

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 27

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 8 luglio 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. **118.** Sentenza 18 maggio - 2 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Possibilità che il giudice pronunci sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere nei confronti di un imputato del delitto di danneggiamento quando lo stesso, in relazione al medesimo fatto, sia già stato sottoposto a procedimento disciplinare, definitivamente conclusosi, per infrazione prevista del regolamento penitenziario (appropriazione o danneggiamento di beni dell'amministrazione), per la quale sia stata già applicata la sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio, costituzionale e convenzionale, del divieto di *bis in idem* - In via subordinata: possibilità che il giudice infligga all'imputato del delitto di danneggiamento una pena inferiore al minimo edittale, nel caso in cui allo stesso, per il medesimo fatto, sia stata già applicata la citata sanzione disciplinare - Denunciata violazione del principio di proporzionalità della pena - Non fondatezza delle questioni.

- Codice di procedura penale, art. 649; codice penale, art. 635, secondo comma, numero 1).
- Costituzione, artt. 24, 27, primo e terzo comma, 111 e 117, primo comma; Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 4.

Pag. 1

N. **119.** Sentenza 15 aprile - 3 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Cittadino straniero regolarmente soggiornante in Italia - Svolgimento delle professioni pedagogiche ed educative - Condizioni per l'iscrizione all'albo - Sussistenza della condizione di reciprocità - Irragionevolezza e violazione del principio di eguaglianza, del diritto al lavoro - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge 15 aprile 2024, n. 55, art. 7, comma 1, lettera a).
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 4, primo comma, 10, secondo comma, 35, primo comma, e 117, primo comma; Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro 24 giugno 1975, n. 143, art. 10; direttiva 2003/109/CE, art. 11; direttiva 2018/958/UE, art. 5 e considerando n. 2 e n. 3.

Pag. 14

N. **120.** Sentenza 20 maggio - 3 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Morte o lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina - Trattamento sanzionatorio - Divieto di bilanciamento delle circostanze aggravanti con eventuali circostanze attenuanti (diverse da quelle previste dagli artt. 98 e 114 cod. pen.) - Applicabilità della circostanza attenuante del fatto di lieve entità - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio unitario di proporzionalità della pena e di quello per cui le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato - Inammissibilità delle questioni.



Reati e pene - Morte o lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina - Trattamento sanzionatorio - Pene edittali in caso si verifichi la morte di più persone o la morte di una o più persone e lesioni gravi o gravissime a una o più persone nonché ricorra la circostanza aggravante riguardante l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di cinque o più persone - Denunciata violazione del principio, anche unitario, di proporzionalità e ragionevolezza della pena e di quello per cui le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 12-*bis*, commi 1, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 3, 11, 27 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 49, paragrafo 3.

Pag. 25

N. 121. Sentenza 6 maggio - 6 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Comunicazione e informazione - Comunicazioni elettroniche - Installazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica di cui agli artt. 44, 45, 46, 47 e 49 del relativo codice (impianti radioelettrici, procedure semplificate per impianti a tecnologia 4G, variazioni non sostanziali degli impianti, impianti temporanei di telefonia mobile e realizzazione di opere civili funzionali all'installazione) nonché realizzazione di iniziative finalizzate a potenziare le infrastrutture e garantire l'operatività e la continuità dei servizi di telecomunicazione in zone gravate da usi civici - Applicabilità del vincolo paesaggistico - Esclusione - Violazione del principio della tutela dell'ambiente e del paesaggio - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Comunicazione e informazione - Comunicazioni elettroniche - Realizzazione di infrastrutture di comunicazione elettronica ad alta velocità nelle zone gravate da usi civici - Necessità dell'autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso - Esclusione - Denunciata violazione dei presupposti costituzionali della decretazione d'urgenza, della funzione di tutela ambientale degli usi civici, del diritto di difesa nonché dei principi di eguaglianza e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, art. 54-*bis*.
- Costituzione, artt. 3, 9, 24 e 77, secondo comma.

Pag. 38

N. 122. Ordinanza 6 - 7 luglio 2026

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

Reati ministeriali - Richiesta del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma (c.d. Tribunale dei ministri) alla Camera dei deputati di autorizzazione a procedere in giudizio, ai sensi dell'art. 96 Cost., nei confronti del Ministro della giustizia, del Ministro dell'interno, nonché del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nell'ambito del procedimento penale scaturito dalla liberazione e rimpatrio di Osama Almasri, per i reati di rifiuto di atti di ufficio (art. 328, primo comma, cod. pen.), favoreggiamento personale (art. 378 cod. pen.), e peculato (art. 314 cod. pen.) - Iscrizione nel registro degli indagati di Giusi Bartolozzi, Capo di gabinetto del Ministro della giustizia, per il reato di false informazioni al PM (art. 371-*bis* cod. pen.) rese nel corso dell'assunzione di sommarie informazioni disposte nell'ambito del predetto procedimento penale - Mancato avvio da parte del Collegio e della Procura indicati, stante l'ipotizzato concorso di Giusi Bartolozzi nei reati a carico dei Ministri, della speciale procedura della legge cost. n. 1 del 1989 e della legge n. 219 del 1989, strumentali alla tutela delle prerogative costituzionali delle Camere *ex art. 96 Cost.* - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Camera dei deputati nei confronti del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma e della Procura della Repubblica presso il medesimo Tribunale, in persona del Procuratore della Repubblica - Lamentata lesione delle prerogative costituzionali riconosciute alle Camere - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare, in via alternativa: a) che il Collegio per i reati ministeriali



e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma erano a conoscenza di elementi tali da considerare Giusi Bartolozzi quale concorrente nei reati ascritti al Ministro della giustizia; *b)* che, eventualmente previa sollevazione avanti a sé di questione di legittimità costituzionale, debbano essere considerati “ministeriali” anche i reati commessi da terzi soggetti, se funzionalmente connessi con quelli del Ministro e tali da frustrare, se accertati, la corretta funzione governativa - Sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo per l’instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Omessa considerazione di Giusi Bartolozzi, Capo di gabinetto del Ministro della giustizia Carlo Nordio, quale concorrente nei reati ascritti al Ministro nel procedimento penale n. 1/2025 R.G. Trib. Ministri; Omessa richiesta di autorizzazione a procedere alla Camera dei deputati per il reato di cui all’art. 371-*bis* cod. pen. contestato a Giusi Bartolozzi, in quanto “connesso” ai reati ministeriali.
- Costituzione, art. 96; legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1.....

Pag. 50

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 12. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 giugno 2026 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Appalti pubblici – Procedure di affidamento – Norme della Regione autonoma Sardegna – Affidamento di contratti di appalto o di concessione eseguiti dalla Regione e dagli enti locali presenti sul territorio regionale, nonché dai rispettivi enti e organismi strumentali, ivi incluse le aziende sanitarie locali e le società controllate – Previsione e valutazione di criteri qualitativi premiali per la selezione degli operatori economici partecipanti alle procedure di evidenza pubblica.

Appalti pubblici – Procedure di affidamento – Norme della Regione autonoma Sardegna – Affidamento di contratti di appalto o di concessione eseguiti dalla Regione e dagli enti locali presenti sul territorio regionale, nonché dai rispettivi enti e organismi strumentali, ivi incluse le aziende sanitarie locali e le società controllate – Fissazione di una soglia minima salariale inderogabile pari a nove euro lordi l’ora.

- Legge della Regione Sardegna 9 aprile 2026, n. 9 (Disposizioni per la qualità e la sicurezza del lavoro, per il contrasto al dumping contrattuale, nonché per la stabilità occupazionale nei contratti pubblici d’appalto o di concessione eseguiti sul territorio regionale), artt. 4, comma 1, 5, comma 1, e 6.....

Pag. 55

- N. 108. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale centrale d’appello del 23 aprile 2026

Giurisdizione contabile – Responsabilità amministrativa e contabile – Modifiche all’art. 1 della legge n. 20 del 1994 – Quantificazione del danno addebitabile – Previsione, nei casi stabiliti, del potere di riduzione e dell’obbligo di esercizio 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 introdotti dalla 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) e art. 6 della medesima legge n. 1 del 2026.....

Pag. 67



N. 109. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per il Piemonte del 21 maggio 2026

Giurisdizione contabile – Responsabilità amministrativa e contabile – Modifiche all’art. 1 della legge n. 20 del 1994 – Quantificazione del danno addebitabile – Previsione, nei casi stabiliti, del potere di riduzione e dell’obbligo di esercizio 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.

- Legge 14 gennaio 1994 n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), art. 1, comma 1-*octies*, come inserito dalla 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).. . .

Pag. 89

N. 110. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Toscana dell’8 giugno 2026

Giurisdizione contabile – Responsabilità amministrativa e contabile – Modifiche all’art. 1 della legge n. 20 del 1994 – Disciplina transitoria che estende l’applicazione delle previsioni modificative, incidenti sull’azione di responsabilità e sulla quantificazione del danno addebitabile, anche ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della legge n. 1 del 2026.

- 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), art. 6.

In via subordinata: Giurisdizione contabile – Responsabilità amministrativa e contabile – Modifiche all’art. 1 della legge n. 20 del 1994 – Quantificazione del danno addebitabile – Previsione, nei casi stabiliti, del potere di riduzione e dell’obbligo di esercizio 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.

- 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 dalla 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 via subordinata: Giurisdizione contabile – Responsabilità amministrativa e contabile – Modifiche all’art. 1 della legge n. 20 del 1994 – Quantificazione del danno addebitabile – Previsione, nei casi stabiliti, del potere di riduzione e dell’obbligo di esercizio 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, comma 1-*bis*, in combinato disposto con il comma 1-*octies*, come modificati dalla 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) e con l'art. 6 della medesima legge n. 1 del 2026.

Pag. 102





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 118

Sentenza 18 maggio - 2 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Possibilità che il giudice pronunci sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere nei confronti di un imputato del delitto di danneggiamento quando lo stesso, in relazione al medesimo fatto, sia già stato sottoposto a procedimento disciplinare, definitivamente conclusosi, per infrazione prevista del regolamento penitenziario (appropriazione o danneggiamento di beni dell'amministrazione), per la quale sia stata già applicata la sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio, costituzionale e convenzionale, del divieto di *bis in idem* - In via subordinata: possibilità che il giudice infligga all'imputato del delitto di danneggiamento una pena inferiore al minimo edittale, nel caso in cui allo stesso, per il medesimo fatto, sia stata già applicata la citata sanzione disciplinare - Denunciata violazione del principio di proporzionalità della pena - Non fondatezza delle questioni.

- Codice di procedura penale, art. 649; codice penale, art. 635, secondo comma, numero 1).
- Costituzione, artt. 24, 27, primo e terzo comma, 111 e 117, primo comma; Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 4.

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. 649 del codice di procedura penale e dell'art. 635, secondo comma, numero 1), del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di A. M., con ordinanza del 23 luglio 2025, iscritta al n. 185 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 18 maggio 2026 il Giudice relatore Francesco Viganò;
deliberato nella camera di consiglio del 18 maggio 2026.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 23 luglio 2025, iscritta al n. 185 reg. ord. del 2025, il Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dell'art. 649 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che il giudice pronunci sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere nei confronti di un imputato del delitto previsto dall'art. 635, secondo comma, numero 1), del codice penale, quando lo stesso, in relazione al medesimo fatto, sia già stato sottoposto a procedimento disciplinare, definitivamente conclusosi, per l'infrazione di cui all'art. 77, comma 1, numero 13), del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà; in seguito anche: reg. penit.), per la quale sia stata applicata la sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune di cui all'art. 39, primo comma, numero 5), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà).

In via subordinata, il rimettente ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 13 e 27, primo e terzo comma, Cost., dell'art. 635, secondo comma, numero 1), cod. pen., nella parte in cui non consente al giudice di infliggere una pena inferiore al minimo edittale, nel caso in cui all'imputato, per il medesimo fatto, sia stata già applicata la sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune di cui all'art. 39, primo comma, numero 5), della legge n. 354 del 1975.

1.1.- In punto di fatto, il giudice *a quo* espone di dover giudicare, con giudizio abbreviato, sulle imputazioni di danneggiamento seguito da pericolo di incendio (art. 424, primo comma, cod. pen.), danneggiamento (art. 635, primo e secondo comma, numero 1, cod. pen.) e resistenza a pubblico ufficiale (art. 337 cod. pen.): reati tutti ascritti a un detenuto in espiazione di pena che, il 23 settembre 2021, avrebbe appiccato il fuoco a propri indumenti personali, danneggiato lo schermo di un televisore in una camera di detenzione, fatto a pezzi un tavolo, danneggiato una plafoniera in altra camera in cui era stato temporaneamente trasferito, nonché minacciato gli operatori della polizia penitenziaria mentre compivano un atto del loro ufficio, tentando di calmarlo. Per tali condotte, quello stesso giorno il detenuto era stato collocato in isolamento disciplinare precauzionale, ove era rimasto fino al successivo 1° ottobre 2021. Successivamente, era stato sottoposto a giudizio disciplinare e sanzionato in via definitiva con l'esclusione dalle attività in comune per otto giorni, per violazione dell'art. 77, comma 1, numeri 13), 14), 15) e 21), reg. penit. (sanzione, quest'ultima, interamente scontata in via precauzionale).

1.2.- Esclusa la sussistenza dei reati di cui agli artt. 424 e 337 cod. pen., il rimettente pronostica un'affermazione di responsabilità penale solo per il reato di cui all'art. 635 cod. pen., riguardante il danneggiamento di beni dell'amministrazione penitenziaria (il tavolo e la plafoniera della camera di detenzione). Rileva, tuttavia, che per questi stessi fatti l'imputato sarebbe già stato sottoposto a una sanzione disciplinare di natura punitiva (l'esclusione dalle attività in comune inflitta dal consiglio di disciplina per il periodo di otto giorni), che si andrebbe a cumulare con la sanzione penale che il rimettente dovrebbe infliggergli, per il delitto di cui all'art. 635, secondo comma, numero 1), cod. pen.

Dal che la rilevanza delle questioni prospettate, perché l'art. 649 cod. proc. pen., che prevede il divieto di bis in idem processuale, si applicherebbe «esclusivamente all'ipotesi di doppio procedimento formalmente penale, non impedendo che ad un procedimento punitivo extra-penale ne segua un secondo formalmente penale» (ed essendo questa Corte intervenuta, con la sentenza n. 149 del 2022, limitatamente a un'unica ipotesi di «doppio binario», in materia di diritto di autore).

Per altro verso, neppure la disciplina penale sostanziale (e, più specificamente, l'art. 635 cod. pen.) consentirebbe «di tenere in debito conto, in sede di dosimetria della pena, [dell']intervento della precedente sanzione disciplinare punitiva, al fine di scongiurare la violazione del principio di proporzionalità delle sanzioni punitive».

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, le questioni sollevate in via principale poggiano sull'assunto che la sanzione dell'esclusione dalle attività in comune per motivi disciplinari, di cui all'art. 39, primo comma, numero 5), ordin. penit. (applicata all'imputato del giudizio principale), abbia natura sostanzialmente penale e che non sussistano le condizioni alle quali l'elaborazione giurisprudenziale, convenzionale e nazionale, subordina la possibilità di un doppio binario sanzionatorio.

