arrecati da pubblici dipendenti alla p.a., il problema dell’eventuale interferenza tra il giudizio civile e giudizio incardinato dinanzi alla Corte dei conti è stato ricostruito esclusivamente in termini di proponibilità dell’azione di responsabilità, in quanto, muovendo dal presupposto del carattere non esclusivo della giurisdizione erariale, si è ritenuta non configurabile una questione di giurisdizione (c.d. “doppio binario”) (Cass., S.U., n. 16722 del 2020; id. n. 27092 del 2009; id. n. 6581 del 2006), in coerenza con la giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr: Corte costituzionale sentenza n. 773 del 1988).

Semberebbe, pertanto, prevalere l’interpretazione secondo cui, laddove i pubblici dipendenti commettano un illecito dal quale derivi un danno alla pubblica amministrazione, la reazione dell’ordinamento alla condotta illecita si articola su un doppio binario, che si estrinseca sia sul piano processuale che su quello sostanziale. Infatti, a seguito dell’esercizio dell’azione obbligatoria di cui è titolare la procura contabile, il danneggiante sarà chiamato a rispondere del danno erariale sulla base del regime sostanziale della responsabilità amministrativo-contabile e secondo le regole processuali del codice della giustizia contabile, mentre nell’ipotesi in cui la pubblica amministrazione agisca in sede civile per vedersi riconoscere il risarcimento del danno, la condotta del danneggiante sarà valutata dal giudice ordinario applicando la disciplina della responsabilità civile e le norme del codice civile.

Deve sottolinearsi, inoltre, che, mentre l’azione contabile è teleologicamente finalizzata alla tutela dell’interesse pubblico generale, ravvisato nel buon andamento della pubblica amministrazione e nel corretto ed efficiente impiego delle risorse pubbliche, l’azione civile è volta solo alla tutela dell’interesse patrimoniale della singola amministrazione; le due azioni svolgono funzioni diverse, in quanto alla prima viene attribuita non solo una funzione risarcitoria e recuperaoria, ma anche una funzione di «deterrenza».

Inoltre, è stato più volte evidenziato, sia in dottrina sia in giurisprudenza, che nella figura del pubblico ministero contabile non è possibile ravvisare né un rappresentante né un sostituto processuale della pubblica amministrazione, con la conseguenza che l’azione di responsabilità contabile a tutela dell’interesse pubblico generale non può in alcun modo configurarsi come sostitutiva dell’azione di responsabilità civile, che attiene ai diversi rapporti tra amministrazione e soggetto danneggiante.



Ne consegue — secondo l'interpretazione che sembrerebbe ad oggi prevalente — che, nell'ipotesi in cui venga avviato in un primo tempo esclusivamente il processo contabile oppure questo si concluda prima di un eventuale concomitante giudizio civile, l'amministrazione danneggiata, nel caso in cui il giudice contabile abbia quantificato il risarcimento in una somma notevolmente inferiore al danno accertato, potrà in ogni caso chiedere al giudice ordinario l'eventuale maggior danno, attraverso un meccanismo che, di fatto, aggrava la posizione del soggetto danneggiante e vanifica la stessa *ratio* sottesa al potere di riduzione, ovvero alleggerire la responsabilità in capo ai dipendenti pubblici.

Appare, infatti, prefigurabile un aggravamento tale della situazione del soggetto autore dell'illecito che ha determinato danno all'erario da ipotizzare una significativa lesione dei principi del giusto processo di cui all'art. 111 della Costituzione, in ragione della sottoposizione del responsabile del danno a due successivi giudizi in relazione alla medesima condotta dannosa, con importante allungamento dei tempi del processo, e possibilità di giudicati contrastanti.

In tale scenario interpretativo, si ravvisa, inoltre, l'incostituzionalità della normativa richiamata per contrasto con l'art. 3 della Costituzione in relazione alle ipotesi di condotte attive o omissive dolose, con riguardo alle quali sono esclusi sia l'obbligo che la facoltà di esercizio del potere riduttivo. Infatti, ogni qual volta il giudice contabile applichi il potere riduttivo e l'amministrazione danneggiata promuova l'azione di responsabilità innanzi al giudice ordinario per la quota residua del danno subito, al dipendente pubblico, in caso di condotta connotata da colpa grave, sarà applicato il regime meno favorevole della responsabilità aquiliana *ex art.* 2043 codice civile. Il responsabile a titolo di dolo subirà un solo processo con il più favorevole regime delle responsabilità contabile; il responsabile a titolo di colpa grave potrebbe — in ipotesi — essere assoggettato quindi a due successivi giudizi, il secondo dei quali caratterizzato dal più gravoso regime civilistico.

12.2. L'alternativa alla prospettazione fin qui illustrata sarebbe seguire la tesi — recentemente sostenuta da autorevole dottrina — secondo cui, dovendo la soluzione alla irragionevolezza del sistema essere ricercata, in primis, uniformando il regime sostanziale, cosicché ai dipendenti pubblici sia sempre applicato il regime speciale della responsabilità per il settore pubblico, sarebbe auspicabile una diversa lettura del disposto costituzionale di cui all'art. 103, comma 2 Cost., secondo la quale, nelle materie individuate a seguito dell'*interpositio legislatoris*, e, in particolare, nella materia della responsabilità per danno erariale, sussiste una giurisdizione esclusiva del giudice contabile. Deve rilevarsi, tuttavia, che anche seguendo questa tesi alternativa si avrebbe una conseguente emersione di altri, ma non meno rilevanti, profili di incostituzionalità.

Infatti, affermando che la sottoposizione del responsabile del danno a due successivi giudizi in relazione alla medesima condotta dannosa e al medesimo danno non sia ipotizzabile o non sia ammissibile, in quanto minata da insuperabile irrazionalità — per i plurimi motivi sopra illustrati — e/o potenzialmente violativa del principio del giusto processo — la quota residua del pregiudizio accertato a seguito dell'esercizio del potere riduttivo «obbligatorio» sarebbe destinata a restare definitivamente a carico del bilancio dell'ente danneggiato, con un conseguenziale decisivo *vulnus* alla tutela giurisdizionale dell'erario, del quale non è dato rinvenire alcuna ragionevole giustificazione o ragione.

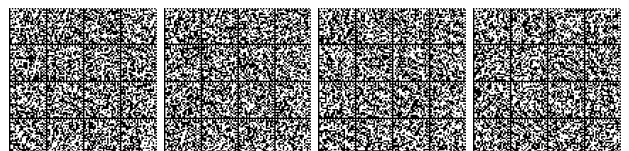
12.3 Conclusivamente, la questione di legittimità del combinato disposto dell'art. 1, comma 1-*bis* e comma 1-*octies* della legge n. 20 del 1994, con l'art. 6 della legge n. 1/2026, per violazione dell'art. 3 Cost. non è manifestamente infondata.

13 Altrettanto manifesti appaiono i profili di illegittimità costituzionale della richiamata normativa emergenti con riguardo alla violazione del principio di imparzialità e buon andamento sancito dall'art. 97 Cost.

Detto principio è tradizionalmente declinato dal Giudice delle leggi quale parametro giuridico che, ai fini della piena realizzazione dell'interesse pubblico, è volto a garantire che l'azione amministrativa venga svolta in modo efficace ed efficiente, ottimizzando il rapporto tra le risorse impiegate ed i risultati ottenuti. Tale parametro costituisce un preciso limite alle scelte discrezionali del legislatore, con conseguente illegittimità di una normativa suscettibile di incidere negativamente sulla funzionalità della pubblica amministrazione, compromettendo l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica, nonché la corretta spendita delle risorse pubbliche.

Questo Collegio è ben consapevole che la Corte costituzionale, con sentenza n. 132 del 2024, ha recentemente dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120 (c.d. «scudo erariale»), fortemente limitative della responsabilità del pubblico dipendente, sollevate, anche in riferimento all'art. 97 Cost., dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania. Ritiene, tuttavia, che detta pronuncia non sia di ostacolo alla riproposizione di analoga questione con riguardo alle norme introdotte con legge n. 1 del 2026.

La Corte costituzionale, nel valutare la proporzionalità dell'intervento legislativo, in relazione alla denunciata violazione dell'art. 97 Cost., ha posto in luce che «esso origina, da un contesto eccezionale, ha natura temporanea ed ha comunque un oggetto delimitato, riguardando solo le condotte commissive e non quelle “inerti” ed “omissive”, affermando che “nel peculiarissimo contesto dato e unitamente alla obiettiva difficoltà di individuare *ex ante* e in maniera



esaustiva le attività immediatamente rispondenti all'urgente bisogno di favorire la ripresa economica ... non [è] manifestamente incongrua la scelta legislativa iniziale di combattere la "burocrazia difensiva" su "grande scala", ingenerando un complessivo clima di fiducia tra gli agenti pubblici, volto a favorire la spinta dell'intera macchina amministrativa». La dichiarazione di non fondatezza della predetta questione di legittimità costituzionale posta in relazione all'art. 97 Cost., appare, pertanto, non suscettibile di estendersi in via generale ad altre disposizioni limitative della responsabilità del pubblico dipendente, considerato che detta statuizione è limitata all'eccezionale contesto di riferimento (emergenza pandemica da COVID-19, con conseguente crisi economica, e necessità di semplificare e agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza), nonché motivata dalla circostanza che l'intervento normativo di cui all'art. 21, comma 2, del decreto-legge n. 76 del 2020 aveva pacificamente natura temporanea. In tale contesto temporaneo il giudice delle leggi ha, pertanto, ritenuto che fosse configurabile un giusto contemperamento con altri interessi di rilevanza costituzionale, quali «il rispetto degli obblighi assunti in sede UE (articoli 11 e 117, primo comma, Cost.), la tutela dell'ambiente (art. 9 Cost.) e la realizzazione di un'economia sostenibile (art. 41 Cost.), l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico (art. 81 Cost.), gli interessi delle future generazioni (art. 9 Cost.), l'eguaglianza, anche di genere (art. 3 Cost.), e la coesione territoriale (articoli 5 e 119 Cost)».

Nella medesima pronuncia è stato sottolineato il «carattere composito della responsabilità amministrativa, in ragione del concorrere delle funzioni di prevenzione, risarcitoria e sanzionatoria (tra le più recenti, sentenze n. 123 del 2023 e n. 203 del 2022)», evidenziandosi che «pur combinando "elementi restitutori e di deterrenza" (sentenza n. 371 del 1998) e nonostante in più aspetti si discosti dall'archetipo della comune disciplina civilistica (sentenze n. 123 del 2023, n. 203 del 2022, n. 355 del 2010 e n. 453 del 1998), non smarrisce la sua natura risarcitoria di fondo (tra le tante, Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, sentenza 21 gennaio 2021, n. 59; sezioni riunite giurisdizionali, sentenze 18 giugno 2015, n. 28, 27 dicembre 2007, n. 12, e 1° marzo 1996, n. 26; nello stesso senso, Corte europea dei diritti dell'uomo, seconda sezione, sentenza 13 maggio 2014, Rigolio contro Italia), essendo ancorata al danno subito, dal momento che in assenza dello stesso e oltre lo stesso non può esservi responsabilità»; «il consolidamento dell'amministrazione di risultato e i profondi mutamenti del contesto in cui essa opera giustificano la ricerca legislativa di nuovi punti di equilibrio che riducano la quantità di rischio dell'attività che grava sull'agente pubblico, in modo che il regime della responsabilità, nel suo complesso, non funga da disincentivo all'azione" ... essendo "necessario ricercare un equilibrio tra i pericoli di *overdeterrence* e *underdeterrence*. Non esiste una disciplina che li escluda entrambi e il legislatore è chiamato inevitabilmente a decidere di contrastare prevalentemente l'uno o l'altro, e inversamente di considerare socialmente più accettabile un pericolo anziché l'altro».

È proprio attraverso la lente della ricostruzione della funzione e della natura della responsabilità amministrativa effettuata dalla Corte costituzionale, e della necessità che si realizzi, come si legge nella sentenza, «una ragionevole ripartizione del rischio, che non può essere addossato in modo assolutamente prevalente alla collettività,» che è possibile affermare che laddove la collettività si trovasse a sopportare pressoché integralmente il danno arrecato dall'agente pubblico, «i comportamenti macroscopicamente negligenti non sarebbero scoraggiati e, pertanto, la funzione deterrente della responsabilità amministrativa, strumentale al buon andamento dell'amministrazione, ne sarebbe irrimediabilmente indebolita». La finalità del legislatore, infatti, «deve essere quella di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo» (Corte cost., sentenza n. 371 del 1998)».

In quest'ottica, la scelta del legislatore di introdurre un potere riduttivo ad esercizio obbligatorio, di generalizzata applicazione (e non limitato a "fattispecie obbligatorie normativamente tipizzate nei presupposti", come indicato dalla stessa Corte costituzionale), e predeterminato *ex lege* sul piano quantitativo, appare determinare un'evidente violazione dei principi di buona amministrazione e di buon andamento, di cui all'art. 97 Cost. Infatti, a prescindere dall'effettivo concorso del danneggiante alla causazione del danno e dalle circostanze del caso concreto, tale scelta lascia a carico dell'amministrazione danneggiata il 70% del danno accertato o del valore perduto, ovvero la parte residuale del danno al netto del doppio degli emolumenti percepiti (fisiologicamente maggiore del 70%, nell'interpretazione a favore del danneggiante, che appare prevalente), con possibilità di ulteriori riduzioni in virtù dell'esercizio del potere riduttivo discrezionale. Il possibile esito, pertanto, potrebbe essere anche quello di favorire, se non addirittura incentivare, condotte negligenti e causative di danni.

Non può trascurarsi, in merito, che la legge n. 1 del 2026 non si è limitata ad introdurre un nuovo potere riduttivo obbligatorio, ponendo a carico della collettività la maggior parte del rischio e socializzando la perdita economica subita dall'amministrazione danneggiata, ma è, anche, intervenuta in maniera incisiva sulla disciplina della responsabilità amministrativo-contabile, anche con riguardo alla nozione di colpa grave, all'esclusione della gravità della colpa in svariate ipotesi tipizzate, alla presunzione di buona fede per gli amministratori, all'incidenza del concorso dell'amministrazione nella produzione del danno ai fini della sua liquidazione, all'esordio della prescrizione.



In tal modo, il legislatore del 2026 ha certamente significativamente alleviato la «fatica dell'amministrare» (*cf.* Corte costituzionale n. 132 del 2024) da plurimi punti di vista, ma ha anche — in contrasto con le indicazioni chiaramente espresse dal Giudice costituzionale nella pronuncia ripetutamente richiamata — sminuito enormemente non solo la funzione risarcitoria, ma anche la funzione preventiva e deterrente della responsabilità amministrativa, in assenza della quale il perseguimento del buon andamento della pubblica amministrazione appare gravemente compromesso.

Ne consegue la non manifesta infondatezza della questione di legittimità del combinato disposto dell'art. 1, comma 1-*bis* e comma 1-*octies*, della legge n. 20 del 1994 con l'art. 6 della legge n. 1 del 2026, per violazione dell'art. 97 Cost.

14 La novella normativa si espone anche al palese contrasto con il principio del giusto processo di cui all'art. 111 Cost., in correlazione con l'art. 24 Cost.

14.1 Come si è detto, la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che “il divieto di retroattività della legge, previsto dall'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost. (sentenze n. 78 e n. 15 del 2012, n. 236 del 2011, e n. 393 del 2006), e che il legislatore — nel rispetto di tale previsione — può emanare norme retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)” (Corte cost. sentenza n. 103/2013).

Preliminarmente, deve osservarsi che la previsione di cui all'art. 6 della legge n. 1 del 2026, applicata ai commi 1-*bis* e 1-*octies* dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994, nel testo novellato, non appare supportata da alcun interesse meritevole di tutela, non essendo possibile individuare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale che possano essere salvaguardati dall'applicazione retroattiva di una misura di riduzione del *quantum* della condanna, che, in contrasto con la *ratio* ispiratrice della norma, avvantaggi soggetti la cui condotta lesiva si collochi indietro nel tempo.

La portata retroattiva dell'introduzione del potere riduttivo obbligatorio non soltanto limita fortemente il principio del libero convincimento del giudice, anche con riguardo a crediti risarcitori maturati e relativi a controversie pendenti in grado d'appello, ma determina, inoltre, un evidente sbilanciamento delle posizioni delle parti in causa a danno del pubblico ministero contabile e, quindi, dell'amministrazione danneggiata.

La norma intertemporale, pertanto, si espone ad un ingiustificato contrasto con i principi del giusto processo e della parità delle parti in giudizio, sanciti dagli articoli 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost, quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, nonché con i principi di eguaglianza, ragionevolezza e certezza dell'ordinamento giuridico di cui all'art. 3 Cost., in quanto il legislatore ha introdotto una norma innovativa ad efficacia retroattiva, che appare suscettibile di incidere su giudizi pendenti, in assenza di ragioni imperative di interesse generale. (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 4 del 2024).

I giudici delle leggi hanno, infatti, chiarito che “dinanzi a leggi aventi efficacia retroattiva questa Corte è chiamata ad esercitare uno scrutinio particolarmente rigoroso: ciò in ragione della centralità che assume il principio di non retroattività della legge, «inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica, non solo nella materia penale (art. 25 Cost.), ma anche in altri settori dell'ordinamento (sentenze n. 174 del 2019, n. 73 del 2017, n. 260 del 2015 e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022). Il controllo di costituzionalità diviene ancor più stringente qualora l'intervento legislativo retroattivo incida su giudizi ancora in corso, specialmente nel caso in cui sia coinvolta nel processo un'amministrazione pubblica. Infatti, tanto i principi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, quanto i principi concernenti l'effettività della tutela giurisdizionale e la parità delle parti in giudizio, impediscono al legislatore di risolvere, con legge, specifiche controversie e di determinare, per questa via, uno sbilanciamento tra le posizioni delle parti coinvolte nel giudizio (tra le altre, sentenze n. 201 e n. 46 del 2021, n. 12 del 2018 e n. 191 del 2014)” (*cf.* la citata sentenza n. 4 del 2024). Hanno enucleato, infatti, non solo un divieto di “risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie”, pena la violazione dei rapporti tra potere legislativo e giudiziario finalizzati alla tutela dei diritti e degli interessi legittimi, ma anche un divieto di “immettere nell'ordinamento una fattispecie di *jus singulare*” che violerebbe la parità delle parti in causa, determinando uno “sbilanciamento fra le posizioni in gioco” (sentenza n. 12 del 2018). Hanno ricordato, inoltre, che “Relativamente al sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive incidenti su giudizi in corso, ancora di recente è stato rammentato il rilievo assunto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, affermandosi che in tale ambito si è ormai pervenuti alla costruzione di una «solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU», che consente di leggere in stretto coordinamento i parametri interni con quelli convenzionali «al fine di massimizzarne l'espansione in un “rapporto di integrazione reciproca”» (sentenza n. 145 del 2022, richiamata dalla sentenza n. 4 del 2024)” (sentenza n. 77 del 2024).

14.2 Ulteriori elementi a favore della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1-*bis* e 1-*octies* della legge n. 20 del 1994, nel testo novellato, in combinato disposto con l'art. 6



della legge n. 1 del 2026, sono rinvenibili nelle già citate recenti pronunce della Corte di cassazione (sentenza n. 1390 del 2026 e ordinanza n. 1392 del 2026), che hanno escluso l'applicazione retroattiva della legge 14 marzo 2025 n. 35 nella parte in cui, novellando l'art. 2407, comma 2, del codice civile, ha limitato il risarcimento dei danni a cui sono tenuti i sindaci nei confronti della società e dei suoi creditori ad "un multiplo del compenso annuo percepito". La Cassazione ha evidenziato che si tratta "del risarcimento del danno (emergente) arrecato al patrimonio della società (e, di riflesso, ai suoi creditori), che, per essere giuridicamente corretto, dev'essere liquidato nell'unica misura a tal fine possibile, vale a dire la somma corrispondente al valore oggettivo (che dev'essere semplicemente quantificato) che, al momento della verifica del pregiudizio, avevano i beni indebitamente sottratti all'attivo della società e/o i debiti indebitamente assunti al passivo della stessa". Ha sottolineato che "il risarcimento del danno patrimoniale ... tende, infatti, a reintegrare il pregiudizio economico corrispondente alla differenza ... tra il valore attuale del patrimonio del danneggiato e quello che lo stesso avrebbe avuto se l'obbligazione fosse stata correttamente adempiuta o il fatto illecito non fosse stato posto in essere".

Ha evidenziato che "una norma con efficacia (in ipotesi) retroattiva, del resto, fermo il limite del giudicato e delle situazioni giuridiche consolidate, può legittimamente incidere sui rapporti in corso, sacrificando anche aspettative legittime, soltanto nel caso in cui tale sacrificio sia il risultato del bilanciamento operato con altri interessi di rilevanza costituzionale (nella specie, di difficile, se non impossibile, individuazione) ritenuti prevalenti (Corte cost. n. 271/2011). In ogni caso, se, in linea di principio, al legislatore non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive o a portata retroattiva, sia innovative che di interpretazione autentica, resta, tuttavia, necessario, al fine di ritenere costituzionalmente legittima l'efficacia retroattiva della norma sopravvenuta, che: - tale scelta normativa trovi adeguata giustificazione "sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata"; - i limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali, comprendono, tra gli altri, "il principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti, quale principio connotato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario".

Ha affermato che "tali principi sarebbero senz'altro sacrificati ove si ritenesse che l'art. 2407, comma 2°, del codice civile, nel testo attualmente in vigore, ha efficacia retroattiva ed è, quindi, applicabile anche ai fatti commessi precedentemente alla sua entrata in vigore e, dunque, nei processi in corso. Tale applicazione finirebbe, infatti, per arrecare una irrimediabile lesione: - alla parità di trattamento tra amministratori e sindaci che la precedente versione della norma, in ipotesi di responsabilità solidale degli stessi in conseguenza del concorso omissivo di questi ultimi alla mala gestione dei primi, senz'altro garantiva, coerentemente, del resto, con il principio generale previsto dall'art. 2055 del codice civile; - alla legittima aspettativa della società (e dei creditori) danneggiati (e, in caso di fallimento, del curatore) a far valere la piena e completa responsabilità, almeno nei rapporti esterni, sia degli uni, sia degli altri e, dunque, di ottenere tanto dagli amministratori, quanto dai sindaci che abbiano concorso nell'inadempimento o nell'illecito degli stessi, un risarcimento corrispondente all'unico pregiudizio arrecato al patrimonio sociale; - alla prerogativa-funzione propria del giudice di procedere, nell'esercizio della giurisdizione civile, non solo all'accertamento dell'*an* del diritto risarcitorio azionato in giudizio dal danneggiato ma anche, quale necessario e imprescindibile completamento della tutela invocata, alla determinazione, secondo il suo prudente apprezzamento, dell'intero pregiudizio risarcibile".

14.3 Trasponendo il ragionamento della Corte di cassazione nell'ambito del credito risarcitorio per danno patrimoniale all'erario, che – pacificamente – sorge nel momento in cui il danno diventa concreto ed attuale, deve affermarsi che, anche con riguardo alla novella normativa in discussione, "le norme sopravvenute attengono alla "consistenza" (così come definita dalle norme precedentemente in vigore) del diritto al risarcimento già maturato in conseguenza del pregiudizio (patrimoniale) arrecato", e — seguendo il ragionamento della Cassazione — le stesse non potrebbero "trovare applicazione retroattiva ai fatti commessi in precedenza ed ai giudizi in corso", pena l'illegittimità costituzionale dell'"efficacia retroattiva della norma sopravvenuta", per violazione del "principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento" (per esempio, in ipotesi di danno sorto nel medesimo momento, tra responsabili già condannati con sentenza passata in giudicato e responsabili il cui giudizio sia ancora in corso), della "tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti, quale principio connotato allo Stato di diritto", della "coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico", del "rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario" (*cf.*, Corte costituzionale n. 73/2017, n. 170/2013, n. 78/2012 e n. 209/2010).

14.4 Si avrebbe, ulteriormente, un grave compromissione del principio di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale di cui all'art. 24 Cost., in quanto, in sede di appello, la parte pubblica si troverebbe a dover subire, in assenza di qualsiasi strumento difensivo azionabile, la riduzione obbligatoria dei danni imputabili alla parte già ritenuta responsabile in primo grado, in una percentuale e in un importo, peraltro, non governabile in alcun modo dal giudice. Si



richiama, sul punto, la recente sentenza della Corte costituzionale n. 12 del 2026, nella quale la Consulta ha ribadito che confligge con il diritto di difesa ogni limitazione o esclusione in materia processuale che non sia imposta dal prevalere di altri interessi costituzionalmente rilevanti o da condizioni oggettive di impossibilità materiale.

14.5 Deve ritenersi, pertanto, non manifestamente infondata la questione di legittimità del combinato disposto dell'art. 1, comma 1-*bis* e comma 1-*octies* della legge n. 20 del 1994, con l'art. 6 della legge n. 1 del 2026 per violazione degli articoli 111 e 24 Cost.

15 La novella normativa si pone in evidente contrasto anche con ulteriori principi ed interessi di rilevanza costituzionale.

15.1 La Consulta, nella sentenza 132 del 2024, più volte richiamata, ha ritenuto che, con riguardo all'introduzione c.d. «scudo erariale», nell'eccezionale quadro di crisi in atto, l'inerzia amministrativa correlata alla burocrazia difensiva avrebbe potuto grandemente compromettere la tutela di altri interessi di rilievo costituzionale, quali – tra gli altri — l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico (art. 81 Cost.), gli interessi delle future generazioni (art. 9 Cost.) ed il rispetto degli obblighi assunti in sede UE (articoli 117, primo comma, e 119 Cost.; pertanto, l'introduzione di una temporanea limitazione dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa al solo dolo con esclusivo riguardo alle condotte attive, al fine di consentire l'imprescindibile raggiungimento degli obiettivi posti dal PNRR, costituisse un ragionevole punto di equilibrio, tale da assicurare una maggiore efficacia dell'attività amministrativa e, attraverso essa, la tutela di tali interessi.

15.2 Deve considerarsi, in merito, che la normativa introdotta dalla legge n. 1 del 2026, che non ha natura temporanea, bensì reca un'organica riforma a regime della responsabilità amministrativa, ad avviso di questo Collegio, è suscettibile di determinare, al contrario, proprio la violazione degli articoli 81, 117 e 119 Cost.

15.3 L'art. 81, comma 3, Cost., a seguito delle modifiche introdotte dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, stabilisce che «ogni [non più altra] legge che importi nuovi o maggiori oneri [in luogo di nuove o maggior spese] provvede [in luogo di indica] ai mezzi per farvi fronte».

La nuova formulazione del principio costituzionale determina che l'obbligo di copertura è espressamente contemplato non solo per le leggi che introducono nuove spese, ma anche per quelle che implicano riduzioni di entrata. L'uso dell'espressione «provvede», invece, esplicita un principio di effettività, puntualità e rigosità della necessaria copertura finanziaria. L'eliminazione del termine «altra», ulteriormente, fa sì che anche la legge di bilancio sia assoggettata all'obbligo di copertura.

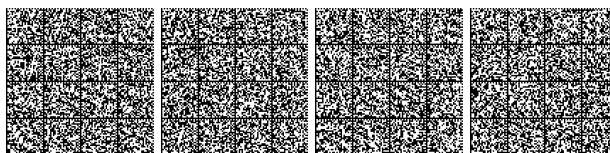
Per costante giurisprudenza costituzionale l'individuazione della copertura delle spese deve essere contestuale alla previsione dell'onere, oltreché congrua e attendibile (C. cost., sentenze n. 51/2023, n. 226/2021, n. 106/2021 e n. 197/2019).

Sono note a questa Sezione le plurime pronunce della Consulta, puntualmente richiamate nella sentenza 132 del 2024, ai sensi delle quali l'art. 81 «attiene ai limiti al cui rispetto è vincolato il legislatore ordinario nella sua politica finanziaria, ma non concerne le scelte che il medesimo compie nel ben diverso ambito della disciplina della responsabilità amministrativa (da ultimo, v. sentenza n. 327 del 1998)», nonché i pronunciamenti secondo i quali “non è possibile porre una equiparazione fra «nuova o maggiore spesa» ed il mancato risarcimento di danni cagionati ad una pubblica amministrazione (sentenza n. 46 del 2008), e non potendosi procedere alla quantificazione delle minori entrate, essendo tale diminuzione eventuale e comunque connessa a variabili concrete non determinabili a priori, non sarebbe neanche possibile, ... prevedere la necessaria copertura finanziaria” (sentenza n. 355/2010).

Si ritiene, tuttavia, che l'introduzione, attraverso l'art. 6 della legge n. 1 del 2026, di un regime di diritto intertemporale che impone ai giudici contabili l'applicazione ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato, delle norme in materia di potere riduttivo obbligatorio, sia — viceversa — suscettibile di recare un *vulnus*, come già accennato, al principio di copertura degli oneri scaturenti dall'approvazione di nuove norme.

Infatti, come già illustrato, la scelta del legislatore di introdurre un potere riduttivo ad esercizio obbligatorio, di generalizzata applicazione e predeterminato *ex lege* sul piano quantitativo, lascia a carico dell'amministrazione danneggiata il 70% della perdita subita o del danno accertato, ovvero la parte residua, al netto del doppio delle retribuzioni o indennità o compensi percepiti (fisiologicamente maggiore del 70%, nell'interpretazione a favore del danneggiante, che appare prevalente), con possibilità di ulteriori riduzioni in virtù dell'esercizio del potere riduttivo discrezionale.

Può convenirsi che, con riguardo alle condotte lesive poste in essere dopo l'entrata in vigore della legge, “non è possibile porre una equiparazione fra «nuova o maggiore spesa» ed il mancato risarcimento di danni cagionati ad una pubblica amministrazione” (Corte cost., sentenza n. 46 del 2008) e “non potendosi procedere alla quantificazione delle minori entrate, essendo tale diminuzione eventuale e comunque connessa a variabili concrete non determinabili a priori, non sarebbe neanche possibile, ... prevedere la necessaria copertura finanziaria” (Corte cost. n. 355/2010). Molto diversa



si prospetta, invece, la situazione laddove sia prevista — come nella normativa all’esame — l’applicazione retroattiva dello *jus superveniens*, soprattutto con riguardo a giudizi, come quello *de quo*, per i quali, a fronte di una decisione del giudice di prime cure di condanna del convenuto, il giudice d’appello dovrebbe necessariamente operare *ex lege* una riduzione estremamente significativa degli importi della condanna di primo grado, determinando una più che rilevante riduzione dei crediti risarcitori riconosciuti dalle sentenze di prima istanza impugnate, che, andando a incidere su poste di entrata già iscritte in bilancio, impatta negativamente, in termini di minori entrate, sul bilancio dell’amministrazione danneggiata e, conseguentemente, sulla finanza pubblica allargata. Può affermarsi, pertanto, che le previsioni all’esame risultano palesemente suscettibili di determinare nuovi e maggiori oneri a carico dei bilanci pubblici.

Non a caso, nel *dossier* del Servizio del bilancio della Camera dei deputati, n. 72 dell’8 aprile 2025, avente ad oggetto l’analisi degli effetti finanziari del DDL A.C. 1621, è stato evidenziato che il Governo avrebbe dovuto fornire “chiarimenti in merito agli eventuali effetti finanziari che potrebbero determinarsi in conseguenza dell’impossibilità di acquisire entrate già iscritte in bilancio — ivi comprese quelle concernenti il rimborso delle spese legali — ovvero della possibilità di dover restituire somme già incassate, per effetto del presumibile mutamento dell’esito dei giudizi conseguente all’applicazione delle disposizioni in esame. In particolare, dovrebbe essere chiarito, in primo luogo, se siano stati scontati in bilancio effetti di entrata in relazione ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della presente legge, richiamati dalle disposizioni transitorie di cui al successivo art. 6, posto che in tal caso si potrebbe determinare una riduzione degli introiti attesi iscritti in bilancio per effetto dell’applicazione delle disposizioni che ridefiniscono il regime della responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti di cui all’art. 1, comma 1, lettera a)”.

15.4 Verrebbero violati, inoltre, il principio di autonomia legislativa di cui all’art. 117 della Carta costituzionale, “la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”) in rapporto all’art. 119 Cost., (“i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell’equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea. I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”).

Infatti, la ricaduta delle minori entrate, per le quali non è stata approntata alcuna copertura, impatterebbe non solo sulle amministrazioni dello Stato, ma anche sulle regioni, sulle province, sulle città metropolitane, sui comuni, sui soggetti della finanza pubblica allargata, nonché sull’Unione europea, in ipotesi di danno derivante da sviamento colposo di contributi che gravano direttamente sul bilancio europeo. Inoltre, risorse autonome pervenute a agli enti locali territoriali attraverso la leva tributaria e fiscale verrebbero indirettamente distolte dai fini istituzionale previsti dalla Carta costituzionale, con conseguente *vulnus* alla tutela di diritti fondamentali dei cittadini del territorio di riferimento, quali la tutela della salute (art. 32 Cost.), dell’istruzione (articoli 33 e 34 Cost.), dei diritti delle generazioni future (art. 9 Cost.), o, in alternativa, con necessità di inasprire la pressione fiscale.

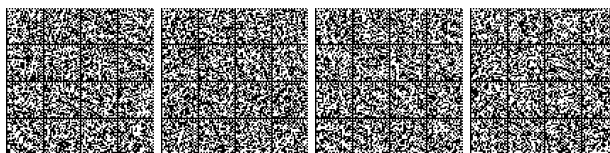
Verrebbero lesi, pertanto, proprio quei principi e quei diritti fondamentali la cui tutela è stata ritenuta, dalla Corte costituzionale (sent. n. 132 del 2024), perseguibile attraverso la riduzione e il superamento dell’inerzia amministrativa correlata alla burocrazia difensiva, in un ragionevole punto di equilibrio tra temporanea riduzione della responsabilità amministrativa (statuita dall’art. 21 del decreto-legge n. 76 del 2020) e maggiore efficacia dell’attività amministrativa.

15.5 Deve ritenersi, pertanto, non manifestatamente infondata la questione di legittimità del combinato disposto dell’art. 1, comma 1-*bis* e comma 1-*octies* della legge n. 20 del 1994, con l’art. 6 della legge n. 1 del 2026 per violazione degli articoli 81, 117 e 119 Cost.

16 La novella normativa introdotta dalla legge n. 1 del 2026 presenta, inoltre, possibili profili di violazione degli articoli 28 e 103 Cost. che costituiscono il cardine del sistema di responsabilità e tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione.

Secondo la consolidata interpretazione della Corte costituzionale, “l’art. 28 della Costituzione stabilisce la responsabilità diretta per violazione di diritti tanto dei dipendenti pubblici per gli atti da essi compiuti, quanto dello Stato o degli enti pubblici, rimettendone la disciplina dei presupposti al legislatore ordinario (*cf.* in proposito le sentenze n. 18 del 1989, n. 26 del 1987, n. 148 del 1983, n. 123 del 1972). Ciò comporta che il legislatore può legittimamente emanare norme che limitano la responsabilità diretta dei pubblici dipendenti, anche escludendola in relazione a determinate situazioni oggettive o soggettive (*cf.* le sentenze n. 18 del 1989 e n. 2 del 1968). ...

L’affermazione, in linea di principio, della responsabilità dell’agente dello Stato e degli enti pubblici non esclude la possibilità che, nei confronti dell’agente, siano previste regole particolari e differenziate, rispetto ai principi comuni. Dunque, per i pubblici dipendenti il risarcimento del danno ingiusto può essere oggetto di regole generali ovvero di discipline particolari, relative a determinate categorie (più o meno vaste) di pubblici dipendenti ... (sentenza n. 64/1992).



Con specifico riferimento alla responsabilità amministrativa, la Corte costituzionale, pronunciandosi sulla riforma introdotta con l'art. 3, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, nella parte in cui, sostituendo l'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, ha limitato la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, in materia di contabilità pubblica, ai fatti e omissioni posti in essere con dolo o colpa grave, ha rilevato che «Quali siano le finalità ispiratrici della contestata norma è dato desumere, del resto, dagli stessi lavori parlamentari, che evidenziano l'intento di predisporre, nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici, un assetto normativo in cui il timore delle responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa», ritenendo che l'innalzamento della soglia di colpevolezza alla colpa grave, con possibilità di esercizio del potere riduttivo, costituisca un «giusto» compromesso tra le opposte esigenze di tutelare gli interessi generali perseguiti nell'azione pubblica e diritti dei cittadini, al fine «di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo» (sentenza n. 371/1998).

Successivamente, la Corte costituzionale, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale del «c.d. scudo erariale», con la citata sentenza n. 132/2024, ha affermato che il parametro di cui all'art. 28 concerne esclusivamente la responsabilità del pubblico dipendente verso terzi (sentenze n. 1032 del 1988, n. 70 del 1983 e n. 164 del 1982), che il sistema della responsabilità amministrativa deve «per necessità di armonia istituzionale, atteggiarsi in modo differente col cambiare del modello di amministrazione cui afferisce e che «il consolidamento dell'amministrazione di risultato e i mutamenti strutturali del contesto istituzionale, giuridico e sociale in cui essa opera, come si è già messo in evidenza, giustificano la ricerca, a regime, di nuovi punti di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'amministrazione e l'agente pubblico, con l'obiettivo di rendere la responsabilità ragione di stimolo e non disincentivo all'azione, che nella giurisprudenza costituzionale è del resto costante l'affermazione che la concreta configurazione della responsabilità amministrativa e la definizione del margine di discostamento dai principi comuni della materia sono rimessi alla discrezionalità del legislatore (sentenze n. 123 del 2023, n. 203 del 2022, n. 355 del 2010, n. 371 del 1998, n. 411 del 1988 e ordinanza n. 168 del 2019), «con il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della scelta» (sentenza n. 355 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 371 del 1998, ordinanze n. 168 del 2019, n. 219, n. 221 e n. 286 del 2011)». Ha ritenuto, pertanto, conforme ai precetti costituzionali la scelta del legislatore di sospendere – per tempi assolutamente determinati – la responsabilità amministrativa commissiva per colpa grave, in relazione all'emergenza pandemica COVID-19 e alla necessità di superare la crisi economica determinata dalla pandemia.

Non può trascurarsi, tuttavia, che la Consulta ha, invece, dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 103, comma 2, Cost., l'art. 4, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano, del 3 febbraio 2000, in quanto, in contrasto con i principi dell'ordinamento e irragionevolmente, tale disposizione comportava una riduzione predeterminata ed automatica della responsabilità amministrativa per colpa grave sotto il profilo quantitativo patrimoniale, attraverso l'aggancio, come limite massimo, alla metà dello stipendio annuo o del compenso, senza che potesse soccorrere una valutazione sul comportamento complessivo e sulle funzioni effettivamente svolte, nella produzione del danno, in occasione della prestazione che ha dato luogo alla responsabilità, dando giusto risalto alla necessità che sia rimessa esclusivamente al giudice la valutazione in concreto, sotto il profilo oggettivo e soggettivo, del comportamento posto in essere, a tutela degli interessi individuali e collettivi della comunità amministrata (sentenza n. 340/2001).

Conclusivamente, appare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 1, comma 1-*bis* e comma 1-*octies* della legge n. 20 del 1994 con l'art. 6 della legge n. 1 del 2026 per violazione degli articoli 28 e 103 Cost.

17. Alla luce di tutto quanto sin qui esposto e motivato, va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 134 Cost., dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 3, 24, 28, 81, 97, 103, 111, 117 e 119 della Costituzione, dei commi 1-*bis* e 1-*octies*, dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come novellati dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1 e dell'art. 6 della legge 7 gennaio 2026, n. 1, nella parte in cui prevedono che nel giudizio di responsabilità rimangono fermi il potere di riduzione e l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-*octies*, ai sensi del quale «salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio», applicabile anche ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della legge. Si dispone la sospensione del processo in relazione alla sola liquidazione del danno, essendo le questioni pregiudiziali e preliminari nonché tutte le altre questioni di merito già risolte con sentenza non definitiva n. 79 del 2026.



P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione seconda centrale d'appello, non definitivamente pronunciando, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 24, 28, 81, 97, 103, 111, 117 e 119 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dei commi 1-bis e 1-octies, dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come novellati dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1, nella parte in cui prevedono che nel giudizio di responsabilità rimangono fermi il potere di riduzione e l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-octies, ai sensi del quale «salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio», in combinato disposto con l'art. 6 della legge 7 gennaio 2026, n. 1, che estende dette previsioni anche ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della legge.

Dispone la sospensione del processo sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione nel merito e in ordine alle spese.

Così deciso in Roma, nelle camere di consiglio del 3 febbraio 2026 e del 10 marzo 2026.

Il Presidente: ACANFORA

L'estensore: D'AMBROSIO

26C00104

N. 88

Ordinanza del 24 aprile 2026 del Tribunale di Roma nel procedimento civile promosso da Ministero della giustizia contro C. N.

Ordinamento penitenziario – Remunerazione per i detenuti che lavorano alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria – Previsione che la remunerazione è stabilita, in relazione alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, in misura pari a due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 22.

IL TRIBUNALE DI ROMA

PRIMA SEZIONE LAVORO

In persona del giudice, dott. Antonio Maria Luna all'esito dell'udienza del 16 aprile 2026, sostituita dal deposito di note scritte ex art. 127-ter del codice di procedura civile, ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 29888 del ruolo generale affari contenziosi dell'anno 2025, vertente tra Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma - via dei Portoghesi n. 12 - presso gli uffici dell'avvocatura dello Stato da cui è rappresentato e difeso ex lege, opponente, e N. C. n. a ..., elettivamente domiciliato in Treviso, al Rivale Castelvecchio, n. 6, presso lo studio degli avv.ti Massimo Alfonso Coppola e Stefano Corti, entrambi del foro di Napoli che, congiuntamente e disgiuntamente, lo rappresentano e difendono giusta procura in calce alla memoria di costituzione, opposto;



Oggetto: altre ipotesi — opposizione a decreto ingiuntivo.

Esposizione dei fatti

Con ricorso depositato il 26 maggio 2025, C. N., premesso di essere detenuto presso la Casa circondariale di ... di aver svolto attività lavorativa nel periodo marzo 2024 - ottobre 2024, con le mansioni di inserviente di cucina ed inquadramento nel livello C/6, e di essere stato correttamente inquadrato in base alle declaratorie contrattuali del CCNL pubblici esercizi ristorazione collettiva - sezione alberghi del 5 luglio 2024, ha dedotto di aver ricevuto, nel periodo giugno - ottobre 2024, una remunerazione inferiore a quella spettante non avendo l'amministrazione tenuto conto degli aumenti retributivi previsti dal rinnovo contrattuale del 5 luglio 2024.

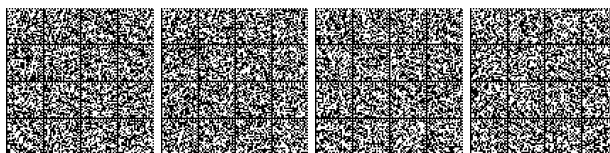
Dolendosi del fatto che l'amministrazione dal 2017 non ha applicato alcun incremento delle retribuzioni nonostante siano intervenuti aggiornamenti dei trattamenti retributivi per opera di accordi collettivi, ha chiesto, richiamato un conteggio allegato al ricorso, emettersi ingiunzione per il pagamento della somma di euro 377,61 oltre accessori di legge.