1.4.- Per giustificare tale assunto, il giudice *a quo* richiama, in premessa, la nota giurisprudenza convenzionale sui «criteri Engel», secondo la quale «il riscontro di anche uno solo dei tre criteri è sufficiente a qualificare una sanzione come penale ai fini della Convenzione europea». Tali criteri sarebbero «costituiti essenzialmente 1) dalla qualificazione ai sensi del diritto interno, 2) dalla natura dell'infrazione, 3) dalla severità della sanzione». A fronte di questi tre «macro-criteri», la giurisprudenza convenzionale e nazionale avrebbe poi enucleato una pluralità di indici sintomatici



dai quali desumere «la natura sostanzialmente penale della sanzione formalmente extra-penale». Tra questi: *a)* il carattere generale degli interessi lesi dall'illecito; *b)* la funzione punitiva dell'illecito e della relativa sanzione; *c)* l'efficacia afflittiva della sanzione; *d)* la qualificazione formale assegnata dall'ordinamento nazionale; *e)* il collegamento della sanzione rispetto ad un illecito penale; *f)* lo scopo dissuasivo o afflittivo della sanzione; *g)* la sede di irrogazione della sanzione (sono richiamate Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi; successivamente, grande camera, sentenza 15 novembre 2016, A. e B. contro Norvegia; sentenza 20 maggio 2014, Nykänen contro Finlandia, nonché Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 20 marzo 2018, causa C-524/15, Menci).

1.5.- Quanto alla natura dell'infrazione, il rimettente evidenzia che la struttura dell'illecito disciplinare penitenziario ricalcherebbe la «morfologia dell'illecito penale», condividendone la punibilità a titolo di tentativo (art. 77, comma 2, reg. penit.), la possibilità di aggravamento per la recidiva (comma 3 dello stesso articolo), di sospensione dell'esecuzione delle sanzioni (art. 80 reg. penit.) e di applicazione di misure cautelari, con eventuale detrazione del cosiddetto «presofferto» in caso di inflizione della sanzione definitiva (art. 78, commi 1 e 4, reg. penit.). A tale analoga struttura farebbe «eco un'unitaria funzione delle sanzioni disciplinari in scrutinio e delle sanzioni penali», essendo le prime - al pari delle altre - chiamate a svolgere «funzioni di prevenzione generale, speciale e retributive». Ambedue le misure, infine, in forza di quanto disposto dall'art. 38 ordin. penit., sarebbero assoggettate al principio di legalità e tipicità, «tratto indispensabile e caratterizzante» degli illeciti punitivi, e ai medesimi criteri di commisurazione, incentrati «oltre che sulla natura e gravità del fatto, sul comportamento e sulle condizioni personali dell'autore dell'illecito» (ciò che, peraltro, confermerebbe «ulteriormente la finalità anche special-preventiva - oltre che retributiva e di prevenzione generale - della sanzione»).

1.6.- Sarebbe, poi, lo stesso diritto nazionale a qualificare la misura dell'isolamento disciplinare come «sanzione» e a contemplare «un'omologa sanzione di natura schiettamente penale». Tale sarebbe l'isolamento diurno di cui all'art. 72 cod. pen., previsto quale «sanzione aggiuntiva», di inasprimento dell'ergastolo, «comminata per le ipotesi in assoluto più gravi previste dall'ordinamento penale». Pur non essendo annoverata tra le pene principali e non incidendo sul quantum della pena, questa misura rivestirebbe «natura [giuridica] di sanzione penale», come affermato dalla giurisprudenza di legittimità (è richiamata Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenza 5-26 febbraio 2014, n. 9300), in ragione della drastica incidenza che essa avrebbe «sulla qualità e sulla profondità» della limitazione della libertà personale.

1.7.- A connotare in senso punitivo l'isolamento per motivi disciplinari sarebbe, inoltre, la sua afflittività, evincibile da plurimi indici.

1.7.1.- Deliberata dal consiglio di disciplina (art. 40, secondo comma, ordin. penit.), la misura in argomento - implicante l'isolamento continuo durante la sua esecuzione, con la preclusione per il detenuto di comunicare con i compagni (art. 73, comma 3, reg. penit.) - sarebbe la più grave tra tutte le sanzioni disciplinari contemplate dall'ordinamento penitenziario (art. 39, primo comma, numero 5, ordin. penit.). Essa comporterebbe una deroga, possibile solo in casi tassativi, alla regola generale della ammissione dei detenuti alla vita comune, che è «un aspetto centrale del trattamento penitenziario alla luce della funzione risocializzante cui deve tendere la pena», come denotano le diverse disposizioni dell'ordinamento penitenziario che disciplinano la condivisione di spazi e l'esercizio in comune di attività durante il periodo di detenzione.

Anche la Corte di cassazione avrebbe rilevato che «l'isolamento del detenuto dal resto della popolazione carceraria deve intendersi potenzialmente non ricompresa nell'ordinario trattamento penitenziario, dovendo intendersi che la regola generale sia quella dell'ammissione del condannato alla vita in comune onde consentire e favorire il suo processo di risocializzazione e il suo recupero al contesto sociale ai sensi dell'art. 27 Cost., comma 3» (è nuovamente richiamata Cass., n. 9300 del 2014).

1.7.2.- La misura disciplinare avrebbe la stessa afflittività insita nella pena dell'isolamento diurno di cui all'art. 72 cod. pen. e inciderebbe significativamente «sulla libertà personale o comunque sulla libertà di comunicazione», venendo in specifico rilievo due aspetti: la «pesante compressione della libertà di comunicazione», imposta come modalità esecutiva della sanzione disciplinare dall'art. 73, comma 3, reg. penit., normalmente estranea alla restrizione della libertà personale conseguente all'esecuzione della pena detentiva e «alle normali regole di una vita in comunità»; l'«attitudine della sanzione a porre in sofferenza le prerogative fondamentali della persona», per le sue possibili ripercussioni sul benessere psicofisico del detenuto, tanto che la misura sarebbe circondata da particolari cautele, quali la previsione che non possa essere eseguita «senza la certificazione scritta, rilasciata dal sanitario, attestante che il soggetto può sopportarla» e la sottoposizione di quest'ultimo «a costante controllo sanitario» (art. 39, secondo comma, ordin. penit.).



1.7.3.- Ulteriore conferma della gravosità dell'isolamento si trarrebbe dalle limitazioni oggettive e soggettive e dalle garanzie imposte per l'adozione della misura da «specifiche carte sovranazionali», quali le Regole penitenziarie europee, adottate l'11 gennaio 2006 con raccomandazione R(2006)2-rev dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, e dallo stesso riviste ed emendate il 1° luglio 2020 (in particolare la regola 60.6.e) e le Norme minime delle Nazioni Unite per il trattamento delle persone detenute (United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, le cosiddette "Mandela Rules", in particolare le regole 44 e 45): pur iscrivendosi nella cosiddetta soft law, tali fonti internazionali rappresenterebbero «un condensato dell'elaborazione sovranazionale in tema di diritti fondamentali dei detenuti [...] impiegato anche dalla stessa Corte Costituzionale al fine di dettagliare e dare sostanza alle prerogative inalienabili dei soggetti detenuti» (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 10 del 2024, n. 18 del 2022 e n. 143 del 2013).

1.7.4.- Indici significativi della natura afflittiva della sanzione, infine, sarebbero la sua «portata stigmatizzante», nei rapporti tra il detenuto isolato e la restante parte della comunità carceraria, e i suoi «effetti indiretti e secondari». Verrebbe in rilievo, al riguardo, l'incidenza che l'applicazione della misura disciplinare potrebbe avere sulla fruibilità degli istituti del permesso premio e della liberazione anticipata, «i quali legandosi strettamente ad una valutazione positiva della condotta carceraria [...] finiscono per essere fortemente influenzati dall'irrogazione della più grave sanzione disciplinare (l'isolamento)», acuendosi, così, «l'idoneità, anche solo potenziale, della misura in parola ad attingere il bene della libertà personale».

1.8.- Ancora sulla ritenuta natura sostanzialmente penale dell'isolamento disciplinare, il rimettente rileva che, sul punto, la giurisprudenza di legittimità non sarebbe univoca, fronteggiandosi due opposti orientamenti: secondo alcune pronunce la misura disciplinare - per qualificazione giuridica, natura e grado di severità - non sarebbe equiparabile a una sanzione penale (sono richiamate Corte di cassazione, sesta sezione penale, sentenze 12 novembre 2019-16 gennaio 2020, n. 1645 e 9 maggio-3 luglio 2017, n. 31873); secondo altre sentenze, invece, il procedimento disciplinare avrebbe natura sanzionatoria e le «sanzioni disciplinari carcerarie più gravi, ossia quelle interferenti con beni personali primari del detenuto», avrebbero «natura sostanzialmente penale» (sono richiamate Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenze 31 marzo-31 maggio 2021, n. 21348 e 3 marzo-27 aprile 2021, n. 15865; seconda sezione penale, sentenza 15 dicembre 2016-24 febbraio 2017, n. 9184).

Il giudice *a quo* ritiene di aderire al secondo orientamento, a conforto del quale richiama anche la più recente giurisprudenza costituzionale in tema di responsabilità disciplinare dei magistrati, secondo la quale «le sanzioni disciplinari atteng[ono] in senso lato al diritto sanzionatorio-punitivo, e proprio per tale ragione attragg[ono] su di sé alcune delle garanzie che la Costituzione e le carte internazionali dei diritti riservano alla pena» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 197 del 2018).

L'estensione alla sanzione dell'isolamento disciplinare delle «guarentigie proprie del diritto penale» sarebbe giustificata, infatti, in virtù dei già menzionati «criteri Engel»: 1) dalla qualificazione formale quale sanzione e, nel caso dell'art. 72 cod. pen., quale «sanzione penale aggiuntiva»; 2) dalla natura sostanzialmente penale dell'infrazione, desumibile da plurimi indici (l'interesse leso, «chiaramente di carattere generale, trattandosi di danneggiamento di beni pubblici e destinati a pubblico servizio, nonché di beni strumentali alla vita della comunità carceraria»; lo scopo punitivo della sanzione, che assolverebbe ad una duplice funzione «di prevenzione generale e di prevenzione speciale»); 3) dalla severità della sanzione, deducibile dalle circostanze già sopra delineate.

La funzione punitiva della sanzione dell'isolamento disciplinare, peraltro, non sarebbe esclusa per il fatto che questa assolverebbe una «finalità regolativa e ordinatoria della vita carceraria», considerato che, in modo non dissimile, una finalità regolativa e ordinatoria caratterizzerebbe anche il diritto penale, il cui «scopo primario [...] è quello di assicurare al monopolista della forza il controllo sociale in forma coercitiva».

Né eliderebbe la natura sostanzialmente penale della sanzione la sua applicabilità «soltanto all'interno di una ristretta cerchia di consociati» (quella dei detenuti), essendo tale dato «comune altresì ad illeciti che sono anche formalmente penali» (quali quelli previsti dall'ordinamento penale militare). La stessa Corte EDU avrebbe escluso che la limitatezza dei destinatari (i soli detenuti e non la totalità dei cittadini) sia criterio sufficiente per negare la natura sostanzialmente penale di una sanzione qualificata formalmente come disciplinare (sono richiamate grande camera, sentenza 9 ottobre 2003, Ezeh e Connors contro Regno Unito, nonché sentenza 28 giugno 1984, Campbell e Fell contro Regno Unito).

Nessun parallelismo, infine, sarebbe tracciabile tra le sanzioni disciplinari in ambito penitenziario e quelle conosciute nell'ambito del diritto del lavoro, ove verrebbe in rilievo «un rapporto consensuale tra privati e non già un rapporto di soggezione tra amministrazione penitenziaria e una persona privata della libertà personale»; la sanzione



disciplinare, peraltro, avrebbe la funzione (peculiare) di bilanciare «le contrapposte esigenze del lavoratore, che ha interesse a mantenere il posto di lavoro, e del datore di lavoro, che ha il diritto di non subire inerme l'inadempimento del lavoratore».

1.9.- Così ricondotti l'illecito disciplinare in oggetto e la relativa sanzione dell'isolamento alla nozione convenzionale di «materia penale», il rimettente spiega le ragioni del «serio dubbio circa il rispetto del principio di rango costituzionale e convenzionale del divieto di bis in idem di cui agli artt. 24 e 111 della Costituzione e all'art. 4 del Protocollo addizionale n. 7 alla CEDU», ripercorrendo i «fondamentali pronunciamenti della Corte di Strasburgo e della Corte costituzionale» intervenuti in materia.

Rileva, in particolare, che «[c]on la sentenza [4 marzo 2014] Grande Stevens [e altri contro Italia], la Corte europea ha affermato che la natura sostanzialmente penale, alla stregua dei criteri Engel, di sanzioni formalmente extra-penali per l'ordinamento nazionale comporta la violazione del ne bis in idem laddove il fatto storico per cui si è proceduto sia il medesimo». Con la già citata sentenza Nykänen contro Finlandia, la stessa Corte EDU avrebbe precisato che «dal divieto in parola derivano tre distinte prerogative dell'individuo: i. il diritto di non essere esposti alla possibilità di essere processa[t]i una seconda volta; ii. il diritto a non essere concretamente processati una seconda volta; iii. il diritto di non essere condannati due volte per il medesimo fatto». La Grande camera, con la già richiamata sentenza resa nella causa A. e B. contro Norvegia, avrebbe poi «relativizza[to] il principio processuale del ne bis in idem, elidendo il carattere inderogabile del divieto innestandovi valutazioni discrezionali in ordine ai rapporti tra [...] più procedimenti che s'interessino di un medesimo fatto e dando rilievo a profili di diritto sostanziale legati alla proporzionalità della sanzione».

Alla stregua della giurisprudenza della Corte EDU e della successiva elaborazione di questa Corte (è richiamata la sentenza n. 43 del 2018), la sottoposizione di un imputato a un processo penale per il medesimo fatto per cui sia già stato definitivamente sottoposto a sanzione formalmente extra-penale, ma di carattere punitivo secondo i «criteri Engel», sarebbe subordinata alle seguenti condizioni: a) l'esistenza di una «connessione sufficientemente stretta fra i procedimenti, per oggetto e per tempistiche», che consenta «anche adeguate modalità di coordinamento fra le autorità procedenti al fine di evitare duplicazioni istruttorie»; b) la «prevedibilità del doppio procedimento (e della duplice risposta sanzionatoria)»; c) il «perseguimento di finalità diverse e complementari da parte dei due procedimenti», che mirino «in astratto e in concreto a sanzionare profili diversi della condotta illecita»; d) il «rispetto, considerando la sanzione complessiva, del principio di proporzionalità».

1.9.1.- Quanto all'idem factum, vi sarebbe sostanziale sovrapposizione tra l'illecito disciplinare previsto dall'art. 77, comma 1, numero 13), reg. penit. e il reato di cui all'art. 635, secondo comma, numero 1), cod. pen., coincidendo tanto la condotta quanto il suo oggetto. I due illeciti (disciplinare e penale) avrebbero quindi a oggetto «un medesimo fatto ai sensi della giurisprudenza convenzionale» (è richiamata Corte EDU, grande camera, sentenza 10 febbraio 2009, Zolotoukhine contro Russia, paragrafi 79-84).