Emesso decreto ingiuntivo n. 5374 il 22 luglio 2025, il Ministero della giustizia ha proposto opposizione con atto depositato il 1° settembre 2025, eccependo il difetto delle condizioni di ammissibilità per ottenere la pronuncia di ingiunzione di pagamento *ex art.* 633 del codice di procedura civile poiché il credito non è certo giacché l'eventuale mancato adeguamento delle retribuzioni dopo il 2017 è *res controversa* ed inoltre per indeterminatezza della somma avendo il ricorrente prodotto soltanto un proprio conteggio, che costituisce mera prospettazione della parte e non già una prova scritta. Nel merito, l'amministrazione ha affermato che ha sempre corrisposto retribuzioni adeguate, come stabilito con la circolare del 6 settembre 2017 e con le successive; che ha invero versato le somme dovute pari ai 2/3 della retribuzione contrattuale e proporzionata alle ore di lavoro rese, per cui, eventualmente, solo per il mese di ottobre 2024 emergerebbe una differenza di euro 32,12; che il decreto ingiuntivo deve in ogni caso essere revocato; e che sono state chieste somme a titolo di quattordicesima, emolumento non spettante laddove deve valutarsi la congruità della retribuzione rispetto al parametro costituzionale della giusta retribuzione.

L'opponente ha pertanto chiesto la revoca del decreto ingiuntivo, con condanna dell'opposto al pagamento delle spese di lite.

C. N., costituitosi il 9 ottobre 2025, ha dedotto che il credito vantato è assolutamente certo non avendo il Ministero affermato di aver aggiornato le tabelle retributive seguendo l'evoluzione della disciplina contrattuale e non avendo contestato né l'applicazione del contratto collettivo indicato nel ricorso per decreto ingiuntivo con le relative tabelle retributive, né l'inquadramento; che la domanda non è affatto generica essendo state indicate le retribuzioni ritenute corrette ed essendo stato espressamente richiamato l'analitico conteggio delle differenze retributive maturate elaborato con riferimento alle clausole contrattuali ed alle tariffe retributive.

Indi, richiamata la specifica disciplina normativa di settore ed i principi giurisprudenziali pertinenti, ha dedotto che è erroneo il computo operato dal Ministero delle retribuzioni spettanti poiché pone a raffronto la complessiva retribuzione erogata, comprensiva, ad esempio, dei ratei di mensilità aggiuntive, con i due terzi della retribuzione base prevista dal contratto collettivo, anziché porre a raffronto poste omogenee; che i conteggi allegati al ricorso sono stati redatti tenendo conto delle ore di lavoro effettivamente rese e risultanti dalle buste paga; che la quattordicesima mensilità non può essere esclusa — come, di fatto, non è stata esclusa dalla stessa amministrazione giusta quanto appare dalle buste paga — poiché fa parte del trattamento retributivo previsto dal contratto collettivo applicato; che, comunque, è illegittima la decurtazione di un terzo delle retribuzioni sindacali, dovendosi tener conto che il lavoro dei detenuti, anche all'interno degli istituti, è equiparato a quello di tutti gli altri lavoratori, non è obbligatorio e non ha carattere affittivo ed è tanto più rieducativo quanto più uguale a quello della generalità dei lavoratori; che la remunerazione viene determinata senza più alcuna possibilità di indiretta partecipazione dei lavoratori in quanto non esistono più le commissioni che, con la partecipazione dei sindacati, erano chiamate ad individuare un'equa mercede, anche se cidi fatto non ha funzionato; che attualmente la retribuzione viene determinata esclusivamente ad opera del datore di lavoro che recepisce i contratti collettivi, senza peraltro curarsi di adeguare le tariffe agli aumenti contrattuali che via via intervengono; che, pur essendo consentiti trattamenti retributivi diversificati tra i lavoratori, sono comunque vietati trattamenti discriminatori e non è consentito corrispondere retribuzioni inferiori ai limiti minimi desumibili dai contratti collettivi e comunque rispetto ai criteri di giusta retribuzione fissati dalla Costituzione; che, pertanto, anche i detenuti devono percepire retribuzioni non inferiori ai minimi stabiliti dai contratti collettivi che costituiscono fonti del diritto anche e soprattutto nell'ambito del pubblico impiego, non apparendo giustificata la corresponsione di remunerazioni inferiori del 30% circa rispetto al minimo; che, invece, il lavoratore detenuto subisce una indebita ed ingiustificata riduzione della retribuzione, pure in presenza delle medesime condizioni oggettive e soggettive (parità di livello di inquadramento e parità di mansioni); che sussistono i presupposti non solo per dubitare della legittimità costituzionale della disposizione dell'art. 22 dell'ordinamento penitenziario che stabilisce il limite dei due terzi delle retribuzioni indicate



dai contratti collettivi, in assenza di ragioni che possano giustificare il trattamento differenziato riservato ai detenuti lavoratori, ma anche per disapplicarla poiché la norma autorizzatoria interviene in maniera illegittima in deroga ad una disposizione contrattuale nazionale che ha natura di fonte legale speciale in merito ai rapporti di lavoro e, pertanto, non derogabile se non da una norma speciale, ciò anche in materia di rapporti privatistici; che, stante la contrarietà della norma in questione ai principi inderogabili (la giusta retribuzione *ex art. 36* della Costituzione, il principio di eguaglianza di trattamento *ex articoli 2 e 3* della Costituzione), la retribuzione inferiore al minimo deve essere sostituita di diritto dalla retribuzione minima legale; che, inoltre, la retribuzione spettante deve essere fissata in una misura non inferiore a quella minima oraria sufficiente la quale, in base alla direttiva UE sul salario minimo, è pari ad euro 7,10; che, infine, la disposizione in esame deve essere disapplicata in quanto contrastante con la citata direttiva UE; che l'amministrazione deve riconoscere anche i c.d. ROL, siccome previsti dal contratto collettivo applicato; che il TFR deve essere calcolato anche sulla quattordicesima mensilità; e che, in base a nuovo conteggio formulato escludendo la decurtazione del terzo, la somma complessiva dovuta ammonta ad euro 5.315,56.

L'opposto ha quindi chiesto, in via principale, la conferma del decreto ingiuntivo opposto, con rigetto della spiegata opposizione e, in via subordinata, solo in caso di revoca del decreto ingiuntivo opposto, la disapplicazione dell'art. 22, legge n. 354/1975 nella parte in cui prevede la riduzione di 1/3 della retribuzione rispetto a quella prevista dal CCNL di riferimento.

1. — L'opposto, con riferimento alla remunerazione del lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, ha affermato, in estrema sintesi, che:

a seguito della riforma del 1975, il lavoro del detenuto non è più considerato come parte integrante della pena ma è volto alla rieducazione dello stesso ed ha l'obiettivo di reinserirlo nella società;

tra il 1975 e il 2018, il lavoro era obbligatorio e la mercede non poteva essere inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro (art. 22, legge n. 354/1975 nella formulazione antecedente alla modifica di cui al decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 124);

la Corte costituzionale nel 1988 ha ritenuto l'art. 22 cit. compatibile con la Costituzione sulla base di argomenti oggi superati, essendo cambiata la disciplina normativa di riferimento;

fino al 2018 era previsto che sulla retribuzione vigilasse una Commissione ministeriale *ad hoc*;

la riduzione di 1/3 della retribuzione tabellare minima è illegittima in quanto discriminatoria ed in contrasto con il principio della finalità rieducativa della pena, oltre che con l'art. 36 della Costituzione, considerando che, a seguito della riforma del 2018: il lavoro carcerario non è più obbligatorio, non esiste più la Commissione ministeriale, il lavoro penitenziario è sempre più assimilabile a quello dei liberi;

detta riduzione si pone in contrasto anche con la direttiva UE 2022/2041 sul c.d. salario minimo e dunque l'art. 22, legge n. 354/1975 va disapplicato per contrasto con la normativa europea.

Il Ministero opponente, invece, ha ritenuto tale disposizione compatibile con la Costituzione, non ravvisandovi il carattere discriminatorio e trattandosi di una scelta discrezionale del legislatore.

Ha, poi, richiamato la sentenza n. 1087/1988 con la quale la Corte costituzionale ha già dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 cit., evidenziando altresì che non è possibile disapplicare la disposizione per contrasto con la direttiva UE 2022/2041, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea.

2. — Deve in effetti reputarsi preclusa la disapplicazione dell'art. 22 O.P. per contrasto con la direttiva UE citata, trattandosi di disciplina non *self executing*.

Come noto, la direttiva europea è direttamente applicabile nei c.d. rapporti verticali solo al ricorrere di determinate condizioni, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. In particolare, è necessario che sia scaduto il termine dalla stessa previsto per il suo recepimento da parte dello Stato membro, che la norma sia sufficientemente chiara e precisa (in modo da individuare i contenuti del diritto e/o del corrispondente obbligo) e che essa sia incondizionata (in capo allo Stato membro non devono residuare margini di discrezionalità in merito alla disciplina da recepire).

Nel caso della direttiva n. 2022/2041 è rispettata solo la prima delle tre condizioni richiamate; dunque, non si può parlare di efficacia diretta della stessa.

Infatti, la direttiva in esame non contiene disposizioni sufficientemente precise, chiare e incondizionate, come si desume chiaramente già dalla lettura del «considerando» 19) che recita: «Conformemente all'art. 153, paragrafo 5, TFUE, la presente direttiva non intende armonizzare il livello dei salari minimi nell'Unione, né istituire un meccanismo uniforme per la determinazione dei salari minimi. Essa non interferisce con la libertà degli Stati membri di fissare salari minimi legali o di promuovere l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo prevista da contratti collettivi, in linea con il diritto e la prassi nazionale e con le specificità di ciascuno Stato membro e nel pieno rispetto delle competenze nazionali e del diritto delle parti sociali di concludere accordi. La presente direttiva non impone, e non dovrebbe essere



interpretata come se imponesse, agli Stati membri nei quali la formazione dei salari sia fornita esclusivamente mediante contratti collettivi, l'obbligo di introdurre un salario minimo legale né di dichiarare i contratti collettivi universalmente applicabili. Inoltre, la presente direttiva non stabilisce il livello delle retribuzioni, che rientra nel diritto delle parti sociali di concludere accordi a livello nazionale e nella competenza degli Stati membri».

Chiarito, dunque, che nel caso in esame non è possibile disapplicare l'art. 22, legge n. 354/1975 per contrasto con la direttiva richiamata, non essendo *self-executing*, occorre verificare se l'eccezione di illegittimità costituzionale di tale disposizione sollevata dall'opposto sia rilevante e non manifestamente infondata.

3. — Circa la prima condizione, giova soffermarsi sul motivo per cui la presente controversia non può essere risolta senza applicare la disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita.

Occorre precisare che, in sede di ricorso per decreto ingiuntivo, il N. aveva richiesto soltanto emettersi ingiunzione per il pagamento della somma di euro 377,61, oltre accessori di legge, senza sollevare dubbi di costituzionalità dell'art. 22 O.P. (coerentemente anche con la natura sommaria del procedimento di ingiunzione disciplinato dagli artt. 633 ss. del codice di procedura civile).

Successivamente, essendo stato proposto giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo da parte del Ministero, l'odierno opposto ha ritenuto di chiedere, in via subordinata e solo nel caso in cui questo giudice ritenga di revocare il decreto ingiuntivo, le differenze retributive prendendo quale parametro di riferimento la retribuzione stabilita dal CCNL di settore senza la riduzione prevista dall'art. 22 O.P., ritenuto in contrasto con la Costituzione e con la direttiva n. 2022/2041.

Tale domanda, alternativa a quella presentata in sede monitoria, è ammissibile nel giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo.

Sul punto, è sufficiente richiamare la sentenza della Cassazione civile sez. un., 15 ottobre 2024, n. 26727. Le sezioni unite civili — pronunciandosi sulle due questioni di particolare importanza rimesse dalla sezione prima civile con l'ordinanza interlocutoria n. 20476 del 17 luglio 2023, ovvero se: *a)* in generale, nel giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo il convenuto opposto possa proporre una domanda nuova, diversa da quella avanzata nella fase monitoria, anche nel caso in cui l'opponente non abbia proposto una domanda o una eccezione riconvenzionale e si sia limitato a sollevare eccezioni chiedendo la revoca del decreto opposto; *b)* in particolare, se ed entro quali limiti possa considerarsi ammissibile la modificazione della domanda di adempimento contrattuale avanzata con il ricorso per decreto ingiuntivo, attraverso la proposizione di una domanda d'indennizzo per l'ingiustificato arricchimento o di una domanda di risarcimento del danno per responsabilità precontrattuale — hanno affermato il seguente principio: nel giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, la proposizione da parte dell'opposto nella comparsa di risposta di domande alternative a quella introdotta in via monitoria è ammissibile se tali domande trovano il loro fondamento nel medesimo interesse che aveva sostenuto la proposizione della originaria domanda nel ricorso diretto all'ingiunzione.

Ebbene, nel caso di specie la domanda proposta in via subordinata si fonda sullo stesso rapporto di lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria che era alla base del ricorso monitorio.

Peraltro, nel presente giudizio *a quo* il decreto ingiuntivo emesso deve essere revocato in quanto non poteva essere concesso per carenza di prova scritta. Infatti, il giudice del procedimento monitorio ha emesso il decreto ingiuntivo sulla base del conteggio (allegato al ricorso monitorio) elaborato dallo stesso ricorrente, conteggio che certamente non può integrare una prova scritta ai sensi dell'art. 633 del codice di procedura civile giacché trattasi di documento formato unilateralmente dall'asserito creditore e volto soltanto ad illustrare analiticamente il procedimento che conduce alla quantificazione del credito. Non era stato invece prodotto il contratto collettivo con le relative tariffe che sarebbe stato necessario per dimostrare che nell'anno 2024 le retribuzioni spettanti ammontavano agli importi sulla cui base i detti conteggi erano stati sviluppati. Erano state invece prodotte le sole tariffe del CCNL Turismo del 20 febbraio 2010 valide nel periodo settembre 2012 - marzo 2013.

Per tale ragione, il decreto ingiuntivo oggetto della presente opposizione dovrà essere revocato e ciò impone di passare all'esame della domanda proposta dall'opposto in via subordinata, con la conseguente necessità di applicare l'art. 22 O.P., della cui legittimità costituzionale si dubita, per stabilire se la somma spettante sia pari a quanto richiesto dal lavoratore con la memoria di costituzione.

In definitiva, la condizione di rilevanza sussiste in quanto il giudizio non può essere definito senza applicare la norma oggetto del dubbio di costituzionalità.

4. — Quanto al profilo relativo alla non manifesta infondatezza si osserva quanto segue. Preliminarmente si rileva che la Corte costituzionale, nel 1988 (sentenza n. 1087), è stata chiamata a giudicare, tra l'altro, sulla legittimità dell'art. 22 della legge 26 luglio 1975, n. 354, dubitandosi della sua ragionevolezza.



Il giudice rimettente aveva escluso che, sotto il profilo retributivo, potessero ravvisarsi ragionevoli motivi giustificativi del possibile peggiore trattamento dei lavoratori detenuti rispetto agli ordinari lavoratori subordinati, attesa la natura non afflittiva (*ex art. 20, legge cit.*) del lavoro obbligatoriamente svolto e considerato che i detenuti hanno bisogno di guadagnare per mantenere se stessi e la propria famiglia.

Come sintetizzato dalla Corte al punto 1 del «Considerato in diritto», «Il giudice *a quo* ritiene che risulterebbero violati gli articoli 3 e 36 della Costituzione in quanto, non essendovi alcuna differenza tra il lavoro svolto dai detenuti e il lavoro subordinato ordinario, e soprattutto tra il lavoro eseguito in semilibertà e quello svolto in favore di imprese pubbliche e private, non è né ragionevole né giustificata la sussistente disparità di trattamento dei primi rispetto agli altri lavoratori, tanto più il detenuto che lavora deve soddisfare i bisogni suoi e della sua famiglia con i proventi del suo lavoro».

La Corte costituzionale, precisato che la questione sollevata riguardava solo la situazione del detenuto che lavora all'interno dello stabilimento carcerario, alla diretta dipendenza dell'amministrazione penitenziaria, ha respinto la questione sulla scorta dei seguenti principali argomenti:

il rapporto di lavoro *de quo* trae origine da un obbligo legale e non da un libero contratto;

è prevista una particolare regolamentazione per la quale rileva la qualità delle parti;

centrali sono le finalità da raggiungere: la redenzione ed il riadattamento del detenuto alla vita sociale; l'acquisto o lo sviluppo dell'abitudine al lavoro e della qualificazione professionale che valgono ad agevolare il reinserimento nella vita sociale;

l'amministrazione non si prefigge né utili né guadagni e si avvale di una mano d'opera disorganica, a volte non qualificata proprio per garantire il raggiungimento delle particolari finalità citate;

il compenso previsto per le prestazioni non si denomina retribuzione ma o remunerazione o mercede, determinata con una procedura particolare, stabilita con atto amministrativo da parte di una apposita commissione.

La Corte, pur escludendo l'illegittimità costituzionale nel caso sottoposto al suo esame, ha tuttavia espresso importanti principi: «Tuttavia, per quanto non possa ritenersi che tale genere di lavoro sia del tutto identico, specie per la sua origine, per le condizioni in cui si svolge, per le finalità cui è diretto e che deve raggiungere, non può assolutamente affermarsi che esso non debba essere protetto specie alla stregua dei precetti costituzionali (artt. 35 e 36 della Costituzione).

Pertanto, una remunerazione di gran lunga inferiore alla normale retribuzione sarebbe certamente diseducativa e controproducente; il detenuto non troverebbe alcun incentivo ed interesse a lavorare e, se lavorasse egualmente, non avrebbe alcun interesse ad una migliore qualificazione professionale.

Gran parte delle finalità attribuite al lavoro carcerario sarebbero frustrate e vanificate.

Il che in concreto non è alla stregua della legislazione in esame.

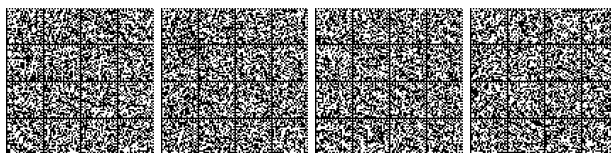
Infatti, la norma censurata stabilisce anzitutto il principio della equa remunerazione. Essa sancisce che la mercede per ciascuna categoria di lavoratori è equitativamente stabilita. Inoltre, sono specificamente richiamati i contenuti del precetto costituzionale (art. 36 della Costituzione). Si prevede, infatti, che la mercede debba essere determinata in relazione alla quantità ed alla qualità del lavoro effettivamente prestato, alla organizzazione ed al tipo di lavoro del detenuto. Infine, si prende in considerazione il trattamento previsto dai contratti collettivi.

Vero è che è stabilito un trattamento minimo non inferiore ai due terzi del salario previsto da quest'ultimi, ma trattasi solo di una determinazione nel minimo, mentre non può escludersi l'osservanza del criterio della relazione con la quantità e la qualità del lavoro prestato e nemmeno possono trascurarsi, secondo il precetto costituzionale, i bisogni della famiglia di chi lavora.

Infine, non può del tutto escludersi che, trattandosi di un diritto soggettivo, il lavoratore possa adire, come nella specie, il giudice del lavoro il quale può disapplicare l'atto determinativo della mercede se importi violazione dei richiamati precetti costituzionali».

Le considerazioni espresse dalla Corte nel 1988 che hanno permesso di ritenere compatibile l'art. 22 con la Costituzione, tuttavia, non appaiono più condivisibili a seguito delle modifiche nella disciplina in esame ad opera del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 124 e dell'evoluzione dell'ordinamento.

Infatti, il testo dell'art. 22 O.P. vigente nel 1988 era il seguente: «Le mercedi per ciascuna categoria di lavoratori sono equitativamente stabilite in relazione alla quantità e qualità del lavoro effettivamente prestato, alla organizzazione e al tipo di lavoro del detenuto in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro. A tal fine è costituita una commissione composta dal direttore generale degli istituti di prevenzione e di pena, che la presiede, dal direttore dell'ufficio del lavoro dei detenuti e degli internati della direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena, da un ispettore generale degli istituti di prevenzione e di pena, da un rappresentante del Ministero del tesoro, da un rappresentante del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e da un delegato per ciascuna delle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale [...]».



Invece, a seguito della riforma del 2018, l'art. 22 cit. prevede che «La remunerazione per ciascuna categoria di detenuti e internati che lavorano alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria è stabilita, in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato, in misura pari ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi».

Si è quindi passati da una mercede quantificata «in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro» ad una remunerazione «pari ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi».

Appare evidente dal dato letterale della disposizione oggi vigente che non è più previsto un limite retributivo minimo ma un criterio di quantificazione rigido, non superabile in via interpretativa.

Seconda modifica normativa rilevante è l'abrogazione dell'art. 20, comma 3, O.P. per il quale «Il lavoro è obbligatorio per i condannati e per i sottoposti alle misure di sicurezza della colonia agricola e della casa di lavoro».

Ne consegue che il lavoro dei detenuti non è più obbligatorio: essi potrebbero legittimamente decidere di non prestare attività lavorativa all'interno dell'istituto penitenziario che dovrebbe poi remunerare con retribuzione piena il lavoro affidato all'esterno tramite appalti di manodopera e/o assunzioni dirette di personale per sopperire a quotidiane esigenze di gestione quali quelle relative alle pulizie degli ambienti, alla preparazione e distribuzione dei pasti, ecc.

Inoltre, una terza modifica normativa impedisce di percorrere la strada suggerita dalla Corte costituzionale nel 1988 («Infine, non può del tutto escludersi che, trattandosi di un diritto soggettivo, il lavoratore possa adire, come nella specie, il giudice del lavoro il quale può disapplicare l'atto determinativo della mercede se importi violazione dei surrichiamati precetti costituzionali») dal momento che è stata abolita la commissione che determinava l'ammontare della mercede con proprio atto amministrativo.

Pertanto, a seguito della riforma del 2018, il giudice comune, se dovesse ritenere che la remunerazione del lavoro del detenuto nel caso sottoposto al suo esame non è rispettoso dell'art. 36 della Costituzione, non potrebbe più disapplicare l'atto della commissione e individuare un compenso congruo perché l'art. 22 O.P. oggi obbliga a prendere come parametro i 2/3 della retribuzione stabilita dal contratto collettivo di riferimento.

Tale differente disciplina solleva dubbi di legittimità costituzionale non manifestamente infondati anche in considerazione del mutato contesto giuridico e culturale, come correttamente esposto anche dall'odierno opposto; l'evoluzione giurisprudenziale degli ultimi anni, infatti, è nella direzione di equiparare il lavoro carcerario a quello dei liberi, salve le giustificate specificità.

Sul punto può citarsi la recente sentenza della S.C. n. 23588/2025 che — nell'equiparare la tutela previdenziale dei lavoratori detenuti a quella dei liberi — si sofferma proprio sull'evoluzione della disciplina del lavoro svolto all'interno degli istituti carcerari alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria: «3.1 — L'evoluzione dei diritti del lavoratore e l'attuazione del principio costituzionale della finalità rieducativa delle pene detentive costituiscono una prima chiave di lettura delle questioni in questa sede dibattute. Il lavoro svolto all'interno degli istituti carcerari ed alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria era inizialmente configurato come parte integrante della pena (all'art. 1 del regio decreto n. 787 del 1931 si affermava che in ogni stabilimento carcerario le pene si scontassero con l'obbligo del lavoro, ed agli articoli 114 e ss. ne veniva disciplinata l'organizzazione) e come strumento di ordine e disciplina del detenuto; peraltro, trattandosi di un obbligo legale non si configurava come lavoro subordinato di natura contrattuale. La legge n. 354 del 1975 di riforma dell'ordinamento penitenziario ha superato tale impostazione e, nell'ottica della finalità rieducativa della pena ex art. 27, III comma della Costituzione, il lavoro ha perso il carattere di afflittività (lo esclude espressamente il secondo comma dell'art. 20) per divenire uno strumento centrale del trattamento del detenuto, nell'ottica di una globale finalità rieducativa e di reinserimento nella collettività, per arginarne la desocializzazione conseguente allo stato di reclusione. Sono stati, quindi, riconosciuti al lavoratore detenuto vari diritti soggettivi, intimamente connessi alla posizione del lavoratore: nel testo originario dell'art. 20 della legge n. 354 del 1975, affidato agli istituti penitenziari il compito di favorire «in ogni modo la destinazione al lavoro dei detenuti e degli internati» ed esplicitamente affermato che «il lavoro penitenziario non ha carattere afflittivo ed è remunerato», si prescriveva, al terzo comma, l'obbligatorietà del lavoro per i condannati, dicitura non più riprodotta nel testo del novellato dall'art. 2 del decreto legislativo n. 124 del 2018, in cui è invece affermato che l'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono «riflettere» quelli del lavoro nella società libera, al fine di far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale. All'obbligo del lavoro, su cui si modulava l'oggettiva determinazione di criteri di assegnazione come introdotti dalla legge n. 296 del 1993 di modifica del sesto comma dell'art. 20 (fra i quali compare l'anzianità di disoccupazione durante lo stato di detenzione, oltre ai carichi familiari, la professionalità, e le precedenti e future attività con formazione di graduatorie) si è affiancato il riconoscimento di vari diritti soggettivi, fra i quali la durata delle prestazioni lavorative non superiore ai limiti stabiliti dalle leggi vigenti, il riposo festivo, a cui è stato aggiunto il diritto al riposo annuale retribuito, e al comma 13 «la tutela assicurativa e previdenziale» integrata dalla tutela contro gli infortuni e le malattie professionali, garantita dall'art. 4, n. 9, decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965. [...]



4. Quanto precede consente di superare agevolmente la prima questione circa la discussa equiparazione del lavoro in carcere con il lavoro del libero mercato; le peculiarità derivanti dalla connessione tra profili del rapporto di lavoro ed organizzativi, disciplinari e di sicurezza, propri dell'ambiente carcerario, non elidono la configurazione tipologica e strutturale del rapporto subordinato intramurario né scalfiscono il nucleo essenziale dei diritti del lavoratore nell'ambito delle tutele costituzionalmente garantite e disciplinate dall'ordinamento. La previsione dell'art. 20, comma 3 inerente alla circostanza che «l'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera» sottende ad una immagine replicata dell'organizzazione del lavoro e dei suoi metodi di svolgimento nella relazione fra soggetti liberi, ed il fine di «far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale» non costituisce lo scopo *ex se* dell'enunciato riflesso organizzativo ma l'obiettivo a cui tale speculare organizzazione deve tendere, ossia preparare il detenuto alla sua introduzione negli ambiti lavorativi esterni, di cui abbia già avuto esperienza nella (riflessa) organizzazione carceraria.

5. È evidente che l'evoluzione normativa e giurisprudenziale abbia eroso nel tempo il carattere di specialità del lavoro carcerario riconoscendo in favore del lavoratore detenuto i diritti spettanti a tutti i lavoratori in genere e le azioni esperibili innanzi al giudice del lavoro, conservando il rapporto la sua causa tipica, la sua funzione economico sociale inerente allo scambio sinallagmatico tra prestazione lavorativa e compenso remunerativo. Il fine di rieducazione e reinserimento sociale non influisce, dunque, sui contenuti della prestazione e sulla modalità di svolgimento del rapporto, ed anzi, l'obiettivo di eguaglianza del rapporto di lavoro carcerario a quello svolto in regime di libertà rientra nella predetta finalità rieducativa. Il rapporto di lavoro del detenuto alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria va dunque considerato come un ordinario rapporto di lavoro, nonostante la sua particolare regolamentazione normativa, assimilazione già affermata in altre pronunce di legittimità (*cf.* Cassazione n. 5605 del 1999 in tema di giurisdizione sulle controversie per differenze retributive, Cassazione n. 9969 del 2007 in tema di decorrenza del termine prescrizione dei diritti del lavoratore, ed anche Cassazione n. 21573 del 2007 e n. 3062 del 2015 su voci retributive e trattenute datoriali, Cassazione n. 27340 del 2019 e n. 8055 del 1991 in tema di responsabilità datoriale ed obblighi di sicurezza art. 2087 del codice civile, Cassazione n. 12205 del 2019 e n. 20055 del 2009 in tema di competenza territoriale)».

A fronte, quindi, di una sempre più tendenziale equiparazione del lavoro dei detenuti all'interno degli istituti penitenziari alle dipendenze dell'amministrazione a quello dei lavoratori liberi, appare a questo Giudice non più giustificabile una rigida — e, si ribadisce, insuperabile a livello interpretativo, data la formulazione letterale dell'art. 22 O.P. — riduzione della retribuzione che *ex lege* deve essere pari a 2/3 rispetto ai minimi previsti dai contratti collettivi.

La prospettata irragionevole disparità di trattamento emerge in modo ancora più evidente se si considera che, per giurisprudenza consolidata, anche di legittimità, il giudice del lavoro che si trovi dinanzi ad una retribuzione che non rispetta i parametri fissati dall'art. 36 della Costituzione nell'ambito di un rapporto di lavoro privato può considerare, quale parametro retributivo di riferimento, la retribuzione prevista dai pertinenti contratti collettivi ma non è certo vincolato da questi ultimi.

In altre parole, in linea di massima il parametro è costituito dalla retribuzione individuata dal contratto collettivo giacché questo è stipulato dalle associazioni sindacali che, per funzione istituzionale, meglio possono garantire i diritti dei lavoratori. Tuttavia, ben può il giudice comune ritenere che detta retribuzione non rispetti l'art. 36 della Costituzione e, conseguentemente, individuarla sulla base di altri parametri (es. valore soglia di povertà calcolato dall'ISTAT).

In merito al vaglio che il giudice del lavoro deve compiere *ex art.* 36 della Costituzione può richiamarsi la sentenza della S.C. n. 27711/2023 per la quale: «11. Anzitutto va ricordato che secondo quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 24449/2016, l'art. 36 della Costituzione, comma 1, garantisce due diritti distinti, che, tuttavia, “nella concreta determinazione della retribuzione, si integrano a vicenda”: quello ad una retribuzione “proporzionata” garantisce ai lavoratori “una ragionevole commisurazione della propria ricompensa alla quantità e alla qualità dell'attività prestata”; mentre quello ad una retribuzione “sufficiente” dà diritto ad “una retribuzione non inferiore agli *standards* minimi necessari per vivere una vita a misura d'uomo”, ovvero ad “una ricompensa complessiva che non ricada sotto il livello minimo, ritenuto, in un determinato momento storico e nelle concrete condizioni di vita esistenti, necessario ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa”. In altre parole, l'uno stabilisce “un criterio positivo di carattere generale”, l'altro “un limite negativo, invalicabile in assoluto”».

12. Il giudice, pertanto, non può sottrarsi a nessuna delle due valutazioni che, seppur integrate, costituiscono le direttrici sulla cui base deve determinare la misura della retribuzione minima secondo la Costituzione. [...]

15. Il livello Istat di povertà pur non costituendo un parametro diretto di determinazione della retribuzione sufficiente, può tuttavia aiutare ad individuare, sotto questo profilo, una soglia minima invalicabile. Esso non è di per sé indicativo del raggiungimento del livello del salario minimo costituzionale che, come già rilevato, deve essere proiettato ad una vita libera e dignitosa e non solo non povera, dovendo altresì rispettare l'altro profilo della proporzionalità. [...]



20. Dalla giurisprudenza che si è via via pronunciata nella materia (v. punti 23 e ss.) si desume inoltre che in sede di applicazione dell'art. 36 della Costituzione, il giudice di merito gode, ai sensi dell'art. 2099 del codice civile, di una ampia discrezionalità nella determinazione della giusta retribuzione potendo discostarsi (in diminuzione ma anche in aumento) dai minimi retributivi della contrattazione collettiva e potendo servirsi di altri criteri di giudizio e parametri differenti da quelli collettivi (sia in concorso, sia in sostituzione), con l'unico obbligo di darne puntuale ed adeguata motivazione rispettosa dell'art. 36 della Costituzione.

21. — Pertanto l'apprezzamento dell'adeguatezza della retribuzione in concreto resta riservato al giudice del merito (v. fra le altre Cassazione n. 20216/2021, Cassazione n. 19467/2007; Cassazione n. 16866/2008; Cassazione 14 giugno 1985, n. 3586, Cassazione 24 giugno 1983, n. 4326, Cassazione 12 marzo 1981, n. 1428, Cassazione 3 aprile 1979, n. 1926) e la sua determinazione, se effettuata nel rispetto dei criteri imposti dall'art. 36 della Costituzione, e con adeguata motivazione, in ordine agli elementi utilizzati, non è censurabile neppure sotto il profilo del mancato ricorso ai parametri rinvenibili nella contrattazione collettiva (v. Cassazione n. 19467/2007, n. 2791/1987, Cassazione n. 2193/1985) [...]

23.1. Tuttavia, nella variegata casistica giurisprudenziale si registrano, alla luce dei fatti concreti, frequenti deviazioni dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria, essendo sempre stato inteso, quello del riferimento alle clausole salariali dei contratti collettivi post-corporativi di categoria, come una facoltà piuttosto che un obbligo inderogabile per il giudice di merito, fatto salvo l'onere della motivazione conforme (Cass. n. 5519/2004). [...]

23.2. Inoltre, il giudice può motivatamente utilizzare parametri anche differenti da quelli contrattuali e «fondare la pronuncia, anziché su tali parametri, sulla natura e sulle caratteristiche della concreta attività svolta, su nozioni di comune esperienza e, in difetto di utili elementi, anche su criteri equitativi» (Cass. n. 19467/2007, Cassazione n. 1987/2791, Cassazione n. 1985/2193, Cassazione n. 24449/2016) [...]

24. In virtù dell'integrazione del nostro ordinamento a livello europeo ed internazionale, l'attuazione del precetto del giusto salario costituzionale è divenuta un'operazione che il giudice deve effettuare considerando anche le indicazioni sovranazionali e quelle provenienti dall'Unione europea e dall'ordinamento internazionale.

24.1 La recente direttiva UE 2022/2041 del 19 ottobre 2022 «relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea termine» - dei cui contenuti il giudice interno deve tenere conto, secondo le ripetute indicazioni della Corte di giustizia dell'Unione europea, anche prima della scadenza del recepimento. [...]

La direttiva UE 2022/2041 del 19 ottobre 2022 in materia di adeguatezza dei salari, sopra indicata, vuole conseguire gli obiettivi della dignità del lavoro, l'inclusione sociale e il contrasto alla povertà, dettando il concetto per cui la salvaguardia e l'adeguamento dei salari minimi «contribuiscono a sostenere la domanda interna». [...]

26. Come già rilevato, utile allo scopo si rivela l'individuazione percentuale del salario medio e/o mediano, che nel nostro Paese può essere individuato anche attraverso i dati Uniemens censiti dall'INPS (mentre sui c.d. *working poors* v. da ultimo XXII rapporto INPS, pag. 99 e ss. presentato al Parlamento il 13 settembre 2023); suggerimento che il giudice interno può dunque valorizzare ai fini della complessiva valutazione di conformità nei termini equitativi richiesti da questa giurisprudenza *ex art.* 36 della Costituzione, anche ai sensi dell'art. 432 del codice di procedura civile [...]

28. Secondo quanto affermato in epoca risalente dalla Corte costituzionale quello al salario minimo costituzionale delineato nell'art. 36, integra un diritto subiettivo perfetto (sentenza n. 30/1960) che «deve rispondere a due fondamentali e diverse esigenze» indicate dalla norma (Corte cost. sentenza n. 74 del 1966, n. 559 del 1987). [...]

39. Pertanto, pur di fronte alla situazione di crisi in parte nuova che si è venuta determinando, ad avviso di questa Corte, non cambia, e non può cambiare considerata l'inderogabilità dell'art. 36 della Costituzione, la sperimentata regola della presunzione *iuris tantum*, salvo prova contraria, di conformità del trattamento salariale stabilito dalla contrattazione collettiva alla norma costituzionale, dovendosi solo chiarire che essa opera non solo «in mancanza di una specifica contrattazione di categoria», come talvolta si è affermato nella giurisprudenza di merito (richiamando erroneamente la sentenza n. 7528/2010 di questa Corte), ma anche «nonostante» una specifica contrattazione di categoria. [...]

41. — La stessa Corte costituzionale, nella notissima sentenza n. 106 del 1962, pronunciandosi sulla proroga della legge Vigorelli, quella che estendeva i minimi contrattuali *erga omnes* per legge, ha del resto già affermato che non esiste una riserva normativa o contrattuale a favore della contrattazione collettiva nella determinazione del salario nell'attuale ordinamento costituzionale (ed a maggior ragione in uno stato di mancata attuazione dell'art. 39 della Costituzione).».

Ora, posto che il giudice può, nella valutazione da compiere ai sensi dell'art. 36 della Costituzione, discostarsi dalla retribuzione individuata dalla contrattazione collettiva ed utilizzare altri parametri, non si vede la ragione per la quale — soltanto per il lavoro dei detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria — il giudice debba essere obbligato per legge (art. 22, legge n. 354/1975) a riconoscere non più della retribuzione prevista dal pertinente CCNL, per di più con la non modesta falcidia fissa di 1/3, a prescindere dall'entità della stessa.



In definitiva, secondo questo Giudice l'applicazione dell'art. 22 O.P. determina l'individuazione di una retribuzione non rispettosa dell'art. 36 della Costituzione in assenza di un motivo ragionevole, con conseguente violazione anche degli articoli 3 e 35 della Costituzione.

La disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita, inoltre, autorizza indirettamente l'amministrazione penitenziaria a risparmiare sul costo del lavoro, dovendo altrimenti procedere ad assunzione diretta o ad appaltare i servizi di cui si occupano i lavoratori-detenuti (es. pulizia, mensa, ecc.), con pregiudizio della dignità personale di questi ultimi (in violazione dell'art. 2 della Costituzione) i quali si vedono riconosciuta una retribuzione non di poco inferiore a quella giusta per il solo fatto di essere stati condannati e di lavorare all'interno dell'istituto alle dipendenze del Ministero. Lo stato di detenzione, infatti, non fa venire meno né i bisogni personali dell'individuo e della sua famiglia né gli eventuali obblighi alimentari e familiari.

Inoltre, tale riduzione fissa della retribuzione si pone in contrasto anche con la finalità rieducativa della pena in quanto può costituire un disincentivo al lavoro intramurario; una volta che quest'ultimo è considerato uno degli elementi del trattamento rieducativo (Corte cost. n. 158/2001), una legge che può «scoraggiarlo» si pone in violazione anche dell'art. 27, comma 2, della Costituzione.

Appare dunque non manifestante infondato il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge 26 luglio 1975, n. 354, secondo cui «La remunerazione per ciascuna categoria di detenuti e internati che lavorano alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria è stabilita, in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato, in misura pari ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi», per contrasto con gli articoli 2, 3, 27, 35 e 36 della Costituzione.

P. Q. M.

Il Tribunale, visti gli articoli 1, legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 e segg. legge 11 marzo 1953, n. 87,

1. dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge 26 luglio 1975, n. 354, secondo cui «La remunerazione per ciascuna categoria di detenuti e internati che lavorano alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria è stabilita, in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato, in misura pari ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi», per contrasto con gli articoli 2, 3, 27, 35 e 36 della Costituzione;

2. sospende il presente procedimento;

3. ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia comunicata ai procuratori costituiti e sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

4. dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Roma, 24 aprile 2026

Il Giudice: LUNA

26C00106

N. 89

Ordinanza del 12 gennaio 2026 del Tribunale di Trento nel procedimento penale a carico di G. S.

Reati e pene – Sospensione condizionale della pena – Subordinazione per determinate categorie di reati (nella specie, per il reato di maltrattamenti in famiglia di cui all'art. 572 cod. pen.) alla partecipazione a specifici percorsi di recupero – Previsione che gli oneri derivanti dalla partecipazione ai corsi di recupero sono a carico del condannato – Omessa previsione della possibilità per il giudice di valutare le condizioni economiche dell'imputato, ovvero omessa previsione della gratuità della frequentazione del relativo programma terapeutico, ponendo eventualmente l'onere economico a carico dello Stato anticipatorio.

– Codice penale, art. 165, quinto comma, in combinato disposto con l'art. 6, comma 2, della legge 19 luglio 2019, n. 69 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere).



TRIBUNALE DI TRENTO

UFFICIO DEL GIUDICE DELL'ESECUZIONE

Il Giudice dell'esecuzione, dott. Marco Tamburrino, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 25 novembre 2025, nel procedimento di esecuzione a carico di G. S. ; vista la memoria depositata da parte della difesa dell'imputato, con la quale il medesimo ha chiesto che venga sollevata questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 165, comma V del codice penale e dall'art. 6 della legge n. 69 del 19 luglio 2019, in relazione ai parametri di cui agli artt. 2, 3, 24 comma III, 27 commi I e III e 117, comma I della Costituzione in relazione all'art. 6 della Convenzione per la Salvaguardia dei diritti dell'uomo; letti i relativi atti del fascicolo;

OSSERVA

Il presente procedimento esecutivo si basa su sentenza pronunciata dal Tribunale di Trento, in data 28 novembre 2023, a carico di G. S. , per il reato di maltrattamenti in famiglia ex art. 572 del codice penale, pronuncia in base alla quale il predetto risulta essere stato condannato alla pena finale di anni 1 e mesi 8 di reclusione, con concessione in favore dello stesso del beneficio della sospensione condizionale della pena, subordinata alla frequentazione di corso antiviolenza nelle relazioni familiari, da frequentare entro un anno dal passaggio in giudicato della sentenza.

Sulla base del detto titolo esecutivo, l'Ufficio Esecuzione della Procura della Repubblica ha chiesto che fosse verificato, da parte del giudicante, l'effettivo adempimento dell'imputato degli obblighi ai quali il medesimo è stato sottoposto con la suddetta pronuncia.

Il difensore, in esito alla fissazione della relativa udienza, depositava memoria nella quale solleva questione di legittimità costituzionale evidenziando, in particolare, la irragionevolezza della previsione di cui all'art. 165, comma V del codice penale, rispetto alla diversa previsione dettata in tema di sospensione condizionale della pena al primo comma della medesima disposizione, nella parte in cui si dà al giudice il potere o facoltà di subordinare il beneficio della sospensione condizionale della pena al risarcimento del danno ed alle relative restituzioni.

Viene, quindi, argomentato che, nel caso di sentenza di condanna, con sospensione condizionale della pena, subordinata al risarcimento del pregiudizio economico subito, il giudice della cognizione deve valutare le reali condizioni economiche del condannato, onde verificare se lo stesso sia in grado o meno di effettuare il pagamento entro il termine fissato.