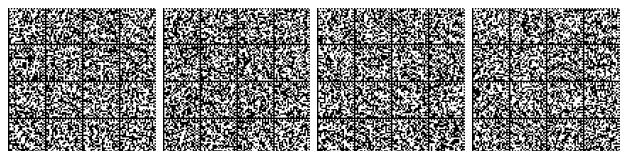
1.9.2.- In secondo luogo, l'ordinamento non regolerebbe i rapporti tra illecito disciplinare e illecito penale, tra i quali sussisterebbe un «rapporto di specialità unilaterale». Mancherebbe, in particolare, qualsiasi «norma di raccordo che consenta di evitare la doppia punizione». Dei «citati quattro elementi da vagliare in applicazione del c.d. close connection test», risulterebbe rispettata «esclusivamente la prevedibilità del doppio procedimento e della doppia sanzione».

Sebbene l'art. 79 del reg. penit. attribuisca al consiglio di disciplina il potere di sospendere il procedimento disciplinare in pendenza di un procedimento penale, infatti, l'esercizio di tale potere sarebbe «discrezionale (e sostanzialmente insindacabile)» e funzionale non già a scongiurare la doppia punizione, ma verosimilmente a evitare il possibile contrasto di decisioni.

I due procedimenti (disciplinare e penale) sarebbero caratterizzati, inoltre, da diverse forme e tempi di svolgimento, essendo quello disciplinare connotato «per la sommarietà delle forme e la celerità», con conseguente «spiccata effettività della sanzione e una significativa efficacia deterrente»; il procedimento penale, invece, prenderebbe «[n]ormalmente [...] avvio quando il procedimento disciplinare si è già concluso», potendo portare all'applicazione della pena dopo un «notevole lasso temporale» dall'inflizione della sanzione disciplinare. La mancanza di coordinamento tra i due procedimenti produrrebbe, quindi «esiti altamente disfunzionali».

1.9.3.- Né potrebbe ritenersi che i due procedimenti perseguano finalità diverse e complementari, in quanto la sanzione disciplinare penitenziaria, pur avendo una finalità regolativa e ordinativa della vita della comunità dei detenuti, «assolve ineluttabilmente ad una funzione punitiva (repressiva e dissuasiva), che è propria anche della sanzione penale» (viene nuovamente richiamata la sentenza della Corte EDU Ezeh e Connors contro Regno Unito).

1.9.4.- Mancherebbe, infine, anche il requisito della complessiva proporzionalità della risposta sanzionatoria, considerato che «[l]a mancanza di coordinamento procedimentale e l'assenza di idonee soglie di offensività che selezionino i fatti più gravi, meritevoli di rilevanza penale, rispetto al generale illecito disciplinare» finirebbero «per generare



un compendio sanzionatorio eccessivo ed ingiustificato», ulteriormente aggravato dalla «particolare effettività della misura dell'isolamento disciplinare, celere e di applicazione immediata» (sul valore da attribuire a tali elementi, è richiamata la sentenza di questa Corte n. 223 del 2018).

1.10.- A sostegno poi delle questioni sollevate in via subordinata, inerenti alla denunciata violazione del principio di proporzionalità del trattamento sanzionatorio, il rimettente osserva che l'illecito disciplinare è punito con la sanzione dell'isolamento per la durata massima di quindici giorni, mentre il reato di cui al secondo comma dell'art. 635 cod. pen. è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. Evidenzia inoltre che l'art. 72 cod. pen. (evocato come «parametro orientativo di riferimento», e non come «stretto parametro di ragguaglio») prevede l'isolamento diurno per la durata da due a diciotto mesi, nel caso di concorso di un delitto che importa la pena dell'ergastolo con uno o più delitti che importano pene detentive temporanee per un tempo complessivo superiore ai cinque anni. A fronte di tale pena, l'isolamento continuo per la durata massima di quindici giorni sembrerebbe, quindi, «già remunerare adeguatamente il disvalore del fatto di danneggiamento».

Per tale ragione, in ossequio al principio di necessaria proporzionalità di tutte le sanzioni punitive (è richiamata anche a tali fini la sentenza di questa Corte n. 197 del 2018, nonché quella della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 5 luglio 2017, n. 16601, in materia di danni punitivi), «dovrebbe essere consentito al giudice - cui è affidato il compito di commisurare in concreto la sanzione al fatto - di applicare una pena inferiore al minimo editale previsto dall'art. 635 c.p. quando il medesimo fatto risulti essere già stato punito sul piano disciplinare», dal momento che il rispetto del principio del ne bis in idem lascia «impregiudicata l'autonoma valutazione [...] in ordine alla proporzionalità della pena» (è richiamata nuovamente la sentenza di questa Corte n. 149 del 2022).

Al fine di «adeguare la sanzione al fatto», infine, non potrebbe utilizzarsi «l'espedito del riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche di cui all'art. 62-bis c.p.», che si fonderebbero su presupposti diversi e non sarebbero uno strumento fisiologicamente idoneo a correggere un trattamento editale sproporzionato (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 46 del 2024).

1.11.- Quanto alla necessità dell'intervento di questa Corte, il giudice *a quo* rileva che, non ricadendo la disposizione censurata nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea, al giudice non sarebbe consentito di disapplicare il limite tracciato dal minimo editale per contrarietà al principio unionale di proporzionalità delle sanzioni. Né sarebbe percorribile alcuna interpretazione adeguatrice, «[a]lla luce del chiaro dato testuale dell'art. 649 c.p.p. e del principio di legalità delle pene con riguardo all'art. 635 c.p.», nonché della giurisprudenza della Corte di cassazione, costante (pur se con diverse motivazioni) nel negare la preclusione del ne bis in idem nel caso di imputato già sanzionato in via disciplinare, per i medesimi fatti, con l'esclusione dalle attività in comune.

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

2.1.- Ricostruito il quadro normativo di riferimento, la difesa dello Stato evidenzia, anzitutto, come le sanzioni disciplinari previste dall'ordinamento penitenziario «abbiano una finalità general preventiva e special preventiva la cui funzione precipua è quella della tutela dell'ordine e della sicurezza interna degli istituti di pena».

Quanto alla giurisprudenza di legittimità, il giudice rimettente avrebbe citato sentenze non pertinenti e tratto «errate conseguenze» da altre pronunce richiamate, che sarebbero uniformi nel ritenere che «le dette sanzioni operano sul piano della (temporanea) modalità di esecuzione della pena», escludendo (pur con motivazioni diverse) la violazione del principio del ne bis in idem «per l'irrogazione, per un fatto corrispondente a quello oggetto di sanzione penale, di una sanzione disciplinare che, per qualificazione giuridica, natura e grado di severità non può essere equiparata a quella penale» (è richiamata la già citata Cass., n. 1645 del 2020).

2.2.- Le questioni sollevate in via subordinata sarebbero poi inammissibili per carente motivazione sulle ragioni del contrasto della disposizione censurata con i parametri costituzionali evocati (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 236 del 2011 e n. 120 del 2015, nonché le ordinanze n. 26 del 2012, n. 321 del 2010 e n. 181 del 2009).

2.3.- Tanto le questioni sollevate in via principale, quanto quelle proposte in via subordinata, comunque, sarebbero manifestamente infondate, «alla luce della normativa e del diritto vivente, oltre che della stessa giurisprudenza della Corte EDU».

2.3.1.- Innanzi tutto, difetterebbe nelle sanzioni disciplinari carcerarie la connotazione di sanzioni «penali», sia per la loro funzione, sia per la loro «scarsa intensità». Diversi sarebbero anche i presupposti di applicazione dei due tipi di sanzioni («la pericolosità del recluso, desumibile dalla commissione di fatti anche non costituenti illecito penale», nel caso della sanzione disciplinare; l'accertamento di un fatto che integra reato, «secondo le regole tipiche del processo penale», nel caso della sanzione penale).



2.3.2.- Sussisterebbero, in ogni caso, i presupposti indicati dalla sentenza della Corte EDU A. e B. contro Norvegia per procedere a carico dell'imputato in sede penale, nonostante la «già avvenuta irrogazione, per lo stesso fatto, di una sanzione amministrativa (anche formalmente “penale”»); le due procedure, infatti, risulterebbero «complementari, in quanto dirette al soddisfacimento di finalità sociali differenti», e determinerebbero «l'inflizione di una sanzione penale “integrata”, [...] prevedibile e, in concreto, complessivamente proporzionata al disvalore del fatto» (come già riconosciuto in Cass., n. 9184 del 2017).

2.3.3.- Infine, quanto alle questioni subordinate, «la sanzione disciplinare di giorni 7 di sospensione dalle attività comuni in uno con la pena minima di mesi sei per il danneggiamento contestato», che il giudice intenderebbe irrogare, non potrebbe ritenersi «manifestamente sproporzionata rispetto al fatto di reato contestato (il danneggiamento aggravato) sotto qualsivoglia aspetto».

Considerato in diritto

3.- Con l'ordinanza in epigrafe il Tribunale di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU, dell'art. 649 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che il giudice pronunci sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere nei confronti di un imputato del delitto previsto dall'art. 635, secondo comma, numero 1), cod. pen., quando lo stesso, in relazione al medesimo fatto, sia già stato sottoposto a procedimento disciplinare, definitivamente conclusosi, per l'infrazione di cui all'art. 77, comma 1, numero 13), reg. penit., per la quale sia stata già applicata la sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune di cui all'art. 39, primo comma, numero 5), ordin. penit.

Il rimettente, chiamato a giudicare con rito abbreviato sulla responsabilità penale di un imputato per il delitto di danneggiamento, in relazione a fatti per i quali questi è già stato sottoposto in via definitiva alla sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune, ritiene:

a) che tale sanzione disciplinare abbia natura punitiva;

b) che, conseguentemente, una volta che il detenuto sia stato già sottoposto in via definitiva a tale sanzione per un illecito previsto dal regolamento penitenziario (nel caso concreto, per quello previsto dall'art. 77, comma 1, numero 13): «appropriazione o danneggiamento di beni dell'amministrazione»), la sottoposizione dello stesso a un procedimento penale avente a oggetto i medesimi fatti materiali porrebbe un problema di rispetto della garanzia costituzionale e convenzionale del ne bis in idem;

c) che non sarebbero soddisfatte, nella specie, le condizioni cui la giurisprudenza della Corte EDU e di questa stessa Corte subordina la possibilità di ravvisare tra i due procedimenti una connessione sufficientemente stretta «per oggetto e per tempistiche» tale da escludere il divieto di bis in idem;

d) che, pertanto, sarebbe necessaria una pronuncia di questa Corte che, sul modello della sentenza n. 149 del 2022, dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 649 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede espressamente un divieto di svolgimento di un processo penale a carico di un imputato sugli stessi fatti materiali per i quali gli sia già stata applicata in via definitiva la sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune.

In via subordinata, il rimettente ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 13 e 27, primo e terzo comma, Cost., dell'art. 635, secondo comma, numero 1), cod. pen., nella parte in cui non consente al giudice di infliggere una pena inferiore al minimo edittale, nel caso in cui all'imputato, per il medesimo fatto, sia stata già applicata la sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune di cui all'art. 39, primo comma, numero 5), della legge n. 354 del 1975.

Il Tribunale rimettente assume che, laddove questa Corte non ritenesse di accogliere le questioni aventi a oggetto l'art. 649 cod. proc. pen., dovrebbe comunque dichiarare costituzionalmente illegittima la disposizione penale che incrimina l'ipotesi di danneggiamento contestata nel giudizio *a quo*, nella parte in cui non consente al giudice di irrogare una pena inferiore al minimo edittale tenendo conto della precedente sanzione disciplinare già scontata, sì da evitare una violazione del principio di proporzionalità della pena.

4.- L'Avvocatura generale dello Stato formula una sola eccezione di inammissibilità, concernente la questione prospettata in via subordinata, assumendo che il rimettente non avrebbe sufficientemente motivato sul contrasto della disposizione censurata con i parametri costituzionali evocati.



L'eccezione non è fondata in riferimento agli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost. Il rimettente ritiene, infatti, che la disposizione sia contraria al principio di proporzionalità della pena, che la costante giurisprudenza di questa Corte desume, appunto, dal combinato disposto degli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. 34 del 2026, punto 7).

È, invece, fondata, con riguardo all'art. 13 Cost. Tale parametro potrebbe, invero, risultare pertinente rispetto a una censura intesa a denunciare il contrasto di una disposizione o di una disciplina penale con il principio del "minimo sacrificio necessario" della libertà personale, che comporta un «dovere di puntuale verifica - da parte del legislatore, del giudice di cognizione e poi della magistratura di sorveglianza - dell'effettiva necessità, rispettivamente, della comminatoria, dell'imposizione e della perdurante esecuzione di pene restrittive della libertà personale, e in particolare della detenzione in carcere» (sentenza n. 139 del 2025, punto 9.1. del Considerato in diritto, e ivi ulteriori riferimenti; sull'integrazione fra finalità rieducativa della pena e principio del minimo sacrificio necessario della libertà personale, deducibile dall'art. 13 Cost., sentenza n. 201 del 2025, punto 6.6. del Considerato in diritto). Tuttavia, il rimettente svolge le proprie censure unicamente con riferimento al principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del reato, senza neppure evocare il principio del "minimo sacrificio necessario" della libertà personale, e senza comunque articolare alcuna argomentazione in proposito. Ciò che determina l'inammissibilità della relativa questione.

5.- Nel merito, le questioni prospettate in via principale non sono fondate.

5.1.- L'estensione del diritto di ogni persona a non essere sottoposta a un secondo giudizio per un fatto per il quale sia già stata assolta o condannata in via definitiva - diritto che è immanente alle garanzie costituzionali di cui agli artt. 24 e 111 Cost. (sentenze n. 149 del 2022, punto 5.1. del Considerato in diritto; n. 145 del 2020, punto 5.2. del Considerato in diritto; n. 200 del 2016, punto 7 del Considerato in diritto e numerosi precedenti ivi citati), e che è espressamente riconosciuto sul piano internazionale dall'art. 4, paragrafo 1, Prot. n. 7 CEDU oltre che, a livello unionale, dall'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - è stata da ultimo ricapitolata da questa Corte nella sentenza n. 149 del 2022 (punti 5.1. e seguenti del Considerato in diritto), cui lo stesso rimettente si richiama e cui conviene qui semplicemente rinviare.