La disposizione di cui all'art. 165, comma I del codice penale, però, prevede in termini di potere tale facoltà del giudice essendo l'*incipit* stesso della relativa disposizione in tal senso scritto laddove viene enunciato che: «la sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'adempimento dell'obbligo delle restituzioni al pagamento della somma liquidata a titolo di risarcimento del danno o provvisoriamente assegnata sull'ammontare di esso».

Con riferimento, invece, alla disposizione di cui all'art. 165, comma V del codice penale, la norma, secondo la difesa dello S. , non prevede una facoltà, ovvero un potere da parte del giudice, connesso con oneri discrezionali di valutazione sulle condizioni economiche, in caso di condanna per uno dei reati ivi indicati, dovendo l'imputato essere sempre e comunque tenuto alla frequentazione del relativo corso, essendo il beneficio di legge, connesso alla non eseguibilità della relativa pena comminata, alla frequenza con almeno cadenza bisettimanale ed al superamento con esito favorevole del percorso presso il relativo ente.

Da precisare, in tale ambito, che, come elemento peculiare nella suddetta ipotesi, la normativa di cui al combinato disposto di cui all'art. 165, comma V del codice penale e di cui all'art. 6, comma II ultimo periodo della legge n. 69/2019 prevede che il relativo onere economico della frequentazione del detto percorso di recupero è da porsi integralmente a carico del soggetto condannato.

Nel caso sottoposto all'attenzione dello scrivente giudicante, non è possibile il pagamento del corso, considerato che l'imputato risulta essere soggetto in condizioni di indigenza come dimostrato dalla relativa documentazione prodotta ed allegata alla relativa memoria depositata (percezione come entrate di sola pensione minima sociale per circa euro 830 mensili, con onere mensile fisso del canone di locazione e spese ordinarie — allegati 5 e 6 della memoria).

In tal senso, si manifesta la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione che viene sottoposta all'attenzione della Ecc.ma Corte costituzionale adita.



Nell'ipotesi in cui, del resto, vi sia stata disponibilità economica all'effettuazione del percorso di recupero, dinanzi al giudice dell'esecuzione penale, in caso di esito positivo dello stesso perverrà relazione conclusiva dell'ente, con attestazione del relativo *iter* effettuato, da parte dell'imputato, con conseguente provvedimento, che confermerà la concessione della sospensione condizionale della pena, concessa con la pronuncia di merito.

In un meccanismo siffatto, si rileva che, non essendo dato al giudice alcun potere di valutazione in merito alla possibilità del condannato di pagare il relativo corso, egli dovrà comunque applicare il disposto dell'art. 165, comma V del codice penale, anche se considerate le relative condizioni di indigenza dello stesso egli ben sa, sin dalla fase del giudizio, che trattasi di obbligo che l'imputato non potrà in alcun modo adempiere, essendo il relativo onere economico a suo esclusivo carico.

La norma di cui all'art. 165, comma V del codice penale non prevede, infatti, alcun potere discrezionale, dicendo espressamente che la sospensione condizionale della pena è sempre subordinata alla realizzazione del percorso.

Su tali basi, in questi casi, in ipotesi di richiesta di verifica dell'adempimento dei relativi obblighi, da parte dell'imputato in sede esecutiva, o il giudice dovrà arrivare a ritenere sussistente una impossibilità assoluta da parte del condannato, di partecipare al relativo corso, verificando se sia possibile in tal caso o meno, la concessione della mera sospensione condizionale della pena, *ex art.* 163, comma I del codice penale, snaturando, però, in tal caso la natura assegnata dal legislatore al relativo istituto, disapplicando la norma di cui all'art. 165, comma V del codice penale, nella ipotesi della violenza di genere e nelle relazioni familiari, ovvero altra ipotesi possibile è quella del rinvio del procedimento esecutivo *ad libitum*, in attesa che l'imputato si procuri la provvista necessaria al relativo adempimento.

Sotto tale aspetto, infatti, l'istituto premiale della sospensione condizionale è volutamente subordinato alla frequentazione del corso, proprio per cercare di attuare forme di prevenzione volte alla ricaduta dell'imputato in fatti della medesima specie e caratterizzazione, in un'ottica di natura rieducativa conforme a quello che è il canone di cui all'art. 27 della Carta costituzionale, nell'ottica applicativa concreta dell'art. 133 del codice penale.

Una interpretazione giudiziale siffatta disapplica, però, di fatto l'istituto, non apparendo possibile che si applichi la semplice sospensione condizionale della pena, nella ipotesi di cui ai reati connessi con la violenza nelle relazioni familiari e quella di genere, senza la frequentazione del relativo corso, posto che la norma di cui all'art. 165, comma V del codice penale appare di portata speciale, rispetto a quella di cui all'art. 163, comma I del codice penale, dovendo, altrimenti, il giudicante, se ritenesse non applicabile tale norma disporre il rinvio del procedimento esecutivo, in attesa che il condannato reperisca risorse idonee a pagare il corrispettivo dovuto al relativo ente.

Tale lettura ed interpretazione non appare, ad avviso dello scrivente giudicante, come ritenuto da parte della difesa del condannato, conforme ai principi costituzionali.

Anche in termini di esecuzione penale, di pene comminate nei riguardi di soggetto condannato per vari reati, tra i quali rientrino quelli di cui ai casi di violenza nelle relazioni familiari e di genere, si pone il rilevante problema di avere, di fatto, con una applicazione dell'istituto del rinvio del procedimento esecutivo, sopramenzionato, una impossibilità di eseguire la relativa pena comminata.

In particolare, lo scrivente giudice *a quo* rileva la violazione dell'art. 3 della Carta costituzionale, nella parte in cui un siffatto meccanismo operativo permette al soggetto indigente di non accedere al relativo programma del corso, volto al recupero del medesimo in ottica general-preventiva ed a fare in modo che si eviti il più possibile che si ripetano medesime condotte, mentre il soggetto che ha la relativa disponibilità economica, in realtà, ben può usufruire del relativo percorso terapeutico.

Il tutto rende evidente che, per il soggetto imputato, che risulta avere la relativa disponibilità economica può essere attuata la relativa finalità, prevista dalla norma di cui all'art. 165, comma V del codice penale, con concreta possibilità rieducativa e di reinserimento sociale, mentre per quel che concerne il soggetto indigente questo scopo che il legislatore si è prefisso, in un'ottica di tipo rieducativo non può in alcun modo essere perseguito.

Si tratta, pertanto, di non perseguire la *ratio*, che è sottesa al disposto di cui all'art. 165, comma V del codice penale e che il legislatore, attuando la relativa in materia di cc.dd. reati da Codice rosso ha voluto perseguire.

Il giudice dell'esecuzione, del resto, viene a trovarsi in un vero e proprio impasse logico/giuridico, dovendo verificarsi se è possibile o meno interpretare il relativo disposto normativo in un'ottica costituzionalmente orientata e pertanto concedere, in caso di impossibilità di pagare il relativo corso, la mera sospensione condizionale della pena *ex art.* 163, comma I del codice penale, nella ricorrenza dei presupposti di legge (fatto che però porta ad applicare norma diversa e disapplicare quella specifica del caso concreto), non potendo di certo procedere a revocare il beneficio concesso, applicando *in malam partem* la norma, circostanza che si ripercuoterebbe a danno dell'imputato e delle sue condizioni economiche, portando anche alla esecuzione della pena irrogata, con notevole pregiudizio dello stesso.



Una interpretazione di tal fatta, però, porta inevitabilmente, come esposto, a non applicare di fatto al soggetto indigente mai la norma di cui all'art. 165, comma V del codice penale, in aperta violazione di legge, costituendo la possibile applicazione del disposto di cui all'art. 163 del codice penale un mero salvacondotto, per non andare *contra reum*, in caso di impossibilità del medesimo di adempiere per fatti allo stesso non imputabili, con la revoca del beneficio ovvero con la sospensione *ad libitum* del procedimento esecutivo. Per vero, poi, occorre osservare che una lettura siffatta si pone in contrasto con quanto previsto dall'art. 14 delle preleggi, posto che l'art. 165, comma V del codice penale appare essere norma con peculiari elementi di specializzazione, rispetto a quella generale di cui all'art. 163, comma I del codice penale, non apparendo, pertanto, applicabile il disposto generale, se non come possibile interpretazione abrogante, la norma di cui all'art. 165, comma V del codice penale nei casi di impossibilità assoluta non imputabile al condannato di frequentazione e pagamento del corso di recupero.

In linea di principio, il silenzio del legislatore non può essere inteso dall'interprete come decisivo nell'uno o nell'altro senso, dal momento che al criterio *ubi lex voluit dixit, ubi tacuit noluit* può agevolmente opporsi la normale applicabilità dell'analogia, *legis* o *iuris*, quale strumento idoneo a colmare le lacune lasciate aperte del legislatore, salvo che sussistano specifici impedimenti all'uso di tale strumento, quale segnatamente la natura eccezionale della disciplina di cui si tratta.

Lo scrivente giudicante, peraltro, è ben a conoscenza, in ogni caso, dell'orientamento invalso nella giurisprudenza di legittimità, a mente del quale: «qualora la sospensione condizionale della pena sia stata subordinata, ai sensi dell'art. 165, comma quinto, del codice penale, alla partecipazione ed al superamento di percorsi di recupero, l'inosseranza degli obblighi non comporta la revoca automatica del beneficio, dovendo il giudice dell'esecuzione valutare quanto eventualmente allegato dal condannato al fine di dimostrare l'impossibilità ad adempiere dovuta a causa a lui non imputabile» (Cass. 9 febbraio 2025, n. 9223), domandandosi, però, se una interpretazione siffatta non si ponga in contrasto con la natura dell'istituto della sospensione condizionale della pena, nell'ipotesi di reati come i maltrattamenti in famiglia, la violenza di genere. e nelle relazioni familiari, nonché se la stessa non appaia non conforme ai principi costituzionali di uguaglianza, di legalità della pena, di personalizzazione della responsabilità penale.

Dalla lettura della suddetta pronuncia e di altre similari, infatti, si pone l'inevitabile problema per il giudicante, in caso di impossibilità per il condannato di adempiere per condizioni personali non imputabili di indigenza, di quale scelta espletare, ovvero se sia possibile in un'ottica costituzionalmente orientata di concedere comunque all'imputato la semplice sospensione condizionale della pena, con disapplicazione della norma suddetta di cui all'art. 165, comma V del codice penale (con i dubbi sopraesposti sulla fattibilità di tale scelta), ovvero di rinviare il procedimento di esecuzione sulla verifica dell'adempimento del relativo obbligo, di continuo, fino alla accertata disponibilità economica del condannato, oppure di procedere con interpretazione *in malam partem* ai danni dell'imputato, con revoca del beneficio di legge per condizioni economiche non sufficienti, per pagare il relativo corso di recupero, non risultando però le stesse imputabili al medesimo.

Il tutto, oltre a creare indubbiamente un «vuoto» normativo, non risultando essere una ipotesi espressamente disciplinata, stride fortemente, ad avviso dello scrivente giudice remittente, con il principio di uguaglianza, stabilito nella nostra Carta costituzionale all'art. 3, nonché con il principio rieducativo cui la pena comminata deve inevitabilmente tendere, *ex art. 27* della Costituzione, essendo l'istituto della sospensione condizionale, volto, come noto, a fare in modo che si sospenda l'esecuzione della pena con dovere, però, del condannato nell'ipotesi di cui all'art. 165, comma V del codice penale, per le ipotesi delittuose ivi previste, di frequentare apposito corso, che porti ad evitare la commissione di nuovi fatti della medesima specie, la recidiva negli stessi ed a riconciliare eventualmente il reo con la vittima della sua condotta, nell'ottica della rieducazione del reo e del suo reinserimento corretto nella società civile.

Si finisce per privare il condannato di uno strumento essenziale, per consentire al giudice di calibrare la risposta sanzionatoria, a tutte le peculiarità del reato commesso e alle specifiche caratteristiche del condannato: incluse la valutazione del suo effettivo rischio di recidiva e la necessità di favorirne il percorso rieducativo evitando, per quanto possibile, gli effetti desocializzanti e criminogeni della pena detentiva breve. E ciò in violazione del principio costituzionale della personalità della responsabilità penale di cui all'art. 27, primo comma, Costituzione, che esige l'individualizzazione della sanzione rispetto al singolo fatto di reato e alla situazione del singolo condannato (*ex multis*, sentenze n. 91 del 2024, punto 9 del Considerato in diritto; n. 86 del 2024, punto 5.8. del Considerato in diritto; n. 197 del 2023, punto 5.5.1. del Considerato in diritto; n. 195 del 2023, punto 6.1. del Considerato in diritto; n. 40 del 2023, punto 5.2. del Considerato in diritto; n. 222 del 2018, punti 7.1. e 7.2. del Considerato in diritto). La sospensione condizionale — introdotta in Italia dalla legge 26 giugno 1904, n. 267 (Sospensione della esecuzione delle sentenze di condanna) per i condannati a pena detentiva di norma non superiore alla durata di sei mesi, poi progressivamente estesa sino a raggiungere i limiti attuali — fu sin dalla sua origine, del resto, pensata come funzionale ad assicurare



nel condannato per reati di non particolare gravità un effetto di monito associato alla sentenza di condanna pronunciata nei suoi confronti, risparmiandogli, tuttavia, in particolare nel caso di prima condanna, l'esperienza del carcere. Da tempo la dottrina aveva, in effetti, mostrato come le pene detentive brevi — troppo brevi per provocare un cammino di rieducazione, ma già idonee a esporre il condannato all'influenza di subculture criminali e, comunque, a interrompere le sue relazioni affettive, familiari, sociali, lavorative con la comunità — producessero importanti effetti criminogeni e desocializzanti (sul punto, sentenza n. 28 del 2022, punto 5.1. del Considerato in diritto).

Tale *ratio* essenziale è ancor oggi alla base dell'istituto. E ciò in piena armonia con il principio costituzionale della finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Costituzione: finalità che la sospensione condizionale persegue, peraltro, non solo in forma negativa — evitando i menzionati effetti criminogeni e desocializzanti della pena detentiva breve —, ma anche attraverso la minaccia di revoca del beneficio, che stimola l'astensione da ulteriori reati da parte del condannato durante il periodo di sospensione, nonché attraverso gli obblighi riparatori, ripristinatori o di recupero che, secondo i casi, possono o debbono essere imposti al condannato ai sensi dell'art. 165 del codice penale, conferendo così un contenuto risocializzativo anche «positivo» al beneficio. Del resto, lo stesso principio costituzionale di legalità della pena, sancito dall'art. 25, comma II della Carta costituzionale impone che vi sia un adeguamento della relativa risposta punitiva dello Stato, nei rispettivi casi concreti, in termini di uguaglianza e/o di differenziazione tra gli stessi, imponendo che la responsabilità penale sia quanto più possibile personale e ritagliata la pena, così come la sua sospensione condizionale, sul singolo caso in maniera adeguata e razionale, senza distinzione in base alla solvibilità o meno del condannato.

La detta condizione sociale non può, per vero, giammai essere elemento dirimente, per applicare in un modo o in un altro il relativo istituto, non apparendo giustificata legislativamente la relativa scelta di porre sempre e comunque il relativo onere economico, a carico del condannato.

Non si vede, pertanto, il perché, di fronte al medesimo fatto reato, di maltrattamento in famiglia, ovvero di violenza sessuale, vi sia una differenziazione di trattamento in sede esecutiva, differenziandosi le ipotesi e le relative conseguenze in termini esecutivi in concreto, per le sole condizioni economiche del condannato.

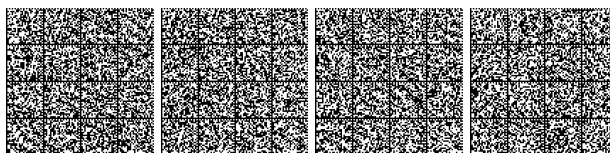
Il tutto, infatti, costituisce indubitabile grave *vulnus* al funzionamento del sistema, in modo corretto, imponendosi un intervento della Ecc.ma Corte costituzionale adita, affinché la medesima si pronunci sulla incostituzionalità del combinato disposto di cui all'art. 165, comma V del codice penale, con quanto previsto dall'art. 6, comma II, legge n. 69/2019, nella parte in cui non prevedono il potere del giudice di valutare le condizioni economiche dell'imputato, al fine di concedere la sospensione condizionale della pena alla frequentazione del relativo corso, ex art. 165, comma V del codice penale, non potendo il giudice applicare il solo disposto di cui all'art. 163, comma I del codice penale, in presenza di possibile prognosi favorevole sulla astensione dalla commissione di nuovi ulteriori reati, ovvero nella parte in cui non prevede la gratuità della frequentazione del relativo programma terapeutico, ponendo eventualmente il relativo onere economico a carico dello Stato anticipatorio.

La norma di cui all'art. 165, comma V del codice penale, del resto, considerato quanto previsto dall'art. 6, comma II pone espressamente a carico dell'imputato le spese per la frequentazione del relativo corso, non potendo, pertanto, essere il detto onere economico essere posto neanche dal giudicante a carico dello Stato, anche qualora si tratti di imputato ammesso al beneficio del patrocinio a spese dello Stato.

Su tali basi, il remittente sommamente osserva che le dette interpretazioni, pur se possono apparire costituzionalmente orientate e portare il giudicante a non sollevare la questione di costituzionalità, apparendo esserci una possibile interpretazione salvifica del dettato normativo, tuttavia, portano a regimi differenziati dipendenti da condizioni personali non imputabili, come nel caso di specie e l'esegesi giurisprudenziale effettuata in tal senso si permette di dubitare che possa apparire conforme ai principi costituzionali sopra enunciati.

Del resto, come noto, per la giurisprudenza della Ecc.ma Corte costituzionale adita, affinché sia adempiuto «il dovere del rimettente di interpretare la normativa in senso conforme alla Costituzione (ogni volta che ciò sia permesso dalla lettera della legge e dal contesto logico-normativo entro cui essa si colloca: sentenza n. 36 del 2016)» è richiesto «accurato ed esaustivo esame delle alternative poste a disposizione dal dibattito giurisprudenziale, se del caso per discostarsene motivatamente. Solo se avviene ciò, infatti, si può dire che l'interpretazione adeguatrice è stata davvero «consapevolmente esclusa» dal rimettente (sentenza n. 221 del 2015)».

Si può dire, in sintesi, che oggi appare nettamente prevalente l'indirizzo per cui la questione può ritenersi ammissibile ove la «possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione oggetto del giudizio» sia stata «tentata e consapevolmente scartata dal rimettente». E che «ciò non esclude che, nell'esaminare il merito della questione sottoposta al suo esame, questa Corte sia a sua volta tenuta a verificare l'esistenza di alternative ermeneutiche, che consentano di interpretare la disposizione impugnata in modo conforme alla Costituzione» (sent. n. 69 del 2017).



La norma di cui si sospetta l'incostituzionalità, peraltro, appare, in tal senso, non conforme neanche al c.d. principio di ragionevolezza, che anche la stessa Corte costituzionale ha ritenuto più volte parametro di valutazione, per verificare la conformità di norme al dettato della Carta fondamentale e delle scelte legislative, come corollario dell'intero sistema legislativo di qualsivoglia settore.

Per vero, la Corte costituzionale si è spinta fino a definire il sindacato costituzionale di ragionevolezza come eccesso di potere legislativo, mutuando il concetto dall'analoga figura del diritto amministrativo, ritenendo a riguardo che uno scrutinio che direttamente investa il merito delle scelte del legislatore, è possibile soltanto ove l'opzione normativa contrasti in modo manifesto con il canone della ragionevolezza, vale a dire si appalesi, in concreto, come espressione di un uso distorto della discrezionalità, che raggiunga una soglia di evidenza tale da atteggiarsi alla stregua di una figura, per così dire, sintomatica di eccesso di potere e, dunque, di sviamento rispetto alle attribuzioni che l'ordinamento assegna alla funzione legislativa (sentenza n. 313 del 1995). Si tratta, tuttavia, di un accostamento che vale più come suggestione che come definizione, proprio in ragione del diverso orizzonte che fa da sfondo alla figura sintomatica (la legge in un caso, il principio/valore costituzionale dall'altro). E d'altra parte, la stessa Corte, altrove, aveva perentoriamente escluso l'ipotizzabilità stessa di un vizio di eccesso di potere legislativo, rilevabile dalla Corte (sentenza n. 37 del 1969).

Ciò posto, è comunque vero che il canone di ragionevolezza viene normalmente descritto attraverso figure consolidate che, in qualche misura, appaiono come sintomatiche del vizio di legittimità costituzionale o dell'assenza del vizio medesimo. E così la ragionevolezza viene, di volta in volta, rappresentata come coerenza, congruenza, congruità, proporzionalità, necessità, misura, pertinenza, e così via.

La coerenza è rispondenza logica della norma rispetto al fine perseguito dalla legge ovvero alla sua *ratio*. Difetta la ragionevolezza laddove «la legge manca il suo obiettivo e tradisce la sua *ratio*» (sentenza 43 del 1997); benché non ogni incoerenza o imprecisione di una normativa possa venire in questione ai fini dello scrutinio di costituzionalità (sentenza 434 del 2002).

La coerenza logica della norma può essere riferita anche al sistema, al quadro normativo o ai principi generali del sistema. Nella sentenza n. 84 del 1997, la Corte afferma infatti che: «la semplice constatazione che le due norme poste a raffronto facciano parte di sistemi distinti ed autonomi non basta ad escludere che sia irragionevole il risultato normativo: il canone della ragionevolezza deve trovare applicazione non solo all'interno dei singoli comparti normativi, ma anche con riguardo all'intero sistema».

Talora la valutazione sulla coerenza investe direttamente il sistema, riconoscendone l'intrinseca coerenza/incoerenza ovvero la distonia (sentenze nn. 3 e 26 del 2007).