Basti rammentare che l'operatività del divieto non è limitata, come giustamente osserva il giudice *a quo*, ai soli giudizi penali in senso formale, ma si estende a tutti i giudizi che - pur svolgendosi di fronte ad autorità diverse dal giudice penale e secondo regole diverse da quelle che valgono per i processi penali - abbiano tuttavia anch'essi natura "punitiva", secondo i criteri sostanziali sviluppati anzitutto dalla giurisprudenza della Corte EDU a partire dalla nota sentenza Engel e altri contro Paesi Bassi. Tali criteri sono stati nella sostanza recepiti dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (grande sezione, sentenza 5 giugno 2012, causa C-489/10, Bonda, paragrafo 37, e - proprio in materia di *ne bis in idem* - grande sezione, sentenze 20 marzo 2018, Menci, paragrafo 26; 20 marzo 2018, causa C-537/16, Garlsson Real Estate SA, paragrafo 28; 26 febbraio 2013, causa C-617/10, Åkerberg Fransson, paragrafo 35), nonché dalla giurisprudenza di questa stessa Corte, a far data almeno dalla sentenza n. 196 del 2010, al fine di individuare gli illeciti, le sanzioni e i procedimenti cui debbono applicarsi le garanzie costituzionali, convenzionali e unionali previste per la materia penale (più ampiamente, sul punto, sentenza n. 108 del 2026, punto 5.1.2.).

5.2.- Il rimettente, ripercorrendo in particolare i criteri utilizzati dalla Corte EDU per la verifica della natura punitiva delle misure restrittive dei diritti fondamentali, assume che tale natura dovrebbe essere ascritta alla sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune del detenuto essenzialmente per le ragioni seguenti:

- in base al cosiddetto "primo criterio Engel", che guarda alla qualificazione della misura nell'ordinamento nazionale, il diritto penale italiano contemplerebbe una peculiare tipologia di pena, l'«isolamento diurno» previsto dall'art. 72 cod. pen., che sarebbe omologo alla sanzione dell'esclusione dalle attività in comune dal punto di vista del regime applicabile al detenuto. Da ciò dovrebbe desumersi che anche quest'ultima sanzione si traduce di fatto in una vera e propria "pena", più afflittiva rispetto alla reclusione "ordinaria";

- quanto alla natura dell'infrazione ("secondo criterio Engel"), gli illeciti disciplinari previsti dal regolamento penitenziario (fra cui quello di cui all'art. 77, comma 1, numero 13, del quale l'imputato nel giudizio *a quo* è già stato ritenuto responsabile) presenterebbero la medesima morfologia degli illeciti penali, condividendone la punibilità a titolo di tentativo, la possibilità di aggravamento in caso di recidiva, di sospensione dell'esecuzione della sanzione e di applicazione in via cautelare, con conseguente scomputo - in quest'ultimo caso - del presofferto al momento dell'irrogazione della sanzione; e sarebbero, più in generale, soggetti ai principi di tipicità e di individualizzazione della sanzione tenendo conto dei medesimi indicatori che rilevano ai fini della commisurazione della pena (art. 38, secondo e terzo comma, ordin. penit.);

- quanto al "terzo criterio Engel", attinente alla severità della sanzione, l'esclusione dalle attività in comune - comportante, ai sensi dell'art. 73, comma 3, reg. penit., la preclusione delle comunicazioni con i compagni - sarebbe la più grave tra tutte le sanzioni disciplinari contemplate dall'ordinamento, in quanto implicante una deroga alla regola



generale della vita in comune del detenuto, la quale, a sua volta, costituirebbe un elemento centrale del trattamento mirato alla sua risocializzazione. Essa, inoltre, sarebbe suscettibile di incidere pesantemente sul benessere psicofisico del detenuto, tanto che la misura dell'isolamento sarebbe oggetto di speciale attenzione da parte delle raccomandazioni internazionali sul trattamento dei detenuti puntualmente evocate dal rimettente (*supra*, 1.7.3.). La sua applicazione, infine, presenterebbe una evidente portata stigmatizzante per il detenuto, potendo altresì ripercuotersi sulla concreta fruibilità di permessi premio e liberazione anticipata, con conseguente sua indiretta incidenza sulla complessiva durata della detenzione effettiva.

5.3.- In proposito, occorre però preliminarmente osservare che il giudice *a quo* omette di confrontarsi *funditus* con la giurisprudenza della Corte EDU che si è specificamente occupata delle sanzioni disciplinari irrogate nei confronti di persone detenute: giurisprudenza dalla quale si evince che tali sanzioni non hanno, di regola, natura "punitiva" ai fini dell'applicazione delle garanzie convenzionali.

Se, infatti, la capostipite sentenza Engel aveva riconosciuto natura punitiva a talune tipologie di misure disciplinari applicabili a militari e comportanti la privazione della libertà personale sino a un massimo di quattro o cinque mesi, altre pronunce successive hanno chiarito che le sanzioni disciplinari applicate a chi sia già detenuto hanno natura punitiva allorché determinino un complessivo prolungamento della stessa pena detentiva (Corte EDU, sentenza Campbell e Fell contro Regno Unito, paragrafo 72, in relazione a sanzioni disciplinari che avevano comportato, tra l'altro, l'estensione della detenzione del ricorrente per un periodo di 570 giorni; grande camera, sentenza Ezeh e Connors contro Regno Unito, paragrafi 128-129, in relazione a una sanzione disciplinare consistente direttamente nell'imposizione di "giorni addizionali" di detenzione). Tale natura punitiva deve invece escludersi quando le sanzioni disciplinari si limitino a incidere sulle modalità di esecuzione della pena detentiva, rendendola maggiormente afflittiva.

Quest'ultimo principio è stato espresso, in particolare, da una pronuncia della Corte EDU che ha ritenuto non fondata l'allegazione di una violazione del diritto al *ne bis in idem* da parte di un detenuto che era stato sottoposto, tra l'altro, alla sanzione disciplinare di ventun giorni di isolamento per aver proferito insulti e minacce contro la polizia penitenziaria, e che per gli stessi fatti era stato successivamente sottoposto a procedimento penale e condannato alla pena di tre anni e dieci mesi di reclusione. Richiamando numerose decisioni della Commissione con le quali ricorsi basati sull'allegata natura punitiva di sanzioni disciplinari inflitte a detenuti erano stati ritenuti inammissibili, la Corte EDU ha osservato che «il mero aggravamento delle condizioni di esecuzione della propria pena detentiva attraverso una misura come l'isolamento ("solitary confinement") non basta a ricondurre il procedimento disciplinare in questione entro la sfera della nozione di "materia penale" secondo il significato a essa attribuito dalla Convenzione» (decisione 6 novembre 2012, Toth contro Croazia, paragrafi 37-38).

Analogamente, una sentenza precedente aveva escluso - questa volta ai fini dell'applicabilità dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU nel suo "volet pénal" - la natura punitiva della sanzione disciplinare di sette giorni di isolamento, unita alla restrizione per tre mesi dei contatti del detenuto con l'esterno, per l'illecito disciplinare di introduzione in carcere di sostanze stupefacenti. Ciò sulla base non solo del limitato aggravamento del regime penitenziario così realizzato, ma anche dell'argomento - poi ripreso e meglio valorizzato dalla citata decisione Toth - secondo cui la sanzione disciplinare non aveva comportato alcuna estensione della durata complessiva della pena, a differenza di quanto era accaduto nelle vicende esaminate dalle sentenze Campbell e Fell ed Ezeh e Connors (sentenza 8 novembre 2007, Štitić contro Croazia, paragrafi 61-62).

Insomma: una sanzione disciplinare inflitta al detenuto - secondo l'attuale stato della giurisprudenza della Corte EDU - costituisce una sanzione punitiva, con l'effetto di attivare tra l'altro la tutela del diritto al *ne bis in idem*, soltanto in quanto incida sull'estensione della pena, non già sulla mera intensità delle limitazioni dei diritti fondamentali che l'esecuzione della pena comporta.

5.4.- Questa Corte - cui pure, in forza dell'art. 53 CEDU, non sarebbe precluso interpretare le garanzie convenzionali, anche in combinato disposto con quelle riconosciute dalla Costituzione italiana e/o dal diritto dell'Unione europea, in senso più ampio di quanto non sia già riconosciuto dalla giurisprudenza di Strasburgo (sentenza n. 33 del 2025, punto 7.1. del Considerato in diritto; analogamente, nell'esito, sentenza n. 10 del 2024, punto 4.4. del Considerato in diritto) - non ritiene qui di doversi discostare dalla conclusione appena formulata, quanto meno con riferimento alle sanzioni disciplinari così come attualmente previste e disciplinate dal vigente regolamento penitenziario e dalla legge n. 354 del 1975, che non comportano una estensione della durata della pena determinata nella sentenza di condanna.

5.5.- Non persuade, anzitutto, l'argomento del rimettente secondo cui l'ordinamento penale e/o penitenziario italiano già attribuirebbe natura di pena alla sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune.

Sul piano del "primo criterio Engel", è agevole infatti osservare che la qualificazione formale della misura è univocamente quella di "sanzione disciplinare", come indicato dall'art. 39 ordin. penit.: il che di per sé basterebbe a confutare l'argomento.



Il rimettente insiste, invero, sulla pretesa identità di contenuto afflittivo tra questa sanzione e l'isolamento diurno, previsto nei casi indicati dall'art. 72 cod. pen., e cioè nei casi di «[c]oncorso di reati che importano l'ergastolo» e di concorso tra un reato per il quale è stata inflitta la pena dell'ergastolo con uno o più delitti per i quali sono state applicate pene detentive temporanee per un tempo complessivo superiore a cinque anni.

Sul punto, occorre però rilevare che, se ben può predicarsi la natura di vera e propria pena dell'ergastolo con isolamento diurno (Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenze 10-16 settembre 2025, n. 31127, 27 giugno-15 ottobre 2024, n. 37886 e 8 gennaio-28 aprile 2021, n. 16115), distinta come tale dall'ergastolo "ordinario" per assicurare una più severa sanzione contro più reati uno dei quali almeno è già punito con l'ergastolo, ciò non significa che la mera coincidenza della sua modalità esecutiva valga a conferire il carattere di pena autonoma anche alla sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune.

L'esclusione dalle attività in comune prevista dall'art. 39, primo comma, numero 5), ordin. penit. non è, infatti, disposta dal giudice della cognizione in sede di commisurazione della pena per il reato commesso, ma è applicata dall'autorità penitenziaria in conseguenza di un'infrazione disciplinare commessa durante l'esecuzione della pena. Essa può pertanto innestarsi su qualsiasi pena detentiva, peraltro comportando un aggravamento delle concrete modalità della relativa esecuzione per un periodo assai più breve (quindici giorni al massimo) rispetto a quello ammissibile per l'isolamento diurno (che può estendersi sino a tre anni nell'ipotesi di cui all'art. 72, primo comma, cod. pen.).

5.6.- Quanto poi al "secondo criterio Engel", e cioè alla natura dell'infrazione che costituisce il presupposto della sanzione, il rimettente sottolinea le similarità strutturali dell'illecito disciplinare rispetto all'illecito penale, nonché l'analogo statuto di garanzia riconosciuto dal legislatore al procedimento di accertamento dell'illecito disciplinare e alla irrogazione della relativa sanzione.

5.6.1.- Tali similarità indubbiamente esistono, e sono indicative dell'ormai consolidato riconoscimento delle conseguenze anche pesantemente afflittive di molte sanzioni disciplinari rispetto ai diritti, anche di natura costituzionale, delle persone cui esse sono destinate ad applicarsi. Conseguenze avvertite, peraltro, in modo particolarmente acuto da chi è già sottoposto a severe limitazioni dei propri diritti, come i detenuti.

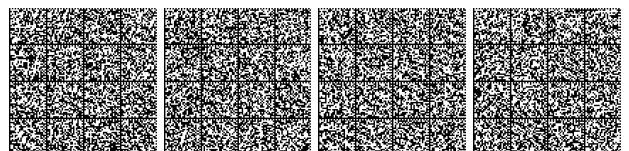
In questa logica, la giurisprudenza di questa Corte ha in effetti ritenuto estensibili alla responsabilità disciplinare talune garanzie tipiche della responsabilità penale, come la necessaria proporzionalità e individualizzazione della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito al metro dell'art. 3 Cost. (per un recente quadro d'insieme della giurisprudenza costituzionale sul punto, sentenza n. 153 del 2025, punti 3 e 4 del Considerato in diritto), sia pure tenendo conto delle «peculiarità di un sistema sanzionatorio che persegue obiettivi diversi rispetto a quelli cui il diritto penale è orientato» (sentenza n. 133 del 2019, punto 3.1. del Considerato in diritto).

Lo stesso legislatore prevede, ordinariamente, che la responsabilità disciplinare sia accertata secondo scansioni e moduli procedurali largamente ispirati alle garanzie fondamentali del processo penale, sia pure con i necessari aggiustamenti derivanti, anzitutto, dalla diversità degli organi deputati all'accertamento delle infrazioni e alla irrogazione delle sanzioni. Ancora, l'ordinamento assicura in genere un penetrante controllo giurisdizionale successivo sulla legittimità, e spesso anche sul merito, della sanzione. Il che accade, in particolare, in materia di responsabilità disciplinare dei detenuti, ai sensi dell'art. 69, comma 6, lettera a), ordin. penit., che attribuisce al giudice di sorveglianza la competenza a conoscere dei reclami dei detenuti contro le sanzioni disciplinari, con cognizione estesa al merito - tra l'altro - rispetto alla sanzione applicata all'imputato nel giudizio *a quo*.

5.6.2.- Tutto ciò, però, non implica che alle sanzioni disciplinari debba essere trasposto tout court l'intero corredo di garanzie che connota la materia penale dal punto di vista del diritto costituzionale, convenzionale e unionale.

Sul fronte convenzionale, in effetti, la costante giurisprudenza della Corte EDU tende a non riconoscere alla generalità delle sanzioni disciplinari (anche a elevato contenuto afflittivo, come quelle che comportano la perdita dell'abilitazione all'esercizio di una professione) le garanzie specificamente applicabili nella materia penale. Conseguentemente, la Corte di Strasburgo ha negato, ad esempio:

- che il relativo procedimento applicativo sia soggetto ai principi di cui all'art. 6 CEDU nel suo "volet pénal" (*ex multis*, sentenze 1° giugno 2023, Grosam contro Repubblica Ceca, paragrafi 117-122, in relazione a un procedimento disciplinare contro un professionista esercente la pubblica funzione di ufficiale giudiziario; 9 febbraio 2021, Xhoxhaj contro Albania, paragrafo 245, 15 dicembre 2020, Piskin contro Turchia, paragrafi 105-109 e 15 settembre 2020, Čivinskaitė contro Lituania, paragrafi 89-99, tutte in relazione a procedimenti disciplinari contro funzionari pubblici; 28 gennaio 2020, Ali Riza contro Turchia, paragrafo 154, in relazione a un procedimento disciplinare sportivo; 6 novembre 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sà contro Portogallo, paragrafi 124-128; 31 ottobre 2017, Kamenos contro Cipro, paragrafi 51-53; 19 febbraio 2013, Müller-Hartburg contro Austria, paragrafi 42-49, in relazione a un procedimento disciplinare contro un avvocato e 9 gennaio 2013 Oleksandr Volkov contro Ucraina, paragrafi 93-95, in relazione a procedimenti disciplinari contro giudici);



- che la sanzione disciplinare impugnata possa essere qualificata quale “pena” ai fini dell’art. 7 CEDU (decisione 11 febbraio 2020, Platini contro Svizzera, paragrafi 44-49);

- che procedimenti disciplinari sugli stessi fatti per i quali è stata esercitata l’azione penale diano luogo a una violazione del diritto al ne bis in idem riconosciuto dall’art. 4 Prot. n. 7 CEDU (sentenza 31 maggio 2011, Kurdov e Ivanov contro Bulgaria, paragrafo 42).

Dal canto suo, questa Corte ha già avuto modo di osservare che «[b]enché le sanzioni disciplinari attengano in senso lato al diritto sanzionatorio-punitivo, e proprio per tale ragione attraggano su di sé alcune delle garanzie che la Costituzione e le carte internazionali dei diritti riservano alla pena, esse conservano tuttavia una propria specificità, anche dal punto di vista del loro statuto costituzionale, non essendo - ad esempio - soggette al principio della necessaria funzione rieducativa della pena, che questa Corte ha sempre ritenuto essere connotato esclusivo delle pene in senso stretto» (sentenza n. 197 del 2018, punto 11 del Considerato in diritto). Pertanto, «alcune almeno delle garanzie che, sulla base della giurisprudenza di questa Corte, circondano la pena in senso stretto non si applicano, o si applicano con un maggior grado di flessibilità, alla sfera delle sanzioni disciplinari» (ancora sentenza n. 197 del 2018, ibidem).

5.6.3.- Le garanzie applicabili alla responsabilità disciplinare debbono, dunque, tener conto delle sue peculiari finalità all’interno dello specifico settore dell’ordinamento cui essa trova di volta in volta applicazione.

In proposito, occorre osservare che le norme disciplinari impongono standard di condotta per comunità definite di persone. In quanto calibrati sui doveri professionali o comunque sulla peculiare situazione di tali persone, tali standard sono ordinariamente diversi e più esigenti rispetto a quelli che valgono per la collettività nel suo complesso.

Ora, se è vero - come osserva il rimettente - che anche il diritto penale conosce norme che si rivolgono a categorie determinate di destinatari, come i pubblici ufficiali o taluni professionisti, è anche vero che il focus della reazione penale mira, pure in queste ipotesi, a tutelare interessi generali della collettività o di specifiche vittime. La responsabilità disciplinare è invece tesa a garantire l’enforcement di quegli standard di condotta a tutela, primariamente, degli interessi materiali e ideali della stessa comunità di riferimento, tra i quali - ad esempio - il prestigio dell’ordine professionale coinvolto o la fiducia che gli utenti di un servizio legittimamente ripongono nel corretto adempimento dei propri doveri da parte degli appartenenti a quella comunità.

Proprio per questa ragione, l’enforcement delle norme disciplinari è idealmente assicurato da procedimenti snelli, in grado di fornire una risposta rapida alle infrazioni, al fine non solo di rafforzare la generale osservanza delle norme di condotta all’interno della cerchia dei loro destinatari, ma anche di stimolare la pronta auto-correzione dei comportamenti devianti da parte del singolo autore. E ciò a meno che - rispetto alle sanzioni disciplinari che ineriscano ad attività lavorative o professionali - il fatto commesso non appaia di tale gravità da pregiudicare in radice il giudizio di idoneità del soggetto a continuare a svolgere le proprie funzioni (su quest’ultimo profilo, in tema di responsabilità rispettivamente del notaio e del magistrato, le già citate sentenze n. 133 del 2019, punto 3.1. del Considerato in diritto e n. 197 del 2018, punto 11 del Considerato in diritto).

Al di là, dunque, delle indubbie similarità strutturali tra responsabilità disciplinare e penale evidenziate dal rimettente, sono le specificità funzionali delle norme e delle stesse sanzioni disciplinari a giustificare, in linea generale, la loro autonomia e indipendenza rispetto alla sanzione penale e al relativo procedimento applicativo, anche nell’ipotesi in cui le due responsabilità scaturiscano dalla medesima condotta.

5.6.4.- Per quanto concerne, poi, il peculiare ambito della responsabilità disciplinare dei detenuti, esso è concepito dal legislatore come parte integrante del trattamento del condannato. Il regime disciplinare penitenziario deve, per espressa indicazione legislativa, essere «attuato in modo da stimolare il senso di responsabilità e la capacità di auto-controllo» del detenuto, e risultare «adeguato alle condizioni fisiche e psichiche» di ciascun soggetto, dovendo altresì tenersi conto, nell’applicazione della sanzione, del programma di trattamento in corso (art. 36 ordin. penit.).

Ora, come chiarito dall’art. 2, comma 1, reg. penit., «condizione per la realizzazione delle finalità del trattamento» è il mantenimento della «sicurezza», da intendersi come mantenimento delle condizioni per una pacifica convivenza immune da violenza all’interno della comunità carceraria. Ciò a garanzia sia dei diritti degli stessi detenuti contro le aggressioni provenienti da altri detenuti, così come da eventuali condotte abusive del personale penitenziario; sia dell’incolumità e serenità dello stesso personale penitenziario nello svolgimento delle proprie funzioni.

In questa chiave deve essere letto lo stesso riferimento compiuto dall’art. 1, comma 4, ordin. penit. e dall’art. 2, comma 1, reg. penit. all’«ordine» e alla «disciplina» all’interno dell’istituto. In un ordinamento penitenziario fondato sul «rispetto dei diritti delle persone private della libertà» - come chiarisce a scanso di equivoci la prima delle indicate disposizioni, quella di rango primario -, tali espressioni non possono ragionevolmente alludere a un complesso di regole formalistiche volte a regolare i più minuti aspetti dell’esistenza dei detenuti. Regole simili frustrerebbero in radice il conseguimento dell’obiettivo legislativo di favorirne «l’autonomia, la responsabilità, la socializzazione e l’integrazione» (art. 1, comma 1, ordin. penit.), in vista dell’obiettivo ultimo scolpito dall’art. 27, terzo comma, Cost. Quelle espres-



sioni, lette alla luce dei principi costituzionali che innervano l'intera legge sull'ordinamento penitenziario, richiamano invece le regole necessarie, anzitutto, per assicurare in concreto la sicurezza, e più in generale i diritti di tutti - anche dei detenuti più vulnerabili e perciò più esposti alle sopraffazioni dei più forti - all'interno della comunità carceraria. Una comunità che il legislatore ha inteso fondare sul principio del «rispetto della dignità della persona» (ancora, art. 1, comma 1, ordin. penit.): di ogni persona che vive, lavora o presta la sua attività come volontario all'interno del carcere.

In questo contesto, le sanzioni disciplinari per i detenuti sono strutturate in modo da consentire una rapida ed effettiva reazione contro condotte inosservanti di regole fondamentali per la convivenza all'interno del carcere, o comunque significativamente disfunzionali rispetto allo svolgimento del trattamento rieducativo cui tutti gli altri detenuti hanno diritto, entro il limite ordinamentale generale della proporzione rispetto alla gravità dell'infrazione medesima; con l'ulteriore possibilità per il direttore del carcere, nei casi di assoluta urgenza indicati dall'art. 78, comma 1, reg. penit., di ordinare al detenuto di rimanere in una camera individuale in attesa della convocazione del consiglio di disciplina.

Tanto le sanzioni disciplinari, quanto le misure cautelari di cui all'art. 78 reg. penit. hanno, non a caso, una durata limitata: ordinariamente non superiore a quindici giorni le prime (comprensiva anche della stessa misura cautelare: art. 78, comma 4, reg. penit.) e non superiore a dieci giorni le seconde. Ciò ne rende evidente la funzione primaria di "raffreddamento" di una transitoria situazione di tensione, in attesa di un rapido ripristino delle regole trattamentali comuni anche per chi sia stato sottoposto alla sanzione.

Questi tratti strutturali e teleologici segnano una netta distinzione funzionale di tali sanzioni rispetto alle pene, destinate invece a intervenire - in esito a un procedimento e poi a un processo ad alto tasso di formalizzazione, in ragione della natura assai più gravosa delle sanzioni che potranno essere in quella sede applicate - dopo lassi di tempo più ampi dalla commissione del reato.

Dal che l'impossibilità di riconoscere a tali sanzioni natura "punitiva", quanto meno ai fini dell'applicazione della garanzia del ne bis in idem rispetto a procedimenti penali originati dalle medesime condotte.

5.7.- A identiche conclusioni conduce, peraltro, anche il "terzo criterio Engel", relativo alla severità della sanzione.

5.7.1.- Non può negarsi, beninteso, la portata afflittiva di sanzioni, come quella in questa sede all'esame, che pongono limiti incisivi alle opportunità di socializzazione e di partecipazione ad attività che formano parte del programma trattamentale, cui il detenuto ha ordinariamente diritto.

Tuttavia, da un lato occorre sottolineare che l'esclusione dalle attività in comune si applica a persone già sottoposte a pene privative della libertà, limitandosi dunque a renderne temporaneamente più gravose le modalità di esecuzione: il che, come poc'anzi rammentato (*supra*, 5.3.), è stato considerato dalla giurisprudenza della Corte EDU come argomento cruciale al fine di negare la natura "punitiva" delle sanzioni disciplinari applicabili ai detenuti, ai fini dell'estensione a esse delle relative garanzie convenzionali.

Dall'altro, la sanzione disciplinare in parola comporta, rispetto alle modalità ordinarie di esecuzione della pena detentiva, un surplus di afflittività ben delimitato nel tempo e nei contenuti.

Sotto il primo profilo, essa può essere disposta, come già si è posto in evidenza, per un periodo massimo di quindici giorni (art. 39, primo comma, numero 5, ordin. penit.), e dunque per un lasso di tempo assai più breve rispetto alla generalità delle pene effettivamente eseguite.

Sotto il secondo profilo, a temperare e calibrare l'afflittività della sanzione, in ragione delle specifiche condizioni del destinatario, sono anzitutto la sua preclusione nei casi in cui la persona sanzionata non sia ritenuta in condizioni di sopportarla, nonché il costante controllo medico che deve accompagnare la fase di esecuzione (art. 39, secondo comma, ordin. penit.).

La misura, inoltre, non è totalmente segregativa. L'art. 33 ordin. penit. stabilisce infatti che durante l'isolamento non sono ammesse limitazioni alle normali condizioni di vita, a eccezione di quelle funzionali alle ragioni che lo hanno determinato (comma 3), e che l'isolamento non preclude l'esercizio del diritto di effettuare colloqui in presenza con i soggetti autorizzati (comma 4).

Conseguentemente, i detenuti sottoposti a questa sanzione vengono sì esclusi dai momenti in comune all'interno del carcere e dai contatti con gli altri compagni, ma conservano la possibilità di coltivare i rapporti con l'esterno, in particolare con i congiunti e i terzi, a mezzo di colloqui personali e telefonici. Sono loro consentite, altresì, la corrispondenza epistolare e la possibilità di ricevere notizie a mezzo stampa o via radio; e non v'è dubbio che il detenuto conservi il diritto di conferire con i ministri di culto, nonché il diritto al colloquio con il difensore.

Il quadro che ne risulta è dunque - anche per effetto della limitatezza degli archi temporali cui le restrizioni al regime ordinario possono essere applicate - ben diverso da quello che caratterizza le forme di isolamento carcerario che hanno attirato e attirano l'attenzione degli strumenti internazionali di soft law evocati dal rimettente (*supra*, 1.7.3), cui più volte questa stessa Corte ha fatto riferimento nella propria giurisprudenza in materia penitenziaria (ad esempio sentenze n. 10 del 2024, punto 4 del Considerato in diritto; n. 18 del 2022, punto 4.2. del Considerato in diritto; n. 143



del 2013, punto 2 del Considerato in diritto); ed è ben diverso, altresì, da quello che risulta dalla pena dell'ergastolo con isolamento diurno, applicabile nei casi previsti dall'art. 72, primo comma, cod. pen. - come già rammentato - per una durata massima di tre anni.

5.7.2.- Né, in senso contrario, depongono gli «effetti indiretti e secondari» che, a detta del rimettente, potrebbero derivare dalla sanzione disciplinare, in relazione alla fruibilità degli istituti del permesso premio e della liberazione anticipata.

È vero, infatti, che la commissione di un'infrazione disciplinare (prima ancora che l'inflizione di una sanzione disciplinare) può inficiare il giudizio sulla regolarità della condotta tenuta in carcere dal detenuto e, quindi, la valutazione positiva in ordine alla sua partecipazione all'opera di rieducazione, determinando il diniego, da parte del magistrato di sorveglianza, della liberazione anticipata.

Tuttavia, tale effetto è meramente indiretto ed eventuale. La giurisprudenza di legittimità - con valutazione condivisa anche da questa Corte (sentenza n. 201 del 2025, punto 6.7.2. del Considerato in diritto) - esclude ogni automatismo tra l'applicazione delle sanzioni disciplinari e la negazione della liberazione anticipata, e impone invece una valutazione calibrata sul caso concreto, fondata su di un apprezzamento complessivo di tutti gli aspetti che connotano il trattamento penitenziario del condannato. In particolare, si esclude che una singola infrazione disciplinare possa essere considerata sufficiente a precludere al detenuto il riconoscimento del beneficio, a fronte di una sua per il resto continuativa partecipazione all'opera di rieducazione (fra le altre, Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenze 28 marzo-3 luglio 2025, n. 24506, 27 maggio-12 luglio 2019, n. 30717 e 5 luglio-1° settembre 2011, n. 32985).

5.8.- Da tutto ciò consegue l'impossibilità di considerare l'applicazione della sanzione disciplinare all'esame quale "sostanzialmente punitiva", ai fini dell'applicabilità al detenuto della garanzia del ne bis in idem, in questa sede in discussione.

Tale conclusione è, peraltro, condivisa anche dalla giurisprudenza penale di legittimità assolutamente prevalente, che - ai fini del divieto di bis in idem - nega, sulla base di argomenti variamente intersecantisi con quelli appena svolti, la natura punitiva (o "sostanzialmente penale") delle sanzioni disciplinari già irrogate in via definitiva al detenuto, e ordinariamente da questi già scontate (Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenza 11 gennaio-12 marzo 2024, n. 10399; sesta sezione penale, sentenza n. 1645 del 2020; seconda sezione penale, sentenza 14 febbraio-9 aprile 2019, n. 15609, in un caso pressoché sovrapponibile a quello oggetto del procedimento *a quo*, nonché sentenze 16 febbraio-23 maggio 2018, n. 23043, 20 giugno-21 settembre 2017, n. 43435, 20 giugno-21 settembre 2017, n. 43434; sesta sezione penale, sentenza n. 31873 del 2017. In senso difforme, si veda soltanto seconda sezione penale, sentenza 15 dicembre 2016-24 febbraio 2017, n. 9184, che peraltro nell'esito nega la violazione del diritto al ne bis in idem rispetto al successivo processo penale per i medesimi fatti, riconoscendo tra i due procedimenti una connessione sufficientemente stretta secondo i criteri indicati dalla sentenza della Corte EDU A. e B. contro Norvegia).

6.- Neppure le questioni sollevate in via subordinata, in riferimento agli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., sono fondate.

Il rimettente si duole non già di una ipotetica manifesta sproporzione del minimo edittale previsto dall'art. 635 cod. pen. rispetto al disvalore dei fatti da esso sanzionati, ma dell'impossibilità di irrogare una pena inferiore al minimo edittale tenendo conto della precedente sanzione disciplinare già scontata.