La ragionevolezza si manifesta anche come non arbitrarietà, quando la scelta legislativa sia sostenuta da una ragione giustificatrice sufficiente ovvero non si presenti come costituzionalmente intollerabile (sentenza n. 206 del 1999).

Il sindacato di ragionevolezza può consistere anche in una valutazione circa la proporzionalità, la congruità, l'adeguatezza, l'eccessività, l'equilibrio, ecc., del mezzo (strumento, meccanismo, misura) rispetto al fine perseguito. In questi casi il criterio del giudizio di ragionevolezza non si risolve nei termini di una valutazione di conformità, quanto piuttosto in termini di non difformità / accettabilità / plausibilità di una certa scelta legislativa.

In altri casi, il controllo di ragionevolezza si occupa di relazioni più complesse, ciò accade quando la Corte si occupa di una norma in relazione a più principi o valori costituzionali. Negli anni Settanta, si è diffusa la formula — divenuta poi consueta — del «ragionevole bilanciamento di interessi ad opera, del legislatore». La Corte riconosce che bilanciare valori e interessi diversi appartiene al legislatore, ma essa interviene con un proprio bilanciamento quando l'equilibrio definito dal legislatore si presenti, dal punto di vista della Costituzione, non soddisfacente e si voglia ristabilire un equilibrio in cui il sacrificio di un diritto rispetto ad un'altra/altri sia accettabile ovvero corrisponda al minimo necessario.

La sentenza n. 469 del 1991 ha enunciato un «paradigma logico proprio dei giudizi di ragionevolezza: innanzitutto, bisogna individuare quali siano gli interessi di rilievo costituzionale che il legislatore ha ritenuto di far prevalere nella sua discrezionale ponderazione degli interessi attinenti ai due casi trattati differentemente e, quindi, occorre raffrontare il particolare bilanciamento operato dal legislatore nell'ipotesi denunciata con la gerarchia dei valori coinvolti nella scelta legislativa quale risulta stabilita nelle norme costituzionali».

Nella giurisprudenza più recente, talvolta la ragionevolezza è declinata nella formula della «ragionevolezza e proporzionalità» ovvero del «ragionevole e proporzionato bilanciamento». La sentenza n. 1130 del 1988 definisce il giudizio di ragionevolezza come giudizio di proporzionalità, distinguendolo espressamente dal giudizio di merito; la sentenza n. 220 del 1995 chiarisce che il principio di proporzionalità «rappresenta una diretta espressione del generale canone di ragionevolezza».



Sotto altro profilo, la normativa di cui al combinato disposto di cui all'art. 165, comma V del codice penale, con quanto previsto dall'art. 6, comma II, legge n. 69/2019 appare non conforme neanche al parametro costituzionale di cui all'art. 6 della Convenzione per la Salvaguardia dei diritti dell'uomo, norma che prevede il diritto per l'imputato ad un processo equo, valendo la disposizione, però, non solamente per la relativa fase di giudizio, relativa all'accertamento della responsabilità penale, ma anche per quel che riguarda la fase esecutiva, come nel caso di specie.

Non appare, del resto, equo e corretto, che l'imputato condannato non possa avere alcun accesso al percorso di recupero da condotte violente, in quanto in condizioni di palese difficoltà economica, né apparendo possibile che il procedimento concernente la decisione sulla conferma o meno della concessione in capo allo stesso del beneficio della sospensione condizionale della pena sia sospeso *ad libitum*, senza decisione alcuna in merito, ovvero con applicazione della norma che dà la possibilità di riconoscere al medesimo la sospensione condizionale della pena *ex art.* 163, comma I del codice penale senza permettere di fatto il ben possibile effetto risocializzante connesso con l'effettuazione del percorso di recupero.

L'art. 6 della CEDU impone, infatti, nella sua interpretazione più ampia, che per l'imputato il processo risulti equo, anche nella fase di esecuzione, con certezza in merito anche alla concreta possibilità che l'ordinamento prevede nella norma di cui all'art. 165, comma V del codice penale di evitare gli effetti criminogeni e desocializzanti della pena detentiva breve e, dall'altro, prevenire la commissione di nuovi reati da parte del condannato, attraverso la minaccia di revoca del beneficio e favorendone il percorso di risocializzazione, attraverso gli obblighi di recupero che possono essere associati al beneficio. Su tali basi, lo scrivente giudice remittente ritiene ammissibile, rilevante e fondata la relativa questione di legittimità costituzionale del combinato disposto di cui all'art. 165, comma V del codice penale, in combinato disposto, con quanto previsto dall'art. 6, comma II, legge n. 69/2019 per violazione degli articoli 3, 25 comma II, 27, comma 1 e 3, nonché dell'art. 117 Costituzione con riferimento, all'art. 6 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, sollevando l'incidente di costituzionalità di fronte alla Ecc.ma Corte costituzionale adita.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, legge costituzionale n. 1/1948 e 23 e ss. della legge n. 87/1953;

Solleva questione di legittimità costituzionale del combinato disposto di cui all'art. 165, comma V del codice penale, in combinato disposto, con quanto previsto dall'art. 6, comma II, legge n. 69/2019 per violazione degli articoli 3, 25 comma II, 27, comma 1 e 3; della Costituzione, nonché dell'art. 117 Costituzione con riferimento all'art. 6 della Convenzione europea per la Salvaguardia dei diritti dell'uomo.

Sospende il giudizio in corso, con conseguente sospensione, del termine di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale davanti alla Corte costituzionale;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale.

Manda alla Cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Trento, 12 gennaio 2026

Il giudice: TAMBURRINO



N. 90

Ordinanza del 21 aprile 2026 del Tribunale di Catania nel procedimento penale a carico di G. G. R.

Processo penale – Richiesta di incidente probatorio avente ad oggetto la testimonianza della persona offesa di uno dei reati compresi nell’elenco di cui all’art. 392, comma 1-bis, primo periodo, cod. proc. pen. – Denunciata preclusione per il giudice, secondo l’interpretazione del diritto vivente (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 18 marzo 2025, n. 10869), di alcuna verifica in concreto sulla effettiva rispondenza dell’incidente probatorio alla finalità di protezione della persona offesa dalla vittimizzazione secondaria.

– Codice di procedura penale, art. 392, comma 1-bis, primo periodo.

TRIBUNALE DI CATANIA

SEZIONE DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il giudice per le indagini preliminari, letti gli atti del procedimento;

Vista la richiesta di incidente probatorio del pubblico ministero ai sensi degli articoli 392 e seguenti del codice di procedura penale;

Ritenuto di dover sollevare questione di legittimità costituzionale dell’art. 392, comma 1-bis, primo periodo, del codice di procedura penale;

OSSERVA

1. Descrizione della fattispecie concreta e dello stato del procedimento
2. Individuazione della disposizione censurata
3. Individuazione dei parametri costituzionali
4. Esposizione del quadro normativo e giurisprudenziale rilevante
 - 4.1. Quadro normativo
 - 4.2. Il precedente della Corte costituzionale
 - 4.3. Cristallizzazione del diritto vivente
5. Sulla rilevanza della questione
6. Sulla non manifesta infondatezza della questione
 - 6.1. Premessa
 - 6.2. Il dubbio in riferimento all’art. 3 della Costituzione
 - 6.3. Il dubbio in riferimento all’art. 24 della Costituzione
 - 6.4. Il dubbio in riferimento all’art. 111 della Costituzione
7. Sulla impossibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata
8. Dispositivo

1. Descrizione della fattispecie concreta e dello stato del procedimento

Nel presente procedimento penale, iscritto al n. 3641/26 R.G.N.R. mod. 21, si procede nei confronti di R. G. G., nato a ... il ..., indagato in ordine al delitto di cui all’art. 609-bis del codice penale, in relazione a fatti asseritamente commessi in ... in data ... ai danni di D. G. G., nata a ... il ..., indicata quale persona offesa. Secondo la provvisoria incolpazione formulata dal pubblico ministero, l’indagato avrebbe costretto la predetta a subire atti sessuali mediante violenza fisica, dapprima trasportandola contro la sua volontà sul letto di una stanza della propria abitazione, immobilizzandola con il peso del corpo e palpeggiandole il seno dopo averle sollevato la maglia, e successivamente, dopo un primo tentativo di fuga della donna, riafferandola e riportandola di peso sul divano della cucina, dove avrebbe tentato di sfilarle la cintura dei pantaloni al fine di consumare un rapporto sessuale, non portato a compimento per la reazione della persona offesa, che riusciva infine ad allontanarsi. Con richiesta depositata in data 23 marzo 2026, ai sensi degli



articoli 392, comma 1-*bis*, e 393 del codice di procedura penale, il pubblico ministero ha chiesto di procedere mediante incidente probatorio all'assunzione della testimonianza della persona offesa D. G. G., sul rilievo che si procede per uno dei reati ricompresi nell'elenco contemplato dal primo periodo dell'art. 392, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale e che l'audizione della medesima risulterebbe rilevante ai fini della ricostruzione dei fatti, dell'ulteriore sviluppo delle indagini e dell'eventuale esercizio dell'azione penale.

Dagli atti trasmessi emerge che la persona offesa è già stata escussa in data 9 marzo 2026 in due distinte occasioni formali. In un primo momento, alle ore 18,47, si presentava presso gli uffici della stazione carabinieri di ..., ove sorgeva denuncia querela orale, poi trasfusa in apposito verbale, nel quale riferiva in forma articolata e analitica i fatti oggetto della presente iscrizione. Nella medesima giornata, alle ore 20,25, veniva nuovamente sentita a sommarie informazioni, con ulteriore verbalizzazione del racconto già reso, sia pure in forma più sintetica, in ordine alla medesima vicenda. Risultano inoltre già assunte le sommarie informazioni di più persone informate sui fatti, e precisamente V. F. S. M., D. B. E. e R. M., indicate come soggetti ai quali la persona offesa avrebbe riferito, in tempi ravvicinati, quanto accaduto. Allo stato, pertanto, questo giudice è chiamato a provvedere sulla richiesta del pubblico ministero di assunzione in incidente probatorio della testimonianza della persona offesa, in un quadro procedimentale nel quale la stessa risulta già essere stata formalmente ascoltata due volte nell'immediatezza dei fatti, all'interno della fase delle indagini preliminari. La vicenda, per come sinora ricostruita negli atti di indagine e, segnatamente, nel narrato della persona offesa, si inserisce in un contesto relazionale nel quale quest'ultima si rappresentava come conoscente e amica sia dell'indagato sia della moglie di lui, D. B. C.. In tale prospettiva, la persona offesa riferiva che l'indagato si era recato a prelevarla presso la sua abitazione per condurla nella propria casa, ove ella avrebbe dovuto trattenersi in attesa del rientro della predetta D. B. C.; che, una volta rimasti soli, l'indagato le avrebbe esternato di essere innamorato di lei; e che, a fronte del rifiuto oppostogli dalla persona offesa, la quale gli rappresentava tanto il rapporto di amicizia con la moglie quanto la propria relazione sentimentale in corso, si sarebbero quindi sviluppate le condotte oggetto della denunciata contestazione.

2. Individuazione della disposizione censurata

La questione di legittimità costituzionale che il giudice ritiene di dover sollevare investe l'art. 392, comma 1-*bis*, primo periodo, del codice di procedura penale, nel significato normativo che, a seguito della sentenza della Corte di cassazione, Sezioni Unite penali, 18 marzo 2025, n. 10869, si è consolidato nel diritto vivente. In tale significato, allorché la richiesta di incidente probatorio abbia ad oggetto la testimonianza della persona offesa in relazione a uno dei reati compresi nell'elenco di cui alla disposizione citata, il giudice non può rigettarla sulla base di una valutazione concernente l'insussistenza in concreto della vulnerabilità della persona offesa ovvero la rinviabilità della prova alla fase dibattimentale, trattandosi di presupposti ritenuti presunti per legge, con la conseguenza che un provvedimento di rigetto fondato su tali ragioni è stato qualificato dalle Sezioni Unite come viziato da abnormità.

3. Individuazione dei parametri costituzionali

La questione di legittimità costituzionale viene sollevata in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione. In particolare, viene in rilievo:

1. L'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della ragionevolezza, nella misura in cui la disposizione censurata, per come interpretata dal diritto vivente, introduce un automatismo assoluto che preclude al giudice ogni verifica in concreto sulla effettiva funzione protettiva dell'incidente probatorio, anche in situazioni nelle quali l'assunzione anticipata della prova possa non risultare coerente con la finalità di evitare la vittimizzazione secondaria: in tale prospettiva, la disciplina, per effetto dell'interpretazione ormai consolidata, finisce per assoggettare a un identico trattamento situazioni concretamente diverse, con conseguente compressione della possibilità del giudice di orientare la decisione nel senso effettivamente più coerente con la tutela della persona offesa e con il corretto assetto del sistema processuale;

2. L'art. 24 della Costituzione, sotto il profilo della tutela del diritto di difesa e del corretto equilibrio tra le prerogative delle parti e il ruolo del giudice, nella misura in cui l'interpretazione vincolante della norma riduce il sindacato giudiziale a una verifica essenzialmente formale dei presupposti esterni della richiesta, pur trattandosi di istanza incidente sulle modalità e sui tempi di formazione della prova dichiarativa;

3. L'art. 111 della Costituzione, sotto il profilo dei principi del giusto processo e, segnatamente, della oralità, della immediatezza e della formazione della prova nel contraddittorio tra le parti, nella misura in cui la disciplina, così come letta dalle Sezioni Unite, trasforma una deroga eccezionale al modello ordinario di assunzione della prova in un meccanismo sostanzialmente vincolato, sottratto a un apprezzamento giudiziale in concreto, poiché la mera contestazione provvisoria di uno dei reati rientranti nel catalogo normativo, unitamente alla richiesta del pubblico ministero, determina l'attivazione di un modulo processuale concepito per la tutela della vittima e della genuinità della prova, pur potendo, in difetto di un effettivo sindacato giudiziale, produrre nel caso concreto esiti non necessariamente coerenti con tali finalità.



4. Esposizione del quadro normativo e giurisprudenziale rilevante

4.1. Quadro normativo

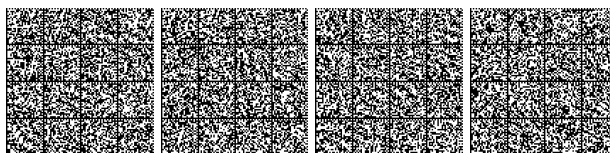
L'art. 392 del codice di procedura penale disciplina i casi nei quali, nel corso delle indagini preliminari, può procedersi ad assunzione anticipata della prova mediante incidente probatorio. In tale sistema, il comma 1-*bis*, primo periodo, prevede che, nei procedimenti per determinati delitti espressamente indicati, tra i quali rientra anche quello di cui all'art. 609-*bis* del codice penale, il pubblico ministero, anche su richiesta della persona offesa, ovvero la persona sottoposta alle indagini, possano chiedere che si proceda con incidente probatorio all'assunzione della testimonianza della persona offesa maggiorenne, anche al di fuori delle ipotesi previste dal comma 1. La disciplina dell'incidente probatorio si colloca, dunque, come modulo eccezionale e derogatorio rispetto al modello ordinario di formazione della prova, normalmente rimesso alla fase dibattimentale, e consente l'anticipazione dell'atto istruttorio in contraddittorio tra le parti, con acquisizione di un risultato probatorio destinato a essere utilizzabile nel successivo giudizio. In tale prospettiva, la funzione dell'istituto, nella particolare area dei reati indicati dall'art. 392, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, è stata legislativamente connessa all'esigenza di contenere il rischio di vittimizzazione secondaria, evitando che la persona offesa debba reiterare il proprio racconto in momenti processuali successivi e temporalmente distanti dai fatti. Tale finalità di concentrazione protettiva dell'ascolto costituisce, per come ricostruita dalla stessa giurisprudenza costituzionale, la principale ragione giustificatrice della deroga al modello ordinario di formazione della prova nel dibattimento. A tale assetto si raccorda l'art. 190-*bis* del codice di procedura penale, il quale, nei casi da esso contemplati, limita la rinnovazione dell'esame già assunto, ammettendola solo quando riguardi fatti o circostanze diversi da quelli già oggetto delle precedenti dichiarazioni, ovvero quando il giudice o taluna delle parti la ritengano necessaria sulla base di specifiche esigenze. Anche tale previsione si inserisce nella medesima logica normativa di concentrazione dell'ascolto e di contenimento della replicazione dichiarativa, confermando che l'assunzione anticipata della prova non si esaurisce nella mera anticipazione cronologica dell'atto, ma si correla a una più ampia finalità di protezione del dichiarante e di stabilizzazione del relativo contributo probatorio.

4.2. Il precedente della Corte costituzionale

Sul quadro appena richiamato è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 14 del 2021, che ha dichiarato non fondata una questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 392, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, valorizzando la particolare funzione di tutela della vittima vulnerabile sottesa all'istituto dell'incidente probatorio speciale. In tale pronuncia la Corte ha ritenuto non irragionevole la scelta legislativa di anticipare la formazione della prova dichiarativa in funzione protettiva, evidenziando come la disciplina persegua l'obiettivo di evitare ulteriori traumi alla persona offesa e trovi un bilanciamento nelle garanzie difensive che comunque assistono l'assunzione dell'atto in contraddittorio. Deve tuttavia rilevarsi che il precedente costituzionale del 2021 non ha determinato, sul piano interpretativo e applicativo, una univoca e definitiva chiusura del sistema nel senso dell'automatismo assoluto dell'ammissione dell'incidente probatorio. Proprio dopo tale sentenza è infatti rimasto aperto, nella giurisprudenza di legittimità, il contrasto circa l'ampiezza del sindacato demandato al giudice sulla richiesta di incidente probatorio avanzata ai sensi dell'art. 392, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, contrasto che dimostra come il significato concretamente operante della disposizione non fosse ancora, a quel punto, definitivamente cristallizzato nel senso della totale preclusione di ogni vaglio in concreto. Proprio tale dato impedisce di ritenere assorbito dal precedente del 2021 il dubbio qui prospettato, atteso che la pronuncia costituzionale interveniva su una disposizione ancora inscritta in un quadro applicativo non univoco, mentre l'odierna questione investe la medesima disposizione nel significato successivamente irrigiditosi e consolidatosi per effetto dell'arresto nomofilattico del 2025. In tale prospettiva, il dato maggiormente significativo è che la persistente emersione di orientamenti difformi e di prassi applicative non coincidenti rendeva evidente come l'automatismo desunto in via interpretativa non riuscisse ancora ad assorbire la varietà delle situazioni concrete sottoposte al giudice, varietà che poteva invece rendere, nei singoli casi, razionale e maggiormente coerente con il sistema processuale il mantenimento dell'ascolto nella sede dibattimentale.

4.3. Cristallizzazione del diritto vivente

Nel periodo successivo alla sentenza n. 14 del 2021 della Corte costituzionale si sono infatti consolidati due diversi orientamenti. Secondo un primo indirizzo, il giudice conservava un margine di valutazione sulla concreta sussistenza dei presupposti che giustificano l'anticipazione della prova, con conseguente legittimità del rigetto dell'istanza quando difettassero, in concreto, condizioni idonee a giustificare l'incidente probatorio speciale. Secondo un diverso orientamento, invece, la previsione del comma 1-*bis* implicava un meccanismo sostanzialmente vincolato, fondato sulla presunzione legislativa della vulnerabilità e della non rinviabilità della prova, con correlativa esclusione di un sindacato giudiziale di merito su tali aspetti. Il contrasto è stato composto da Cassazione, Sezioni Unite, 18 marzo 2025, n. 10869, la quale ha affermato che è viziato da abnormità, ed è quindi ricorribile per cassazione, il provvedimento con il quale il giudice rigetti la richiesta di incidente probatorio avente ad oggetto la testimonianza della



persona offesa di uno dei reati ricompresi nell'elenco di cui all'art. 392, comma 1-*bis*, primo periodo, del codice di procedura penale, motivando con riferimento alla insussistenza della vulnerabilità della persona offesa o alla non rinviabilità della prova, trattandosi di presupposti la cui esistenza è presunta per legge. La stessa decisione, dunque, ha escluso che il giudice possa sindacare in concreto tali profili, ritenendo che il controllo giudiziale resti confinato ai soli presupposti di ammissibilità della richiesta. Con tale approdo, il contrasto interpretativo già emerso dopo la pronuncia della Corte costituzionale è stato risolto in senso univoco, con conseguente consolidamento di un diritto vivente che sottrae al giudice ogni apprezzamento in concreto circa la effettiva funzionalità dell'incidente probatorio rispetto alla finalità protettiva che ne costituisce la *ratio*. È precisamente in conseguenza di tale approdo nomoflattico che la questione di costituzionalità viene oggi in rilievo. La disposizione processuale, già scrutinata dalla Corte costituzionale nel 2021 in un contesto interpretativo non ancora definitivamente cristallizzato, ha assunto, a seguito della sentenza delle Sezioni Unite del 2025, un significato normativo rigido e vincolante, tale da precludere al giudice ogni verifica in concreto circa la effettiva funzione protettiva dell'incidente probatorio nel caso specifico, anche quando l'attivazione del relativo meccanismo processuale possa rivelarsi, in rapporto alle concrete modalità già assunte dal procedimento, non coerente con la stessa finalità di prevenzione della vittimizzazione secondaria che l'istituto è volto a perseguire. La questione di costituzionalità si radica, dunque, non nella mera esistenza dell'istituto, bensì nella sua attuale conformazione interpretativa vincolante.