Tuttavia, le stesse ragioni che conducono a negare che l'esclusione delle attività in comune costituisca un'autonoma pena per il reato commesso dal detenuto mediante la stessa condotta materiale costitutiva dell'illecito disciplinare, tale da escludere addirittura ogni ulteriore procedimento e sanzione, consentono altresì di escludere che tale sanzione possa essere considerata, se non altro, come una parziale anticipazione della pena che gli dovrà essere inflitta per il reato in questione. La sanzione in esame è, come poc'anzi illustrato (*supra*, 5.6.4.), una conseguenza dell'illecito disciplinare, che offende specificamente gli interessi della comunità carceraria: e pertanto ben può cumularsi integralmente alla pena per il delitto commesso, che trova la sua causa in una condotta offensiva di interessi diversi (nel caso oggetto del giudizio *a quo*, dell'interesse patrimoniale dell'amministrazione carceraria).

Né il limitato surplus di afflittività determinato dall'esclusione dalle attività in comune rispetto al regime ordinario della pena che l'imputato stava già scontando appare di tale consistenza da dover comunque essere considerato (a prescindere, dunque, dalla sua qualificazione come "pena autonoma" o come "anticipazione di pena") come una limitazione di libertà "pre-sofferta", da dedurre necessariamente dalla pena applicata per il nuovo delitto commesso, così come è previsto per la custodia cautelare o gli arresti domiciliari, in forza dello stesso principio di proporzionalità della pena.

La vigente cornice edittale prevista per il delitto di cui all'art. 635 cod. pen. e le stesse attenuanti generiche consentiranno in ogni caso al giudice di tenere in considerazione, nella commisurazione della pena, i fattori indicativi del maggiore o minore "bisogno di pena" del singolo condannato, tra cui anche il suo eventuale positivo comportamento nel periodo di detenzione successivo all'illecito disciplinare e alla esecuzione della sanzione.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 635, secondo comma, numero 1), del codice penale, sollevata, in riferimento all'art. 13 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale e dell'art. 635, secondo comma, numero 1), cod. pen., sollevate, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 24, 27, primo e terzo comma, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 maggio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Francesco VIGANÒ, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 2 luglio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260118

N. 119

Sentenza 15 aprile - 3 luglio 2026

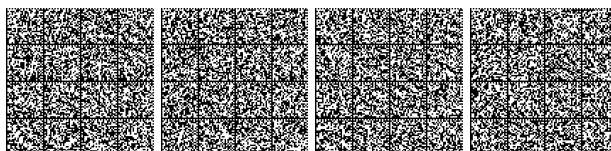
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Cittadino straniero regolarmente soggiornante in Italia - Svolgimento delle professioni pedagogiche ed educative - Condizioni per l'iscrizione all'albo - Sussistenza della condizione di reciprocità - Irragionevolezza e violazione del principio di eguaglianza, del diritto al lavoro - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge 15 aprile 2024, n. 55, art. 7, comma 1, lettera a).
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 4, primo comma, 10, secondo comma, 35, primo comma, e 117, primo comma; Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro 24 giugno 1975, n. 143, art. 10; direttiva 2003/109/CE, art. 11; direttiva 2018/958/UE, art. 5 e considerando n. 2 e n. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;*Giudici :* Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA,

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera *a*), della legge 15 aprile 2024, n. 55 (Disposizioni in materia di ordinamento delle professioni pedagogiche ed educative e istituzione dei relativi albi professionali), promosso dal Tribunale ordinario di Milano, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL) Lombardia e altri e Ministero della giustizia, con ordinanza del 20 ottobre 2025, iscritta al n. 234 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione di Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) APS, Avvocati per niente onlus (APN), Organizzazione di volontariato per l'assistenza socio-sanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, Rom e Sinti (Associazione NAGA) e CGIL Lombardia;

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

udita nell'udienza pubblica del 15 aprile 2026 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi l'avvocato Alberto Guariso per ASGI APS e le altre parti costituite, nonché

l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri;

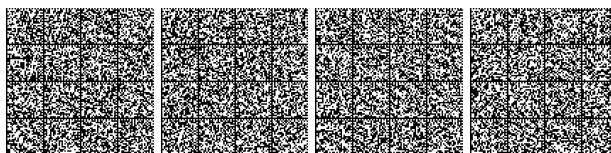
deliberato nella camera di consiglio del 15 aprile 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 20 ottobre 2025, iscritta al n. 234 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Milano, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera *a*), della legge 15 aprile 2024, n. 55 (Disposizioni in materia di ordinamento delle professioni pedagogiche ed educative e istituzione dei relativi albi professionali), nella parte in cui richiede al cittadino straniero regolarmente soggiornante in Italia, ai fini dell'iscrizione all'albo professionale dei pedagogisti e a quello degli educatori professionali socio-pedagogici, l'ulteriore presupposto della sussistenza della condizione di reciprocità.

Le questioni sono promosse in riferimento agli artt. 3, primo comma, 4, primo comma, 35, primo comma, 10, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 11 della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo; all'art. 10 della Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro 24 giugno 1975, n. 143, sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti, ratificata e resa esecutiva con legge 10 aprile 1981, n. 158; all'art. 5, unitamente ai considerando n. 2 e n. 3, della direttiva (UE) 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni.

1.1.- Il rimettente premette di essere stato investito di un'azione civile contro la discriminazione, ai sensi degli artt. 281-*decies* del codice di procedura civile e 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), promossa da Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL) Lombardia, Avvocati per niente onlus (APN), Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) APS, Organizzazione di volontariato per l'assistenza socio-sanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, Rom e Sinti (Associazione NAGA), contro il Ministero della giustizia.



Le parti ricorrenti - espone il Tribunale - hanno rappresentato che, prima della legge n. 55 del 2024, l'esercizio delle professioni di educatore professionale socio-pedagogico e di pedagogista era regolato dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) che, all'art. 1, commi 595 e 596, richiedeva a tal fine il possesso della laurea magistrale, senza prevedere requisiti connessi allo status civitatis dei candidati.

La legge n. 55 del 2024, invece, nel precisare i requisiti di accesso a dette professioni, ha richiesto l'iscrizione del professionista ai rispettivi albi, indicando altresì, al censurato art. 7, comma 1, lettera a), quale condizione per detta iscrizione, l'«essere cittadino italiano o di uno stato membro dell'Unione europea o di uno Stato rispetto al quale vige in materia la condizione di reciprocità». Presupposto, quest'ultimo, non richiesto per gli educatori che operano nel settore socio-sanitario, figura professionale disciplinata dal decreto del Ministero della salute 13 marzo 2018 (Costituzione degli Albi delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione).

Le parti hanno riferito, inoltre, che l'istituzione dei due albi si troverebbe ancora in una fase transitoria, essendo stati nominati, presso ciascuna Corte d'appello, i commissari provvisori deputati alla formazione di un primo elenco degli aventi titolo all'iscrizione e all'indizione delle elezioni, prodromiche alla costituzione dei rispettivi ordini professionali. Allo stato, i commissari avrebbero predisposto i moduli di domanda di iscrizione, prevedendo l'onere per il richiedente di attestare, ai sensi del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa. (Testo A)», la sussistenza di tutti i requisiti di legge, ivi compreso quello della condizione di reciprocità.

Le ricorrenti, pertanto, ritenendo che la prescrizione di detta condizione violi il principio di non discriminazione, hanno domandato l'accertamento del carattere discriminatorio del comportamento del Ministero della giustizia e, per esso, dei commissari, consistente nell'aver richiesto a cittadini di Stati extra UE la sussistenza della reciprocità e nell'aver omesso di diramare una disposizione volta a chiarire che tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti, titolari di un permesso che consenta lo svolgimento di attività lavorativa, hanno diritto di accedere agli albi a prescindere dal suddetto requisito. Hanno chiesto, quindi, di operare un'interpretazione estensiva e conforme della norma, oppure di disapplicarla per contrasto col generale divieto di discriminazione di cui all'art. 5 della direttiva 2018/958/UE; in subordine, di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera a), della legge n. 55 del 2024, per violazione degli artt. 3, 4 e 117, primo comma, Cost.

Il Ministero della giustizia, costituitosi innanzi al Tribunale di Milano, ha insistito per la reiezione delle domande delle ricorrenti perché inammissibili e non fondate.

1.2.- Tutto ciò premesso in fatto, il rimettente ricostruisce il quadro normativo rilevante, precisando che non è ancora intervenuto il decreto ministeriale cui è demandata l'attuazione della legge n. 55 del 2024 e che la scadenza del termine per la presentazione delle domande di iscrizione nei relativi albi è stato più volte prorogato, fino al 31 marzo 2026.

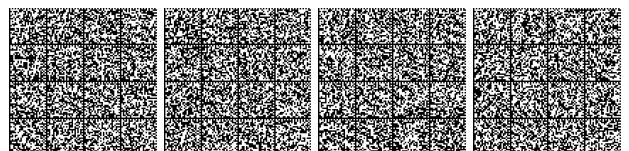
Per il Tribunale, la distinzione dei requisiti di accesso agli albi tra cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea e cittadini di Stati terzi, «dipendente dall'attuazione dell'art. 7, comma 1 lett. a) l.n. 55/2024», realizzerebbe una situazione discriminatoria sotto due profili.

In primo luogo, si determinerebbe una discriminazione diretta per motivi di nazionalità, vietata dall'art. 2 del d.P.R. 7 agosto 2012, n. 137 (Regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali, a norma dell'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148), nonché dall'art. 4 del decreto legislativo 16 ottobre 2020, n. 142, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018 relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni», atteso che la norma censurata, al fine dello svolgimento delle professioni di pedagogista e di educatore socio-pedagogico, introdurrebbe condizioni diverse e più gravose per i cittadini extra UE, benché regolarmente soggiornanti, introducendo un elemento di discriminazione collegato allo status civitatis.

Inoltre, la discriminazione si realizzerebbe anche sotto il profilo indiretto, con riguardo alla disciplina prevista per gli educatori che operano nel settore socio-sanitario, per i quali non è richiesta la condizione di reciprocità.

1.3.- Al fine di rimuovere la discriminazione censurata dalle parti, tuttavia, il Tribunale esclude sia la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione censurata sia la possibilità di disapplicare la stessa.

1.3.1.- Con riguardo alla prima, il giudice *a quo* ritiene di non poter interpretare la disposizione censurata alla luce del consolidato orientamento giurisprudenziale (è richiamata Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 18 settembre 2023, n. 26741) in base al quale la condizione di reciprocità, di cui all'art. 16 delle preleggi, non troverebbe applicazione rispetto ai diritti fondamentali, tra cui sarebbe pacificamente annoverabile il diritto al lavoro.



Secondo il rimettente, infatti, l'art. 16 delle preleggi non potrebbe impedire che altra norma settoriale ed equiparata, quale è l'art. 7 della legge n. 55 del 2024, condizioni al requisito di reciprocità l'esercizio di specifici diritti in capo a taluni soggetti.

Neppure potrebbe giovare quanto previsto dall'art. 1, comma 2, 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), che esclude l'accertamento della condizione di reciprocità «per i cittadini stranieri titolari della carta di soggiorno di cui all'articolo 9 del testo unico, nonché per i cittadini stranieri titolari di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, per l'esercizio di un'impresa individuale, per motivi di famiglia, per motivi umanitari e per motivi di studio, e per i relativi familiari in regola con il soggiorno», trattandosi - osserva il giudice *a quo* - «di norma regolamentare, di rango secondario, inserita in un plesso normativo settoriale, che governa la specifica materia dell'immigrazione».

Alle ragioni sopra dette, il rimettente aggiunge, infine, che pure il dato della «chiarezza e univocità del dettato normativo» conduce a negare ogni possibilità ermeneutica adeguatrice.

1.3.2.- Parimenti non percorribile, per il giudice *a quo*, è la strada della disapplicazione, in ragione della «natura della direttiva, [della] qualità dei ricorrenti e [della] tipologia delle domande azionate».

Per il Tribunale, innanzitutto, la direttiva 2018/958/UE non sarebbe self-executing, necessitando di attività di recepimento da parte degli Stati membri. Inoltre, il meccanismo disapplicativo avrebbe per sua natura incidenza inter partes, impedendo alla norma interna di assumere rilievo per la sola definizione del contenzioso pendente innanzi al giudice nazionale che opera la disapplicazione; nel caso di specie, invece, i ricorrenti, in qualità di enti rappresentativi, «agiscono in funzione dell'adozione di un piano di rimozione pro futuro, destinato a un'intera categoria di soggetti, ovvero i cittadini extra UE, il cui diritto appare, in forza delle norme censurate, condizionato alla sussistenza della reciprocità nello Stato di provenienza».

Infine, sulla scorta di quanto affermato dalla sentenza n. 15 del 2024 di questa Corte, il rimettente osserva che l'esercizio del potere ordinatorio da parte dell'autorità giudiziaria, funzionale all'inibitoria e alla rimozione della discriminazione, «non può che transitare per la questione di legittimità costituzionale», posto che l'azione amministrativa che si assume discriminatoria è meramente attuativa e, dunque, riproduttiva di una norma legislativa dal tenore inequivoco.

1.4.- Le considerazioni sopra fatte inducono, quindi, il giudice *a quo* a ritenere rilevante la questione di legittimità costituzionale, essendo «evidente [...] come il giudizio pendente non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione» della stessa.

1.5.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale ravvisa, in primo luogo, un contrasto dell'art. 7, comma 1, lettera *a*), della legge n. 55 del 2024 con l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto porrebbe un'ingiustificata disparità di trattamento dello straniero extra UE rispetto ai cittadini italiani o di altro Stato membro UE.

Il giudice *a quo* ricorda che, secondo la giurisprudenza costituzionale, l'introduzione di criteri selettivi fondati sullo status civitatis sarebbe legittima solo alla luce di un «ragionevole collegamento tra il requisito medesimo e la funzione del servizio al cui accesso costituisce filtro», come pure si evincerebbe dall'art. 3, comma 3, del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 (Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica).

In tale prospettiva, però, la subordinazione dell'iscrizione all'albo dei cittadini extra UE alla condizione di reciprocità «appare incoerente e illogica e del tutto eccentrica rispetto alle finalità della norma», perché introduce un elemento di differenziazione estraneo ai profili della formazione, della professionalità e della deontologia del pedagogo o dell'educatore socio-pedagogico, rispetto ai quali la regolamentazione dell'esercizio della professione mediante l'istituzione degli albi e la costituzione degli ordini risulta funzionale, rivestendo «una nevralgica funzione di interesse pubblico».

L'irragionevolezza della previsione sarebbe ancora più evidente - per il rimettente - considerando che l'onere di attestare, ai sensi del d.P.R. n. 445 del 2000, la sussistenza della condizione di reciprocità, graverebbe sui richiedenti caricandoli anche di un dovere di «conoscenza delle complesse norme di regolamentazione degli ordini professionali nei paesi di provenienza».

Sempre secondo il giudice *a quo*, la «estraneità della regola [della reciprocità] alle finalità proprie della norma» si ricaverebbe anche dal reale intento sotteso alla previsione censurata, che, in base a quanto dichiarato nella comparsa di costituzione del Ministero della giustizia, afferirebbe ai rapporti tra ordinamenti statuali e consisterebbe nella «esigenza di evitare una “situazione di discriminazione a contrario, con effetti certamente paradossali e anti-giuridici”».