5. Sulla rilevanza della questione

La questione di legittimità costituzionale sopra delineata è rilevante nel presente giudizio, poiché la decisione sulla richiesta di incidente probatorio avanzata dal pubblico ministero non può essere definita indipendentemente dalla risoluzione del dubbio di costituzionalità concernente l'art. 392, comma 1-*bis*, primo periodo, del codice di procedura penale, nella interpretazione consolidatasi nel diritto vivente formatosi a seguito di Cassazione, Sezioni Unite, 18 marzo 2025, n. 10869. Nel caso in esame, questo giudice è chiamato a provvedere proprio sulla richiesta del pubblico ministero di procedere, mediante incidente probatorio, all'assunzione della testimonianza della persona offesa D. G. G., in un procedimento iscritto per il delitto di cui all'art. 609-*bis* del codice penale, pacificamente ricompreso nel catalogo normativo richiamato dal primo periodo dell'art. 392, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale. La decisione, pertanto, postula necessariamente l'applicazione di tale disposizione processuale. Se la norma viene applicata nel significato vincolante che ad essa attribuisce il diritto vivente sopra richiamato, questo giudice non può che prendere atto della preclusione a qualunque vaglio in concreto circa la effettiva rispondenza dell'anticipazione probatoria alla finalità protettiva evocata dalla norma, nonché circa la rinviabilità della prova alla fase dibattimentale, dovendo pertanto accogliere la richiesta del pubblico ministero, non essendo consentito rigettarla per ragioni attinenti a tali profili, con conseguente necessità di fare applicazione del modulo processuale richiesto, in quanto altrimenti il provvedimento di rigetto risulterebbe, secondo la ricostruzione delle Sezioni Unite, viziato da abnormità. Viceversa, ove la disposizione fosse dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui, secondo tale interpretazione, esclude radicalmente ogni sindacato giudiziale in concreto sulla effettiva idoneità dell'incidente probatorio a perseguire la finalità protettiva che ne costituisce la *ratio*, questo giudice riacquisterebbe lo spazio valutativo necessario per verificare, alla luce delle peculiarità della vicenda processuale, se l'anticipazione della prova sia realmente coerente con quella finalità oppure se, al contrario, si risolve in una ulteriore reiterazione dell'esposizione dichiarativa della persona offesa. La rilevanza della questione si coglie in modo particolarmente evidente proprio con riguardo ai dati del caso concreto. Dagli atti emerge che la persona offesa è già stata formalmente escussa due volte in data ..., dapprima mediante querela orale e successivamente a sommarie informazioni, entrambe aventi ad oggetto il medesimo nucleo fattuale. Questo dato procedimentale, già cristallizzato negli atti di indagine, pone in termini immediati il problema se l'ulteriore audizione in incidente probatorio realizzi effettivamente la funzione di prevenzione della vittimizzazione secondaria, oppure se finisca per aggiungere un ulteriore segmento dichiarativo a un percorso di ascolto già avviato e in parte consumato nella fase investigativa, tanto più che la richiesta interviene a distanza di circa quindici giorni dai fatti e dopo che la persona offesa aveva già reso, nell'immediatezza, due distinte verbalizzazioni sul medesimo episodio, sicché il problema della effettiva utilità protettiva del modulo incidentale si presenta in termini del tutto concreti e attuali. Né può ritenersi che tale dubbio si collochi su un piano meramente teorico o astratto, poiché esso investe direttamente il contenuto del provvedimento che questo giudice è chiamato ad adottare. Ove si faccia applicazione della disposizione nel significato vincolante consegnato dal diritto vivente, la richiesta del pubblico ministero deve essere accolta; ove, invece, tale significato normativo venga ritenuto costituzionalmente illegittimo nella parte in cui esclude ogni verifica in concreto, la decisione potrà essere assunta all'esito di un apprezzamento giudiziale non più precluso. La questione è pertanto rilevante, giacché la definizione del presente incidente non può prescindere dalla soluzione del dubbio di costituzionalità relativo alla norma applicabile nel significato vincolante ad essa attribuito dal diritto vivente.



6. Sulla non manifesta infondatezza della questione

6.1. Premessa

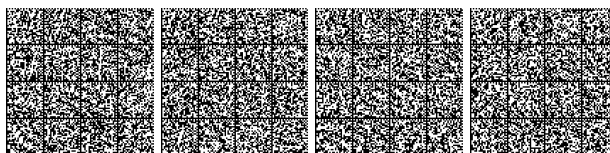
La questione investe il significato che l'art. 392, comma 1-*bis*, primo periodo, del codice di procedura penale ha assunto nel diritto vivente a seguito della sentenza delle Sezioni Unite penali n. 10869 del 18 marzo 2025. Tale approdo esclude ogni apprezzamento giudiziale circa la effettiva funzionalità dell'incidente probatorio rispetto alla tutela della persona offesa e alla prevenzione della vittimizzazione secondaria. Il dubbio di legittimità costituzionale non investe, pertanto, la scelta legislativa di prevedere, per determinate categorie di reati, un modulo speciale di assunzione anticipata della prova dichiarativa, né mira a contestare direttamente la pronuncia delle Sezioni Unite in quanto tale, la quale non costituisce oggetto immediato del sindacato di costituzionalità. Esso investe, piuttosto, la disposizione processuale nel significato normativo ormai vincolante che essa ha assunto per effetto del diritto vivente, là dove tale significato impedisce al giudice ogni verifica in concreto circa la effettiva rispondenza del meccanismo anticipatorio alla funzione di protezione che lo giustifica.

6.2. Il dubbio in riferimento all'art. 3 della Costituzione

Sotto il profilo della ragionevolezza, la disposizione censurata, così come oggi operante nel diritto vivente, appare suscettibile di porsi in tensione con l'art. 3 della Costituzione, nella misura in cui introduce un automatismo assoluto che impedisce al giudice qualsiasi verifica in concreto sulla reale funzione protettiva dell'incidente probatorio. La *ratio* dell'istituto, come emerge tanto dal dato normativo quanto dalla ricostruzione offerta dalla Corte costituzionale, è quella di evitare la vittimizzazione secondaria, ossia di contenere la reiterazione traumatica del racconto da parte della persona offesa e di proteggerne l'equilibrio psicologico nel corso del procedimento. Tuttavia, nel caso in esame, la persona offesa risulta già essere stata formalmente ascoltata due volte nel medesimo giorno, prima in sede di querela orale e poi in sede di sommarie informazioni, entrambe aventi ad oggetto il medesimo nucleo fattuale. In una simile situazione, l'ulteriore assunzione della testimonianza in incidente probatorio non si presenta necessariamente, e non in modo assiomatico, come fattore di riduzione della vittimizzazione secondaria, potendo ragionevolmente tradursi in una nuova esposizione dichiarativa, aggiuntiva rispetto a quelle già intervenute nella fase investigativa. Il punto problematico, allora, non è l'anticipazione della prova in sé, ma la presunzione assoluta secondo cui essa realizzerebbe sempre e comunque, per il solo fatto di essere richiesta in relazione a uno dei reati del catalogo, la finalità protettiva perseguita dalla legge. L'irragionevolezza dell'automatismo si coglie proprio nel fatto che esso non consente alcuna differenziazione tra situazioni concrete profondamente diverse. Una cosa è il caso in cui la persona offesa non sia ancora stata ascoltata o lo sia stata solo in modo sommario e frammentario o debba essere sentita a ridosso degli accadimenti; altra cosa è l'ipotesi, quale quella in esame, in cui la stessa sia già stata escussa in forma ampia e ripetuta. Eppure, secondo il diritto vivente, entrambe le situazioni ricevono identico trattamento, senza che il giudice possa verificare se l'incidente probatorio costituisca davvero uno strumento di protezione oppure finisca per aggravare, anziché ridurre, il carico dichiarativo cui la persona offesa è già stata sottoposta. Tale indiscriminata equiparazione appare, almeno in via non manifestamente infondata, eccedere il limite della ragionevolezza costituzionale. A ciò si aggiunga che, nella concreta fisiologia del procedimento, l'assunzione della testimonianza in sede di incidente probatorio non esaurisce di per sé, in termini assoluti e aprioristici, ogni possibile futura esposizione processuale della persona offesa, la quale potrebbe comunque essere chiamata a confrontarsi con ulteriori snodi procedurali e processuali nei quali la vicenda venga nuovamente in rilievo, sia pure sotto forme e con intensità diverse. Proprio tale eventualità conferma come non possa darsi per presupposto, in modo generalizzato e assoluto, che l'attivazione dell'incidente probatorio sia sempre e comunque idonea, nel caso concreto, a elidere o ridurre il rischio di vittimizzazione secondaria. Nel caso qui esaminato, pertanto, il meccanismo interpretativo ormai cristallizzato per effetto della pronuncia delle Sezioni Unite impedisce al giudice di verificare se la tutela della persona offesa, anziché essere effettivamente rafforzata, rischi di essere perseguita attraverso uno strumento che, in rapporto alle concrete modalità già assunte dal procedimento, può aggiungere un ulteriore momento di esposizione dichiarativa senza che sia consentita alcuna valutazione differenziata. Tale indisponibilità del caso concreto, imposta dall'automatismo interpretativo, pone il dubbio di compatibilità con il principio di eguaglianza-ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.

6.3. Il dubbio in riferimento all'art. 24 della Costituzione

La questione appare non manifestamente infondata anche con riferimento all'art. 24 della Costituzione. La lettura imposta dal diritto vivente riduce il sindacato del giudice a una verifica meramente esterna della richiesta, senza consentirgli di apprezzare se, nel caso concreto, l'anticipazione della prova sia effettivamente coerente con la finalità protettiva evocata dalla norma. In tal modo, il controllo giurisdizionale sul momento genetico dell'assunzione anticipata della prova risulta sostanzialmente svuotato, con conseguente alterazione dell'equilibrio tra iniziativa di parte e funzione di garanzia del giudice in un segmento processuale incidente sulle modalità di formazione della prova dichiarativa. È vero che l'incidente probatorio si svolge in contraddittorio e con le garanzie proprie dell'assunzione giudiziale della prova; tuttavia, il problema non riguarda la mancanza di contraddittorio, ma il radicale svuotamento del controllo giurisdizionale sul presupposto della sua stessa attivazione. Una disciplina che rende l'anticipazione della prova sostanzialmente vincolata in base al solo titolo di reato contestato, senza consentire al giudice alcuna verifica in concreto sulla sua effettiva necessità protettiva, rischia di alterare l'equilibrio tra il ruolo delle parti e quello del giudice nella gestione



della formazione probatoria, e dunque di incidere sul corretto assetto delle garanzie difensive. In tale prospettiva, il parametro di cui all'art. 24 della Costituzione viene in rilievo non già perché il diritto di difesa risulti escluso dall'atto incidentale, bensì perché la compressione del sindacato del giudice sul momento genetico dell'assunzione anticipata della prova finisce per riflettersi sull'assetto complessivo delle garanzie, privando il controllo giurisdizionale di quella concreta funzione di filtro e di bilanciamento che dovrebbe assistere l'impiego di un modulo eccezionale rispetto alla fisiologia dibattimentale. Né può ritenersi che il precedente della Corte costituzionale n. 14 del 2021 valga, di per sé, a escludere il dubbio: quella pronuncia ha scrutinato la scelta legislativa in un contesto nel quale il significato applicativo della disposizione non risultava ancora cristallizzato nel senso oggi imposto dalle Sezioni Unite. Il dubbio prospettato concerne, invece, l'ulteriore e successiva rigidità impressa dal diritto vivente, la quale, eliminando ogni residuo spazio di vaglio in concreto, attribuisce alla qualificazione provvisoria del fatto un effetto praticamente conformativo del potere del giudice. Anche sotto tale profilo, la questione appare non manifestamente infondata: il sacrificio del sindacato giurisdizionale sul momento genetico dell'anticipazione probatoria non è assistito, nel diritto vivente, da alcun correttivo che consenta di recuperare in concreto la funzione di bilanciamento propria del giudice.

6.4 Il dubbio in riferimento all'art. 111 della Costituzione

La non manifesta infondatezza della questione si apprezza, infine, con riferimento all'art. 111 della Costituzione. L'incidente probatorio costituisce, per sua natura, una deroga al modello ordinario di formazione della prova nel dibattimento, che rappresenta la sede fisiologica dell'oralità, dell'immediatezza e del pieno contraddittorio dinanzi al giudice chiamato a decidere. La giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che una simile deroga possa essere giustificata da esigenze specifiche e costituzionalmente apprezzabili, tra le quali rientra la protezione della vittima vulnerabile. Ma proprio perché si tratta di una deroga eccezionale, la sua operatività deve mantenersi proporzionata alla finalità che la giustifica. Nel significato oggi vincolante della disposizione censurata, invece, la deroga viene a operare in forma pressoché automatica, senza alcuno spazio per una verifica giudiziale minima sulla sua effettiva idoneità a perseguire, in concreto, la finalità protettiva. Anche in un caso, come quello in esame, nel quale la persona offesa sia già stata ripetutamente ascoltata in sede investigativa, il giudice sarebbe tenuto a disporre l'incidente probatorio senza poter valutare se esso serva davvero a evitare ulteriori traumi oppure se si traduca in una ulteriore formalizzazione anticipata della prova, aggiuntiva rispetto ad audizioni già avvenute. Ne deriva un dubbio non manifestamente infondato circa la proporzionalità costituzionale della disciplina, poiché la compressione dei principi di oralità e immediatezza, che il legislatore può certamente modulare, rischia di divenire, nel significato imposto dal diritto vivente, il frutto di una presunzione assoluta e indiscriminata, sottratta a qualsiasi verifica di congruenza rispetto al caso concreto. In tale prospettiva, il meccanismo interpretativo consacrato dal diritto vivente rischia di trasformare una deroga eccezionale, giustificata da esigenze di protezione, in una regola vincolata, non suscettibile di adattamento alla concreta fisionomia del procedimento. Sotto tale profilo, il parametro di cui all'art. 111 della Costituzione viene in rilievo non già perché l'incidente probatorio sia, in sé, incompatibile con il giusto processo, ma perché la sua attivazione, ove sottratta a qualunque verifica di adeguatezza e proporzione rispetto al caso concreto, finisce per incidere sul rapporto tra eccezione e regola, alterando il punto di equilibrio tra le esigenze di protezione della persona offesa e la fisiologica formazione della prova dinanzi al giudice del dibattimento. Nel caso in esame, proprio la già intervenuta duplice verbalizzazione delle dichiarazioni della persona offesa nella fase investigativa rende concretamente prospettabile che l'ulteriore anticipazione dell'ascolto non si risolva automaticamente in una misura di contenimento della vittimizzazione secondaria, ma possa piuttosto rappresentare un ulteriore segmento del percorso dichiarativo già avviato, senza che il giudice sia posto in condizione di verificare in concreto se tale ulteriore anticipazione sia realmente necessaria e proporzionata. Ne consegue che il dubbio di compatibilità con l'art. 111 della Costituzione non investe la legittimità dell'incidente probatorio in sé, ma la sua operatività automatica e indiscriminata, là dove la deroga al modello ordinario di formazione della prova venga imposta senza alcuna possibilità di verifica giudiziale di adeguatezza rispetto alla concreta fisionomia del procedimento.

7. Sulla impossibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata

Il dubbio di legittimità costituzionale sopra illustrato non può essere superato mediante una interpretazione conforme a Costituzione della disposizione censurata. È principio costante che il giudice comune, prima di sollevare questione di legittimità costituzionale, debba verificare se la norma possa essere interpretata in modo compatibile con i parametri costituzionali evocati. Tuttavia, tale operazione ermeneutica incontra un limite invalicabile allorché il significato della disposizione risulti ormai definito dal diritto vivente in termini tali da non consentire al giudice del caso concreto di recuperare, senza forzature incompatibili con il sistema, un differente assetto applicativo. Nel caso in esame, ricorre proprio tale situazione: il significato della disposizione censurata deve ritenersi ormai definito dal diritto vivente formatosi a seguito di Cassazione, Sezioni Unite, 18 marzo 2025, n. 10869, che ha escluso la possibilità per il giudice di rigettare la richiesta di incidente probatorio facendo leva sulla insussistenza in concreto della vulnerabilità della persona offesa o sulla rinviabilità della prova, qualificando come viziato da abnormità il provvedimento fondato su tali ragioni. Ne consegue che il margine interpretativo che, in precedenza, aveva consentito di valorizzare un sindacato giudiziale in concreto deve ritenersi oggi precluso dal significato normativo consolidato della disposizione. Una interpretazione costituzionalmente orientata nel senso di restituire al giudice tale spazio valutativo si porrebbe,



pertanto, in diretto contrasto con il diritto vivente attualmente formatosi e finirebbe per risolversi in una sostanziale disapplicazione della *regula iuris* nomofilaticamente fissata. Il problema, pertanto, non è superabile per via interpretativa, poiché la disposizione censurata, nel significato oggi vincolante, esclude proprio quel vaglio in concreto che costituirebbe il necessario strumento di adeguamento costituzionale della disciplina. Il giudice rimettente, pertanto, non dispone di alcuna praticabile lettura alternativa che consenta di applicare la norma in modo conforme agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, senza porsi fuori dal perimetro del diritto vivente vigente. Né potrebbe ritenersi praticabile un'operazione interpretativa che, sotto l'apparenza della conformazione costituzionale della norma, si traduca nel recupero di un potere valutativo che il diritto vivente ha escluso e la cui negazione costituisce il nucleo stesso dell'approdo nomofilattico del 2025. Per tale ragione, la questione di legittimità costituzionale si presenta non eludibile sul piano ermeneutico e richiede l'intervento del giudice delle leggi.

8. *Dispositivo*

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 392, comma 1-bis, primo periodo, del codice di procedura penale, nel significato normativo assunto nel diritto vivente formatosi a seguito di Cassazione, Sezioni Unite, 18 marzo 2025, n. 10869, nella parte in cui non consente al giudice alcuna verifica in concreto sulla effettiva rispondenza dell'incidente probatorio alla finalità di protezione della persona offesa dalla vittimizzazione secondaria.

Dispone la sospensione del presente procedimento.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata a cura della cancelleria alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata, sempre a cura della cancelleria, ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Catania, 18 aprile 2026

Il giudice per le indagini preliminari: MONTONERI

26C00108

n. 91

Ordinanza del 22 dicembre 2025 del Tribunale di Bolzano sull'istanza proposta dal liquidatore della IMAK vGmbH/srls

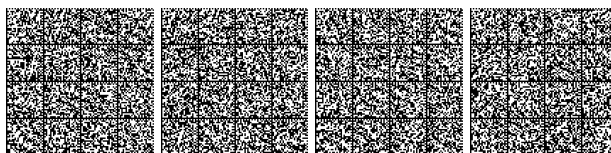
Patrocinio a spese dello Stato – Fallimento e procedure concorsuali – Anticipazione dall'erario in caso di mancanza di denaro, per gli atti richiesti dalla legge, tra i beni compresi nel fallimento – Omessa previsione che sono spese anticipate dall'erario “le spese e onorari” al liquidatore della liquidazione controllata.

– Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», art. 146, commi 1 e 3.

TRIBUNALE ORDINARIO DI BOLZANO

PRIMA SEZIONE CIVILE

Il Giudice delegato nominato nella procedura di liquidazione controllata della IMAK vGMBH/SRLS, aperta con sentenza n. 49 del 21 novembre 2024,



visti gli atti,

ritenuto che appaia necessario sottoporre alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 146 comma 1 e 3 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), il quale prevede che:

«1. Nella procedura fallimentare, che è la procedura dalla sentenza dichiarativa di fallimento alla chiusura, se tra i beni compresi nel fallimento non vi è denaro per gli atti richiesti dalla legge, alcune spese sono prenotate a debito, altre sono anticipate dall'erario. (...)

3. Sono spese anticipate dall'erario:

a) le spese di spedizione o l'indennità di trasferta degli ufficiali giudiziari per le notificazioni a richiesta d'ufficio;

b) le indennità e le spese di viaggio spettanti a magistrati e ad appartenenti agli uffici per il compimento di atti del processo fuori dalla sede in cui si svolge;

c) le spese ed onorari ad ausiliari del magistrato;

d) le spese per gli strumenti di pubblicità dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria», così come risultante dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 174/2006 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dello stesso articolo, nella parte in cui non prevede che sono spese anticipate dall'Erario «le spese ed onorari» al Curatore;

Osserva quanto segue:

Con sentenza d.d. 21 novembre 2024 il Tribunale di Bolzano – su ricorso di un creditore - ha dichiarato l'apertura della liquidazione controllata di IMAK vGMBH/SRLS (St.Nr./MwSt.Nr. 03033980214; REA Nr. BZ-226856) ed ha nominato come Liquidatrice l'avv. Paola Muscolino.

La Liquidatrice ha rappresentato di non poter redigere un piano di liquidazione, in ragione del mancato rinvenimento di alcun bene liquidabile; l'unico bene rinvenuto è un'automobile, che non è stata acquisita all'attivo, in ragione del fatto che una sua vendita avrebbe prospettato costi ragionevolmente maggiori del suo possibile ricavato.

Successivamente, la Liquidatrice ha depositato un'istanza di liquidazione del compenso, chiedendo che, data la mancanza di attivo, venisse applicato in via analogica l'art. 4 del DM 30/2012, il quale prevede un compenso minimo di euro 811,35, chiedendo che l'importo liquidato venisse posto a carico dell'Erario ai sensi dell'art. 146 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002.

Il Giudice, quindi, ha rilevato:

- che ai sensi dell'art. 146 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, all'esito della pronuncia della Corte costituzionale n. 174/2006, rientrano fra le spese anticipate dall'erario le spese ed onorari del Curatore;

- che la disposizione in esame non fa espresso riferimento al Liquidatore, né alla liquidazione controllata;

- che la Corte costituzionale, con sentenza, n. 121/2024 ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 146 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevede la prenotazione a debito delle spese della procedura di liquidazione controllata»;

- che la citata pronuncia pare riguardare le sole spese a debito e non anche quelle anticipate dall'erario, sicché pare dubbio che la stessa pronuncia possa applicarsi direttamente al caso in esame;

ed ha assegnato un termine per garantire il contraddittorio alla Liquidatrice.

Quest'ultima ha quindi depositato note scritte, rilevando che dalla lettura della citata pronuncia n. 121/2024 emerge la sostanziale equiparazione tra liquidazione controllata e liquidazione giudiziale, seppur il principio sia stato espresso con riferimento alle spese prenotate a debito. Si giustificerebbe l'estensione dello stesso principio anche alle spese anticipate dall'erario – fra cui rientrano le spese ed il compenso del Liquidatore – che, pertanto, dovrebbero essere parimenti poste a carico dell'Erario ai sensi dell'art. 146 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002.

La questione di legittimità costituzionale dell'art 146 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 - in sintonia con le argomentazioni di un altro Tribunale (*cf.*: tribunale Milano 7 settembre 2025, reperibile all'indirizzo www.ilcaso.it) - pare senz'altro rilevante e non manifestamente infondata.

1. Sussistenza di un «giudizio»

Si ritiene sussistente la condizione di presenza di un «giudizio».

La decisione di porre a carico dell'erario il compenso liquidato al Liquidatore si inserisce, infatti, nell'ambito delle determinazioni assunte dal Giudice ai sensi dell'art. 275 comma 3 CCII: «3. Terminata l'esecuzione, il Liquidatore presenta al giudice il rendiconto. Il giudice verifica la conformità degli atti dispositivi al programma di liquidazione e, se approva il rendiconto, procede alla liquidazione del compenso dell'OCC, in caso di nomina quale Liquidatore e tenuto conto di quanto eventualmente convenuto dall'organismo con il debitore, o del Liquidatore se diverso dall'OCC.



Il compenso è determinato ai sensi del decreto del Ministro della giustizia del 24 settembre 2014, n. 202.» Ebbene, la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto in passato implicitamente integrata la condizione della sussistenza di un giudizio con riferimento ad un'analogha questione, accolta, che ha riguardato le spese e agli onorari del Curatore fallimentare (sent. n. 174/2006).

La recente sentenza n. 121/2024 ha poi avuto modo di evidenziare che la liquidazione controllata è «procedura minore, ma di struttura equivalente» rispetto alla liquidazione giudiziale (che ha sostituito il fallimento con l'entrata in vigore del Codice della crisi).

Pertanto, non vi è ragione per giungere nel caso di specie a diverse conclusioni rispetto a quanto ritenuto con riferimento al Curatore fallimentare.

2. Sulla rilevanza.

La questione di costituzionalità è rilevante, poiché, in mancanza di una pronuncia additiva - nonostante l'art. 275 comma 3 CCII preveda la liquidazione del compenso del Liquidatore da parte del Giudice - nel caso di specie la Liquidatrice non potrebbe essere retribuita in alcun modo dalla procedura, in ragione della mancanza di attivo.

Infatti, non sarebbe possibile porre il suddetto compenso a carico dell'erario.

L'art. 146 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 - in seguito alla sentenza additiva n. 174/2006 della Corte costituzionale - prevede che siano spese anticipate dall'Erario «le spese ed onorari» del Curatore.

Il richiamo della disposizione citata alla «procedura fallimentare», deve oggi infatti ragionevolmente intendersi alla «procedura di liquidazione giudiziale», giusta previsione dell'art. 349 decreto legislativo n. 14/2019 («Nelle disposizioni normative vigenti i termini «fallimento», «procedura fallimentare», «fallito» nonché le espressioni dagli stessi termini derivate devono intendersi sostituite, rispettivamente, con le espressioni «liquidazione giudiziale», «procedura di liquidazione giudiziale» e «debitore assoggettato a liquidazione giudiziale» e loro derivati, con salvezza della continuità delle fattispecie.»).

Tuttavia, tale richiamo non può estendersi alla liquidazione controllata, in assenza di alcuna disposizione in tal senso.

Inoltre, non appare possibile applicare in via analogica le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, in quanto disposizioni che incidono sulla finanza pubblica.

La Liquidatrice, quindi, non potrebbe in alcun modo essere retribuita per le prestazioni svolte a favore della procedura.

3. Sulla non manifesta infondatezza.

3.1 La questione è non manifestamente infondata, in quanto attualmente sussiste un'evidente ed ingiustificata disparità di trattamento tra il Liquidatore (nominato in una liquidazione controllata) ed un Curatore (nominato in una liquidazione giudiziale), in violazione dell'art. 3 della Costituzione. Infatti, come visto, l'art. 146 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 - in seguito alla sentenza additiva n. 174/2006 della Corte costituzionale - qualifica come spesa anticipata dall'erario solamente i compensi del Curatore, ma non anche quelli del Liquidatore.

In sintesi, tale diverso trattamento appare ingiustificato, poiché le due procedure presentano una struttura analoga, con analoghi scopi ed effetti - primi fra tutti la soddisfazione del ceto creditorio e l'accesso all'esdebitazione.

In entrambe le procedure, inoltre, l'attività del professionista (Liquidatore o Curatore) si pone come strumento necessario per realizzare gli scopi che si prefigge, ma quella del Liquidatore non verrebbe remunerata, nonostante l'art. 275 comma decreto legislativo n. 14/2019 preveda il diritto alla liquidazione del compenso del Liquidatore, analogamente a quanto accade per il curatore ai sensi dell'art. 137 del medesimo decreto legislativo.

Ciò risulta altresì in contrasto con l'art. 36 della Costituzione, in quanto il Liquidatore non vedrebbe riconosciuto alcun compenso per l'attività svolta. Egli, infatti, svolgendo un'attività avente carattere professionale e rientrando quindi nell'ambito dei soggetti che svolgono una professione intellettuale di cui agli articoli 2229 codice civile e seguenti, pare potersi qualificare come «lavoratore» ai sensi dell'art. 36 della Costituzione.

3.2 Più nel dettaglio, si evidenzia che in passato, un'analogha questione si è posta con riguardo alle spese e agli onorari del Curatore del fallimento.

Con sentenza n. 174/2006 la Corte costituzionale ha dichiarato, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, l'illegittimità costituzionale dell'art. 146, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevede che sono spese anticipate dall'Erario «le spese ed onorari» al Curatore.

In quell'occasione, il Giudice rimettente ha dubitato della legittimità costituzionale dell'art. 146, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, in tema di patrocinio a spese dello Stato della procedura fallimentare, nella parte in cui non include tra le spese anticipate dall'Erario - qualora tra i beni compresi nel



fallimento non vi sia denaro sufficiente – le spese e gli onorari liquidati al Curatore. Emergeva, quindi, una violazione dell'art. 3 della Costituzione, perché il Curatore fallimentare sarebbe rimasto l'unico soggetto, a non essere retribuito per l'attività svolta in caso di fallimento privo di attivo, determinandosi così una disparità di trattamento con tutti gli altri soggetti che prestano la propria opera a favore della massa – stimatori, consulenti contabili e fiscali, notai, avvocati, ecc. – e che venivano retribuiti con compensi posti a carico dell'Erario.

Allo stesso modo, si sarebbe realizzata una violazione dell'art. 36 della Costituzione in relazione all'art. 39 del regio decreto 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), che stabilisce il principio della remuneratività dell'incarico del Curatore fallimentare. Quest'ultimo, infatti, svolgendo un'attività avente carattere professionale e rientrando quindi nell'ambito dei soggetti che svolgono una professione intellettuale di cui agli articoli 2229 codice civile e seguenti, rientrerebbe nel concetto di «lavoratore» di cui all'art. 36 Cost., cui deve essere riconosciuto il diritto alla retribuzione, proporzionata alla quantità ed alla qualità del lavoro svolto.

Con tale pronuncia, la Corte ha ritenuto che la norma desse luogo ad una manifesta irragionevolezza, in quanto il sistema prevedeva l'esclusione dell'anticipazione da parte dell'Erario delle spese e degli onorari per il solo Curatore, nonostante la presenza di una norma (art. 39 legge fall.) che enunciava il diritto del Curatore al compenso per l'attività svolta; la stessa norma, infatti, in ragione del carattere pubblicistico del procedimento concorsuale, prevedeva l'anticipazione da parte dell'Erario delle spese ed onorari ad ausiliari del Magistrato.

La citata pronuncia ha altresì precisato che la volontarietà e non obbligatorietà dell'incarico e la non assimilabilità della posizione del Curatore a quella del lavoratore non escludono il diritto del Curatore al compenso, né giustificano la non ricomprensione delle spese e degli onorari al Curatore fra quelle che, come le spese e gli onorari agli ausiliari del giudice, sono anticipate dallo Stato, in caso di chiusura del fallimento per mancanza di attivo.

Infine, la Corte ha altresì osservato che l'invocazione della prassi (richiamata nella precedente sentenza n. 302 del 1985) secondo cui «i giudici delegati si inducono ad indennizzare i professionisti, cui è affidata la curatela di fallimento che si appalesa privo di attivo suscettibile di ripartizione, con la nomina a curatori di fallimenti, nei quali la ripartizione di attivo sembra probabile» non era certamente probante, dal momento che tale «prassi» lascia, pur sempre, senza compenso il Curatore per quanto riguarda l'attività svolta per il fallimento senza attivo; e lo stesso, secondo la Corte, doveva dirsi del principio secondo cui i fallimenti c.d. negativi sono un mezzo per la crescita professionale del Curatore (ordinanza n. 488 del 1993), dal momento che l'affinamento professionale non giustifica la negazione del relativo compenso.

Come visto, oggi si deve ragionevolmente ritenere che tali principi riguardino la liquidazione giudiziale, giusta previsione dell'art. 349 decreto legislativo n. 14/2019, che dispone la sostituzione di ogni riferimento alla previgente procedura fallimentare con il riferimento all'attuale liquidazione giudiziale.

3.3 In seguito a tale arresto, con la sentenza 121/2024 la Corte si è poi occupata di una vicenda per certi versi simile rispetto al caso odierno; tuttavia, le conclusioni cui è giunta tale pronuncia non possono trovare diretta applicazione alla fattispecie *de quo*, in mancanza di un espresso riferimento. In quell'occasione, infatti, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 144 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», nella parte in cui non prevede l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato della procedura di liquidazione controllata, quando il giudice delegato abbia autorizzato la costituzione in un giudizio e abbia attestato la mancanza di attivo per le spese; ha altresì dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 146 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevede la prenotazione a debito delle spese della procedura di liquidazione controllata.

Con riguardo all'art. 146 decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, quindi, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale relativamente alla sola parte in cui non è prevista la prenotazione a debito delle spese della procedura di liquidazione controllata, rimanendo quindi inalterata la disposizione per quanto riguarda le «spese anticipate dall'erario», fra cui rientra il compenso del Liquidatore.

3.4 Tuttavia, con tale recente pronuncia la Corte ha espresso principi di carattere generale, che, se applicati al caso odierno, portano a ritenere che anche sotto il profilo oggi esaminato l'art. 146 decreto del Presidente della Repubblica si ponga in contrasto con la Costituzione.

La Corte ha infatti evidenziato che, rispetto alla liquidazione giudiziale, la liquidazione controllata si atteggia a procedura minore, ma è di struttura equivalente; infatti, entrambe sono rivolte alla liquidazione del patrimonio del debitore e al soddisfacimento del ceto creditorio. Tuttavia, mentre la liquidazione giudiziale riguarda l'imprenditore commerciale medio-grande, per l'individuazione del quale sono previste dalla legge specifiche soglie numerico quantitative, la liquidazione controllata concerne il consumatore, il professionista, l'imprenditore agricolo, l'imprenditore minore e ogni altro debitore non asseguibile alla liquidazione giudiziale (par. 4.1).



Secondo tale sentenza, i differenti presupposti soggettivi, che comportano un valore più limitato dei patrimoni interessati e una limitata complessità delle situazioni economico-finanziarie coinvolte, giustificano la semplificazione di alcuni aspetti della disciplina della liquidazione controllata, che però condivide con la liquidazione giudiziale gli aspetti sostanziali di fondo (par. 4.1).

Infatti, entrambe le procedure prevedono lo spossessamento del debitore dai propri beni e la perdita della sua legittimazione processuale e attuano il concorso formale e sostanziale dei creditori, che non possono iniziare o proseguire azioni individuali esecutive o cautelari sui beni compresi nella procedura e che devono far valere i propri crediti solo in sede di formazione dello stato passivo, in ossequio al principio della *par condicio* (par. 4.2).

La Corte ha poi evidenziato che il beneficio del patrocinio a spese dello Stato dà attuazione all'art. 24, terzo comma, Cost., che assicura ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti a ogni giurisdizione, e all'art. 3, secondo comma, Cost., poiché rimuove un ostacolo economico al principio di eguaglianza; tuttavia, la necessità di raggiungere un punto di equilibrio tra queste esigenze e quella di contenimento della spesa pubblica in materia di giustizia (in tal senso, sentenza n. 16 del 2018) comporta che il patrocinio a spese dello Stato non riguardi in modo uguale tutti i processi e tutte le situazioni (par. 8).

Invero, in questa materia il legislatore gode di ampia discrezionalità, ma con il limite della ragionevolezza, e la Corte ha ritenuto giustificata la distinzione in tema di disciplina di accesso al patrocinio a spese dello Stato solo se correlata alle diverse caratteristiche e implicazioni dei vari processi (sentenza n. 157 del 2021; sentenza n. 121/2024, par. 8.1).

Inoltre, la pronuncia in questione ha sottolineato che l'attuazione del principio di uguaglianza impone eguale trattamento delle situazioni omogenee, e le due procedure concorsuali poste a confronto dal rimettente sono connotate dalla stessa struttura e hanno la medesima funzione di comporre i rapporti tra creditori e debitore, liquidando il patrimonio di quest'ultimo in attuazione della *par condicio creditorum* (par. 8.2).

Per di più, secondo la citata pronuncia, entrambe le procedure garantiscono l'accesso a misure di carattere esdebitatorio, che rendono inesigibili i debiti rimasti insoddisfatti nell'ambito della procedura, così da consentire al debitore l'utile ricollocamento «all'interno del sistema economico e sociale, senza il peso delle pregresse esposizioni, pur a fronte di un adempimento solo parziale rispetto al passivo maturato» (sentenza n. 245 del 2019; sentenza n. 121/2024, par. 8.2).

La sentenza in esame ha poi evidenziato che, del resto, l'accesso al patrocinio a spese dello Stato serve «a rimuovere, in armonia con l'art. 3, secondo comma, Cost. (sentenza n. 80 del 2020), «le difficoltà di ordine economico che possono opporsi al concreto esercizio del diritto di difesa» (sentenza n. 46 del 1957, di seguito citata dalla sentenza n. 149 del 1983; in senso analogo, le sentenze n. 35 del 2019, n. 175 del 1996 e n. 127 del 1979), assicurando l'effettività del diritto ad agire e a difendersi in giudizio, che il secondo comma del medesimo art. 24 Cost. espressamente qualifica come diritto inviolabile (sentenze n. 80 del 2020, n. 178 del 2017, n. 101 del 2012 e n. 139 del 2010; ordinanza n. 458 del 2002)» (sentenza n. 157 del 2021; *cf.* sentenza n. 121/2024, par. 9).

Secondo la Corte, quindi, nell'omogeneità degli interessi perseguiti, l'effettività della difesa in attuazione dell'art. 24 Cost. deve essere riconosciuta anche alla procedura di liquidazione controllata che sia sprovvista di attivo per le spese, dovendo essa, comunque, assicurare il miglior soddisfacimento dei creditori (sentenza n. 121/2024, par. 10).

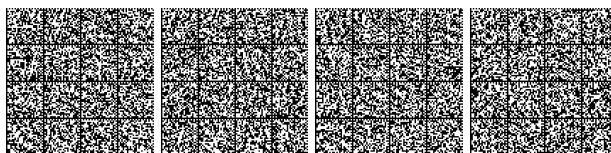
3.5 Applicando tali principi al caso di specie, è evidente, quindi, che l'omogeneità degli interessi perseguiti fra liquidazione controllata e liquidazione giudiziale, così come non può giustificare una disparità di trattamento con riguardo all'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per l'instaurazione di un giudizio in mancanza di attivo e per le spese prenotate a debito, allo stesso modo non può giustificare alcuna disparità di trattamento con riguardo alle spese e agli onorari del Liquidatore rispetto a quelli del Curatore.

Così come nella liquidazione giudiziale, in mancanza di attivo, tale compenso viene anticipato dall'erario, allo stesso modo ciò dovrebbe quindi avvenire nella liquidazione controllata.

Infatti, in entrambi i casi si tratta di spese necessarie alla procedura per realizzare i propri scopi, che, come visto, presentano evidenti similitudini.

Parimenti, il Curatore ed il Liquidatore svolgono attività analoghe, quali la redazione di un inventario (*cf.* art. 195 e 272 decreto legislativo n. 14/2019) e di un programma di liquidazione (art. 216 e 272 decreto legislativo n. 14/2019).

Per quanto riguarda la formazione dello stato passivo, l'attività del Liquidatore (*cf.* art. 273 decreto legislativo n. 14/2019) risulta anzi più complessa di quella del Curatore (di cui agli articoli 200 e seg. decreto legislativo n. 14/2019). Mentre quest'ultimo si limita a redigere un progetto di stato passivo (art. 203 decreto legislativo cit.), il Liquidatore provvede – oltre che alla redazione di un analogo progetto – anche a esaminare le successive osservazioni degli interessati e a formare lo stato passivo (art. 273 comma 3 decreto legislativo cit.).



Non pare esservi quindi alcuna ragione che giustifichi un trattamento diverso delle due figure, per di più alla luce di disposizioni che, in entrambi i casi, prevedono il diritto alla liquidazione del compenso (v. articoli 137 e 275 decreto legislativo n. 14/2019).

3.4 Inoltre - come già affermato dall'ordinanza del tribunale di Verona d.d. 30 novembre 2023, che ha rimesso alla Corte la questione poi decisa con la sentenza n. 121/2024 - non è possibile ipotizzare un'applicazione analogica dell'art. 146 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 alla procedura di liquidazione controllata.

Infatti, poiché la normativa sul patrocinio a spese dello Stato incide sul bilancio pubblico, ha carattere eccezionale ed è insuscettibile di applicazione analogica.

D'altronde, tale interpretazione deve ritenersi condivisa dalla Corte nella citata sentenza n. 121/2024, che ha infatti dichiarato incostituzionale la disposizione citata.

3.5 In sintesi, l'art. 146 del «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)» nella parte in cui non prevede che siano spese anticipate dall'erario anche le spese e gli onorari del Liquidatore appare a questo Tribunale in contrasto:

- con l'art. 3 della Costituzione, che sancisce il principio di uguaglianza e pari dignità dei cittadini, poiché prevede un'ingiustificata disparità di trattamento tra Curatore di una liquidazione giudiziale e Liquidatore di una liquidazione controllata: nonostante l'analogia attività svolta e la presenza di una norma che prevede il diritto al compenso di entrambe le figure (v. articoli 137 e 275 decreto legislativo n. 14/2019), il citato art. 146 - a seguito del già citato intervento della Corte costituzionale - prevede che siano spese anticipate dall'erario solamente le spese e gli onorari del Curatore; la disciplina è irragionevolmente diversa, poiché le due procedure - pur avendo un diverso ambito soggettivo di applicazione - sono caratterizzate da una medesima struttura e funzione, per la cui realizzazione è necessaria l'attività di uno specifico organo, nella persona del Curatore e del Liquidatore;

- con l'art. 36 della Costituzione, poiché il Liquidatore - svolgendo un'attività avente carattere professionale e rientrando quindi nell'ambito dei soggetti che svolgono una professione intellettuale di cui agli articoli 2229 codice civile e seguenti - è da intendersi come «lavoratore» ai sensi della norma Costituzionale, che ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto, come previsto in generale dall'art. 275, comma 3 del decreto legislativo n. 14 del 2019 (Codice della Crisi d'impresa e dell'insolvenza).

P. Q. M.

Il Giudice, visti gli articoli 134 Cost., 23 e seg. legge n. 87/1953, nonché 1 legge cost. 1/1948;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale, per contrarietà agli articoli 3 e 36 della Costituzione, dell'art. 146 comma 1 e 3 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 - «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», nella parte in cui non prevede che sono spese anticipate dall'Erario le spese ed onorari al Liquidatore di liquidazione controllata;

Dispone la sospensione del giudizio in corso fino alla definizione del giudizio incidentale di costituzionalità;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia comunicata alle parti, notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica;

Dispone che gli atti del fascicolo della procedura siano trasmessi, con la prova delle comunicazioni e notificazione, alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 1 della delibera della Corte costituzionale del 22 luglio 2021.

Bolzano, 22 dicembre 2025

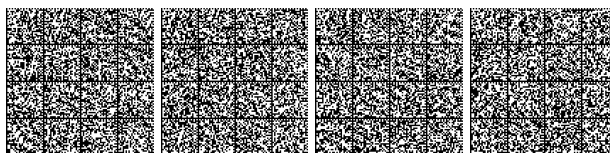
Il Giudice: FLEISCHMANN

26C00109

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-023) 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

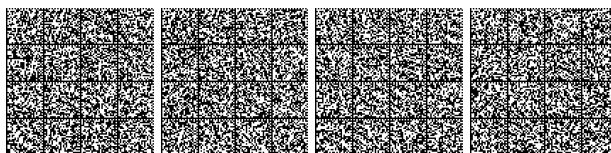
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari 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





€ 7,00