Il rimettente ravvisa, poi, un profilo di contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost. per disparità di trattamento rispetto agli educatori professionali socio-sanitari, la cui disciplina - individuata nel d.m. 13 marzo 2018 - richiede, per i cittadini non appartenenti all'UE, il solo riconoscimento del titolo di studio abilitante all'esercizio della professione sanitaria, senza nulla prevedere in merito alla condizione di reciprocità.

1.6.- La previsione censurata sarebbe altresì violativa degli artt. 4, primo comma, e 35, primo comma, Cost.

Il rimettente osserva, al riguardo, che le garanzie legislative di parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti per i lavoratori extra UE rispetto a quelli italiani risultano introdotte nel nostro ordinamento sin dalla legge 30 dicembre 1986, n. 943 (Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine) e sono ora ribadite dall'art. 2, commi 2 e 3, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). Come riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale (si cita al riguardo, la sentenza n. 454 del 1998), una volta che il cittadino straniero è stato autorizzato al lavoro subordinato stabile in Italia, fruendo di idoneo permesso di soggiorno, questi gode di tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori italiani. In quest'ottica, l'introduzione di limiti o condizioni all'accesso e allo svolgimento delle professioni «che non trovino una ragionevole giustificazione nelle caratteristiche della professione» medesima si porrebbe in contrasto col dovere del legislatore di promuovere le condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro e di tutelarlo in tutte le sue forme e applicazioni.

1.7.- Da ultimo, il giudice *a quo* ravvisa un profilo di illegittimità costituzionale in riferimento agli artt. 10, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., e alle fonti sovranazionali rappresentate dall'art. 10 (relativo alla promozione di pari opportunità e di trattamento) della Convenzione OIL n. 143 del 1975, dall'art. 11 (inerente alla parità di trattamento) della direttiva 2003/109/CE sullo status di soggiornante di lungo periodo, e dall'art. 5 (attinente alla non discriminazione) della direttiva 2018/958/UE sull'accesso alle professioni, unitamente ai considerando n. 2 e n. 3 (concernenti la competenza degli Stati membri e il principio di proporzionalità).

Per il rimettente, infatti, una previsione nazionale che richieda ai cittadini extra UE, quale condizione per l'accesso all'albo professionale, la sussistenza della condizione di reciprocità, «in assenza di qualsivoglia esigenza di ordine pubblico, sicurezza, o di corrispondenza all'interesse dello Stato, se non nella logica puramente protezionistica che la caratterizza», contrasterebbe «con la normativa sovranazionale di settore e, in via indiretta», con i parametri costituzionali sopradetti.

2.- Con atto depositato il 30 dicembre 2025, ASGI APS, APN, Associazione NAGA e CGIL Lombardia, parti del giudizio *a quo*, si sono costituite in giudizio.

Nell'aderire alle conclusioni dell'ordinanza di rimessione, le parti hanno inteso sottolineare la portata pratica della norma contestata, evidenziando in particolare come, per effetto della stessa, lavoratori e lavoratrici stranieri, già esercitanti una delle due professioni, si troverebbero nell'impossibilità di continuare a svolgere la propria attività, non in ragione della richiesta di requisiti più stringenti in punto di titoli di studio, bensì «semplicemente perché il paese di origine non applicherebbe condizioni di reciprocità», con grave difficoltà non solo dei cittadini stranieri, ma anche dei datori di lavoro pubblici o privati.

Si verificherebbe, quindi, un «inutile sconvolgimento organizzativo», aggravato dalla previsione di una disciplina transitoria per effetto della quale i rapporti di lavoro in essere proseguiranno ancora «per poi interrompersi *ex lege* in caso di insussistenza della condizione di reciprocità».

Le parti evidenziano, inoltre, l'assenza di una specifica previsione circa la procedura da seguire per l'accertamento della condizione di reciprocità, atteso che l'art. 1 del d.P.R. n. 394 del 1999 sarebbe «piuttosto oscur[o]», rendendo così la norma censurata «di (quasi) impossibile applicazione pratica». In aggiunta, le associazioni rimarcano l'irragionevolezza della previsione in questione, osservando come il legislatore «finisce per obbligare i cittadini stranieri ad attestare una condizione che, in base ad una norma secondaria comunque vigente, non deve essere accertata». Ciò comporterebbe un «effetto di "dissuasione" nei confronti dello straniero privo del requisito» e una generale situazione di incertezza del diritto per l'«assoluta impossibilità di coordinare» l'art. 1, comma 2, del d.P.R. n. 394 del 1999, secondo il quale tale accertamento non può essere richiesto, con l'art. 7 della legge n. 55 del 2024, che detta condizione invece richiede.

Per le parti, inoltre, il contenuto sostanziale dell'art. 5 della direttiva 2018/958/UE e, quindi, l'effetto utile della stessa, sarebbe quello di vietare disposizioni normative discriminatorie, risultando pertanto idoneo a fondare il diritto del singolo a non subire differenziazioni in ragione della nazionalità.

Le associazioni ritengono, infine, che il parametro decisivo e assorbente, tra quelli indicati dal giudice *a quo*, sia l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla direttiva 2018/958/UE e «sicuramente all'art. 11 direttiva 2003/109», poiché la disposizione all'esame costituirebbe una discriminazione diretta in ragione della nazionalità, come tale vietata dal diritto dell'Unione, senza che sia rilevante la finalità perseguita o il carattere necessario e proporzionato dei mezzi utilizzati.



3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio chiedendo di dichiararsi inammissibili o, in subordine, non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Milano.

3.1.- Ad avviso della difesa statale, le questioni sarebbero «prematu[r]e» per difetto di concretezza e attualità della lesione denunciata in relazione allo stato di fatto della disciplina censurata.

Il sistema si troverebbe, infatti, ancora in una fase transitoria in ragione della proroga del termine per la presentazione delle domande di iscrizione agli albi, né risulterebbero, sul piano fattuale, dinieghi di iscrizione di cittadini stranieri per difetto del requisito di reciprocità.

Per l'interveniente, inoltre, l'azione discriminatoria «non sembra idonea a costituire il veicolo processuale attraverso cui censurare norme di rango primario».

Sottolinea a tal riguardo l'Avvocatura che «una volta eliminata dall'ordinamento la norma denunciata di incostituzionalità e riconosciuta come tale dalla Corte - non potrebbe palesarsi alcun pregiudizio di natura discriminatoria a carico di alcuno, posto che l'azione amministrativa non ha ancora avuto modo di palesarsi in concreto. In tal caso, dunque, l'esito del giudizio non sarebbe l'accoglimento della domanda ma probabilmente una declaratoria di cessazione della materia del contendere».

3.2.- Sulla fondatezza della questione il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che il giudice *a quo* non abbia considerato adeguatamente il margine di discrezionalità riservato al legislatore nella regolamentazione dell'accesso agli ordini professionali.

L'iscrizione in un albo professionale - per l'interveniente - non coinciderebbe tout court con il diritto fondamentale al lavoro, tale da rendere non operativa la condizione di reciprocità di cui all'art. 16 delle preleggi, ma configurerebbe piuttosto l'acquisizione di uno status qualificato che abilita all'esercizio di funzioni di rilievo pubblicistico.

Inoltre, secondo la difesa statale, il Tribunale rimettente avrebbe trascurato la reale finalità della norma censurata «che non è tecnica ma politico-diplomatica». In tale ottica, la condizione di reciprocità fungerebbe da «strumento di politica estera», con cui lo Stato italiano, al fine di tutelare i propri professionisti, vuole spingere gli Stati terzi ad aprire i propri mercati ai lavoratori italiani.

Parimenti non fondata sarebbe la disparità di trattamento rispetto agli educatori professionali socio-sanitari, la cui disciplina risponderebbe alle finalità di tutela della salute ex art. 32 Cost., all'esigenza di garantire i livelli essenziali di assistenza (LEA) e di sopperire alle carenze di organico; esigenze non condivise dalle professioni pedagogiche ed educative, pur di elevato rilievo sociale.

Quanto alla pretesa violazione dei parametri europei e dell'art. 117, primo comma, Cost., il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che la direttiva 2018/958/UE e i principi di non discriminazione operano a tutela della libertà di circolazione dei cittadini europei e dei loro familiari, nonché «dei cittadini di Paesi terzi che abbiano già acquisito lo status di soggiornanti di lungo periodo».

Solo rispetto a questi ultimi e ai titolari di permesso «per motivi familiari», il t.u. immigrazione - afferma l'interveniente - garantisce la parità di trattamento, «operando come norma speciale prevalente o integrativa che disinnescava il presunto contrasto costituzionale senza necessità di caducare l'art. 7 della legge n. 55 del 2024, la quale mantiene la sua validità e ragionevolezza per le casistiche residue», ossia i cittadini extra UE privi di tale status privilegiato.

Per quanto attiene a questi ultimi, quindi, lo Stato manterrebbe la competenza a regolare il loro accesso al mercato nazionale, «salvi i vincoli derivanti da specifici accordi internazionali».

4.- In data 25 marzo 2026, le parti hanno depositato memoria difensiva in replica a quanto dedotto dal Presidente del Consiglio dei ministri, insistendo per l'accoglimento delle questioni.

Considerato in diritto

5.- Con l'ordinanza in epigrafe indicata (reg. ord. n. 234 del 2025), il Tribunale di Milano, in funzione di giudice del lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera a), della legge n. 55 del 2024, per contrasto con gli artt. 3, primo comma, 4, primo comma, 35, primo comma, 10, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in riferimento all'art. 10 della Convenzione OIL n. 143 del 1975, all'art. 11 della direttiva 2003/109/CE sullo status di soggiornante di lungo periodo, e all'art. 5, unitamente ai considerando n. 2 e n. 3, della direttiva



2018/958/UE sull'accesso alle professioni, nella parte in cui richiede al cittadino straniero regolarmente soggiornante in Italia, ai fini dell'iscrizione all'albo professionale dei pedagogisti e a quello degli educatori professionali socio-pedagogici, l'ulteriore presupposto della sussistenza della condizione di reciprocità.

Le questioni di legittimità costituzionale sono sorte nell'ambito di un'azione civile anti discriminatoria ex art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, promossa da CGIL Lombardia, ASGI APS, APN e Associazione NAGA contro il Ministero della giustizia, ai fini dell'accertamento, e della conseguente rimozione, della discriminazione operata dall'amministrazione con la richiesta, rivolta ai candidati di cittadinanza extra UE, di dichiarare la sussistenza della condizione di reciprocità rispetto alla domanda di iscrizione agli albi delle professioni educative.

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità delle questioni.

6.1.- Ad avviso dell'interveniente, esse sarebbero prive di rilevanza in ragione del loro carattere prematuro, alla luce della fase transitoria in cui ancora si trova la disciplina censurata e, sul piano fattuale, dell'assenza di dinieghi già espressi nei confronti di cittadini stranieri di Paesi terzi richiedenti l'iscrizione agli albi.

6.1.1.- L'eccezione non coglie nel segno.

Per costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, una questione incidentale è prematura e, dunque, inammissibile, «se l'applicazione della norma censurata è solo eventuale o successiva, ciò che esclude la rilevanza attuale della questione stessa» (sentenza n. 139 del 2020).

Nel caso all'esame, invece, benché l'istituzione degli albi delle professioni socio-pedagogiche non sia ancora a regime, la norma censurata ha già ricevuto attuazione, posto che, proprio in forza della medesima, viene richiesto, ai cittadini di Paesi terzi, di dichiarare la sussistenza del requisito della condizione di reciprocità nella compilazione dei moduli di domanda per l'iscrizione ai detti albi. Il vulnus lamentato è quindi attuale e, nella prospettiva del rimettente, consiste nel carattere discriminatorio della condizione imposta dalla legge. Di conseguenza, è da escludersi «quel carattere solo teorico, astratto o prematuro» (sentenza n. 58 del 2020) che renderebbe la questione di legittimità costituzionale priva di rilevanza.

6.2.- Secondo l'interveniente, inoltre, le questioni sarebbero inammissibili in quanto l'azione discriminatoria promossa nel giudizio *a quo* non sarebbe «idonea a costituire il veicolo processuale attraverso cui censurare norme di rango primario», atteso che, qualora questa Corte accogliesse le prospettate questioni di legittimità costituzionale e la norma censurata venisse espunta dall'ordinamento, «l'esito del giudizio non sarebbe l'accoglimento della domanda ma probabilmente una declaratoria di cessazione della materia del contendere».

6.2.1.- Anche questo assunto va disatteso.

Con la sentenza n. 15 del 2024, questa Corte ha delineato i tratti essenziali del giudizio antidiscriminatorio di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011.

In particolare, è stato affermato che, predisponendolo, «il legislatore [...] ha inteso fornire protezione al fondamentale diritto a non subire discriminazioni per tutte le volte che, in ragione di condotte, comportamenti o atti posti in essere da privati o dalla pubblica amministrazione, tale diritto venga leso. [...] Nel caso in cui [...] la discriminazione compiuta dalla pubblica amministrazione trovi origine nella legge, in quanto è quest'ultima a imporre, senza alternative, quella specifica condotta, allora l'attività discriminatoria è ascrivibile alla pubblica amministrazione soltanto in via mediata, in quanto alla radice delle scelte amministrative che si è accertato essere discriminatorie sta, appunto, la legge [...]. In evenienze del genere, il giudice ordinario non può allora ordinare la modifica di norme regolamentari che siano riproduttive di norme legislative, in quanto ordinerebbe alla pubblica amministrazione di adottare atti regolamentari confliggenti con la legge non rimossa. L'esercizio di un siffatto potere è, dunque, subordinato all'accoglimento da parte di questa Corte della questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa che il giudice ritenga essere causa della natura discriminatoria dell'atto regolamentare».

Proprio alla luce della appena richiamata pronuncia, che riguardava una condotta discriminatoria della pubblica amministrazione originata da un atto regolamentare sostanzialmente riproduttivo di una norma legislativa regionale, il giudice *a quo* ha ritenuto essergli preclusa la possibilità di ordinare direttamente all'amministrazione la rimozione, ovvero la modifica, di atti riproduttivi dell'art. 7, comma 1, lettera a), della legge n. 55 del 2024, senza il previo accoglimento, da parte di questa Corte, della questione di legittimità costituzionale avente a oggetto la stessa norma di rango primario considerata dal rimettente fonte della discriminazione.



La sentenza n. 15 del 2024, richiamata, peraltro, dalla stessa difesa statale, esprime il principio per cui, quando è la legge a imporre, senza alternative, una specifica condotta amministrativa che risulta discriminatoria, l'esercizio del potere ordinatorio del giudice è subordinato all'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa da cui la discriminazione origina.

È ciò che avviene nel caso di specie, allorché, in esecuzione dell'art. 7, comma 1, lettera *a*), della legge n. 55 del 2024, i commissari preposti all'accoglimento delle domande per l'iscrizione agli albi delle professioni educative richiedono a tutti gli stranieri extra UE, nei moduli predisposti per la domanda di iscrizione a tali albi, di attestare la sussistenza della condizione di reciprocità nel Paese di provenienza.

Neppure appaiono determinanti, nel senso della non rilevanza della questione di legittimità costituzionale sorta nel giudizio antidiscriminatorio, le considerazioni svolte dall'Avvocatura generale dello Stato sulle possibili ricadute di una pronuncia di accoglimento sul giudizio *a quo*.

Per costante giurisprudenza costituzionale, infatti, «il giudizio di rilevanza esige soltanto la dimostrazione della necessità, da parte del rimettente, di fare applicazione della norma censurata nel processo *a quo*, e non richiede invece la dimostrazione che l'accoglimento della questione sia effettivamente suscettibile di incidere sull'esito del processo medesimo. Ciò che è essenziale è, piuttosto, la dimostrazione che un eventuale accoglimento inciderebbe quanto meno sull'*iter* motivazionale che conduce alla decisione» (sentenza n. 121 del 2025).

Tanto ha fatto il giudice rimettente, adeguatamente motivando sulla rilevanza delle questioni e sulla necessità, nella specie, di un sindacato di legittimità costituzionale da parte di questa Corte.

7.- Venendo ora al merito delle questioni, esse hanno a oggetto la condizione di reciprocità, richiesta ai cittadini stranieri di Paesi extra UE, ai fini dell'iscrizione all'albo della professione di pedagogo e a quello di educatore professionale socio-pedagogico, necessaria per l'esercizio delle suddette attività.

7.1.- Trattandosi di una condizione di reciprocità speciale rispetto a quella generale di cui all'art. 16 delle leggi, inserita *ex novo* nel contesto della trasformazione delle professioni educative in professioni ordinistiche avvenuta mediante la legge n. 55 del 2024, merita ricostruire brevemente la complessiva evoluzione della disciplina di settore.

7.2.- Il legislatore si è occupato per la prima volta delle figure di pedagogo e di educatore professionale socio-pedagogico con la legge n. 205 del 2017, il cui art. 1, comma 595, per l'attribuzione di tali qualifiche richiedeva il solo conseguimento dei diplomi di laurea ivi indicati, fatte salve le diverse (e semplificate) modalità di acquisizione della qualifica previste, in via transitoria, dal successivo comma 597 a favore di chi avesse già maturato competenze specifiche alla data di entrata in vigore della legge.

7.3.- Successivamente, la legge n. 55 del 2024 ha previsto l'istituzione dell'Ordine delle professioni pedagogiche ed educative quale ente pubblico non economico avente il compito di dotare le categorie in questione di un unico codice deontologico, di curare la tenuta dei rispettivi albi, istituiti ai sensi dell'art. 5, commi 1 e 2, della stessa legge, e di assicurare la formazione continua degli iscritti.

7.3.1.- In base all'art. 6, comma 2, della legge in discorso, detto Ordine deve essere istituito con decreto del Ministro della giustizia - che, allo stato, non risulta ancora adottato - con il quale, come stabilito dal successivo comma 4, devono altresì stabilirsi le relative modalità di funzionamento, le disposizioni sul suo ordinamento interno e le norme necessarie per la fase di prima applicazione.

7.3.2.- L'art. 7, specificamente oggetto, quanto alla lettera *a*) del comma 1, delle questioni di legittimità costituzionale oggi all'esame, detta le condizioni per l'iscrizione ai due albi, divenuta necessaria per l'esercizio delle professioni in questione (di cui agli artt. 2, comma 3, e 4, comma 1, lettera *c*), subordinandola al possesso dei seguenti requisiti: «*a*) essere cittadino italiano o di uno Stato membro dell'Unione europea o di uno Stato rispetto al quale vige in materia la condizione di reciprocità; *b*) non avere riportato condanne penali passate in giudicato per delitti che comportano l'interdizione dall'esercizio della professione; *c*) avere conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione; *d*) avere la residenza in Italia o, per i cittadini italiani residenti all'estero, dimostrare di risiedere all'estero in quanto al servizio, in qualità di pedagogisti o educatori professionali socio-pedagogici, di enti o imprese nazionali operanti fuori del territorio dello Stato».

7.3.3.- In sede di prima attuazione, l'art. 10 della legge n. 55 del 2024 ha previsto che i presidenti dei tribunali dei capoluoghi delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, nominino un commissario tra i magistrati in servizio, che provveda alla formazione degli albi (comma 1). Il commissario, entro novanta giorni dalla pubblicazione dell'elenco degli aventi diritto, in possesso dei relativi titoli di studio e che abbiano presentato domanda di iscrizione entro il termine del 31 marzo 2027 (come da ultimo prorogato dall'art. 6, comma 1-bis, del decreto-legge 31 dicembre 2025, n. 200, recante «Disposizioni urgenti



in materia di termini normativi», convertito, con modificazioni, in legge 27 febbraio 2026, n. 26), indice le elezioni dei presidenti degli albi e provvede agli altri adempimenti necessari, propedeutici all'istituzione degli ordini regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano (v. art. 10, comma 2, primo periodo, legge 55 del 2024).

7.3.4.- Fino alla prima formazione dell'elenco degli aventi diritto al voto rimane ferma la possibilità di esercitare le professioni di pedagogo e di educatore socio-pedagogico, anche qualora non sia stata presentata la domanda di iscrizione, in virtù di quanto stabilito dall'art. 6, comma 9, del decreto-legge 8 agosto 2025, n. 117 (Misure urgenti in materia di giustizia), convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2025, n. 148.

7.4.- Una volta andato a regime il nuovo assetto normativo, il cittadino extra UE che intenda svolgere l'attività professionale di psicologo o di educatore socio-pedagogico deve iscriversi, pertanto, nei relativi albi e fornire, a tal fine, una dichiarazione ai sensi del d.P.R. n. 445 del 2000, che attesti, oltre il possesso dei titoli di studio e delle competenze necessarie, la sussistenza della condizione di reciprocità nello Stato di provenienza.

8.- Così riassunto il quadro normativo di riferimento, si possono esaminare le censure formulate dal Tribunale rimettente nei riguardi dell'art. 7, comma 1, lettera a), della legge n. 55 del 2024, che richiede a tutti i cittadini extra UE la sussistenza della più volte menzionata condizione di reciprocità, muovendo da quelle relative agli artt. 3, primo comma, 4, primo comma, e 35, primo comma, Cost, che possono essere unitariamente considerate.

9.- Il diritto al lavoro è annoverato dalla giurisprudenza costituzionale fra i diritti fondamentali (in tal senso, tra le tante, sentenze n. 203 e n. 148 del 2024), in quanto «diritto di libertà della persona umana, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa» (sentenza n. 45 del 1965), strettamente correlato all'esercizio della professionalità del singolo e alla possibilità di svolgere pienamente l'attività lavorativa corrispondente alle sue competenze.

9.1.- Dal riconoscimento del diritto al lavoro e della «libertà di scegliere un'attività lavorativa» (sentenza n. 102 del 1968) discende, quindi, per il legislatore, il dovere di non introdurre norme che tale diritto escludano o che a tale libertà, direttamente o indirettamente, pongano «limiti discriminatori» (così sentenza n. 45 del 1965; in senso analogo, sentenza n. 61 del 1965, che si esprime in termini di «diritto presidiato dal divieto di creare e di lasciar sussistere nell'ordinamento norme che pongano o consentano di porre limiti a tale libertà o che tale libertà direttamente o indirettamente rinneghino»).

9.2.- Da ciò però - come questa Corte ha riconosciuto fin da tempo risalente - «non consegue l'impossibilità, per il legislatore ordinario, di dettare disposizioni che specificino limiti e condizioni inerenti all'esercizio del diritto o che attribuiscono all'autorità amministrativa poteri di controllo a tutela di altri interessi e di altre esigenze sociali ugualmente fatti oggetto di protezione costituzionale» (ancora sentenza n. 102 del 1968).

In tal caso, tuttavia, per costante giurisprudenza costituzionale, si impone un vaglio di proporzionalità rispetto a ogni misura legislativa, amministrativa o giudiziaria che comporti una restrizione dei diritti costituzionali della persona (ex aliis, sentenze n. 203 e n. 46 del 2024; n. 24 del 2019), diritti fra i quali rientra il diritto al lavoro, nelle declinazioni innanzi illustrate.

10.- Secondo questo schema di giudizio vanno valutate, quindi, le censure mosse alla condizione di reciprocità richiesta ai fini dell'iscrizione agli albi delle professioni in discorso.

10.1.- Questa Corte si è già occupata dell'operatività di tali garanzie costituzionali rispetto all'iscrizione in albi professionali.

Nel ribadire che l'art. 4 Cost. riconosce «un diritto alla scelta dell'attività lavorativa e del modo di esercitarla, come un mezzo fondamentale di attuazione dell'interesse allo sviluppo della sua personalità» (sentenza n. 70 del 2025), essa ne ha ravvisato una violazione nel divieto di cancellazione all'albo per l'avvocato nei cui confronti sia avviato un procedimento disciplinare.

In particolare, in quella occasione, si è affermato che un simile divieto incideva in maniera sproporzionata sulla libertà di lavoro dell'avvocato che richiedesse di cancellarsi dall'albo, avendo intenzione di cessare l'esercizio della professione per eventualmente intraprendere una diversa attività lavorativa al cui svolgimento fosse di ostacolo l'appartenenza all'istituzione ordinistica. Tale declaratoria si è imposta in considerazione del fatto che «perché una disposizione limitativa di un diritto protetto dalla Costituzione possa ritenersi legittima non è sufficiente che la misura dalla stessa disposta risulti idonea a dare attuazione a un altro interesse meritevole di analoga protezione, dovendo essa rispettare il canone di proporzionalità e di adeguatezza, in forza del quale le finalità pubbliche devono essere realizzate con la minore incidenza possibile sulle libertà individuali (ex aliis, sentenza n. 20 del 2019)» (ancora sentenza n. 70 del 2025).



10.2.- Gli stessi principi non possono non essere riconosciuti anche nei confronti degli stranieri extra UE, regolarmente soggiornanti, in possesso di un titolo che consente loro lo svolgimento di attività lavorativa; essi si trovano, infatti, sotto il profilo degli artt. 3, primo comma, 4, primo comma, e 35, primo comma, Cost., in una posizione equiparabile a quella dei cittadini italiani e di quelli europei.

A tal proposito questa Corte ha da tempo riconosciuto che «[s]e è indubitabile che rientra nella discrezionalità del legislatore stabilire i requisiti che i lavoratori extracomunitari debbono avere per ottenere le autorizzazioni che consentano loro di trattenerli e lavorare nel territorio della Repubblica, è altresì vero che il suo esercizio deve essere rispettoso dei limiti segnati dai precetti costituzionali. A prescindere dal rispetto di altri parametri, per essere in armonia con l'art. 3 Cost. la normativa deve anzitutto essere conforme a criteri di intrinseca ragionevolezza (cfr. sentenze n. 62 e n. 283 del 1994)» (sentenza n. 78 del 2005), nonché, si deve aggiungere, coerente con il principio di proporzionalità, in ossequio al rilievo costituzionale del diritto inciso.

10.3.- In questa cornice va scrutinata la specifica condizione di reciprocità introdotta *ex novo* dalla disposizione in esame per tutti gli stranieri extra UE, ivi compresi i regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale in possesso di un titolo che li abilita allo svolgimento di attività lavorativa.

10.4.- Questa Corte, sebbene in epoca risalente, ha già riconosciuto che il presupposto del trattamento di reciprocità per l'accesso a una professione (all'epoca, quella giornalistica) non è, in sé considerato, costituzionalmente illegittimo purché risponda a canoni di ragionevolezza (sentenza n. 11 del 1968).

Nel caso odierno, né i lavori preparatori né il dibattito parlamentare consentono di evincere le specifiche finalità pubbliche - in tesi integranti un altro interesse meritevole di protezione - sottese alla scelta normativa di introdurre, fra i requisiti per l'iscrizione all'albo dei pedagogisti e a quello degli educatori professionali socio-pedagogici, la condizione di reciprocità per i cittadini extra UE.

In proposito, l'Avvocatura indica, invero, la «tutela dell'interesse nazionale nei rapporti tra Stati», in specie ravvisato nella tutela dei professionisti italiani all'estero. Questa pur legittima finalità, che in quanto tale fuoriesce dal perimetro di definizione dei requisiti inerenti alla necessaria competenza e professionalità, è perseguita però con una misura, la condizione di reciprocità, che - nell'imporre l'accertamento dell'esistenza nello Stato extra UE di un'analogha disciplina del settore specifico - si rivela non del tutto idonea a perseguire lo scopo.

A questo riguardo, merita considerare che il settore professionale in questione è ancora “giovane” e presenta - come nel nostro Paese, così anche a livello comparato - una frammentazione di disciplina frutto di scelte non uniformi, incidenti anche sul piano qualificatorio.

A conferma della parcellizzazione normativa e delle incertezze che tutt'ora avvolgono questi nuovi profili professionali, valga anche il confronto con quanto previsto, in tempo non risalente, dall'art. 2, comma 3, del richiamato d.m. 13 marzo 2018, per l'analogha figura dell'educatore professionale sia pure operante nel settore sanitario, per il quale, ai fini dell'iscrizione al rispettivo albo, non è richiesta la sussistenza della condizione di reciprocità bensì il solo «rispetto della normativa in materia di ingresso e soggiorno dei cittadini di altre nazionalità nel territorio dello Stato italiano».

10.5.- Ciò detto, quanto all'idoneità della condizione di reciprocità a perseguire la tutela degli interessi nazionali richiamata dall'Avvocatura come *ratio* giustificativa della disposizione censurata, occorre sottolineare che tale tutela potrebbe non risultare garantita dalla medesima ogni qual volta, al cittadino italiano, non sia assicurata una pari possibilità lavorativa nel Paese extra UE per ragioni che, però, prescindono dalla sua nazionalità e che possono dipendere dal quadro normativo eterogeneo e disorganico, anche sotto il profilo qualificatorio, cui più sopra si è fatto riferimento.

Non è implausibile, infatti, immaginare che - almeno finché non si diffondano a livello internazionale qualificazioni uniformi - a un cittadino italiano, in possesso dell'abilitazione a esercitare le professioni di pedagogista o di educatore professionale socio-pedagogico, possa essere inibito lo svolgimento all'estero delle corrispondenti attività, per il fatto che queste ultime siano semplicemente intitolate in modo differente in un altro Paese e ivi richiedano il possesso di abilitazioni solo diversamente denominate.

10.5.1.- Peraltro, dall'introduzione della condizione di reciprocità potrebbe anche derivare un pregiudizio alla tutela di altri interessi pubblici rilevanti sul piano nazionale, quale quello a fruire delle competenze disponibili sul territorio italiano, competenze non di rado persino frutto di un percorso di studi compiuto nel nostro Paese.

10.6.- La previsione in discorso si rivela, allo stesso tempo, in contrasto con il canone di proporzionalità in senso stretto, in quanto ostacola e limita - senza operare un adeguato bilanciamento tra mezzo impiegato e scopo perseguito - la libera esplicazione dell'attività professionale del cittadino extra UE regolarmente soggiornante e in forza di un titolo che lo abilita a lavorare. Pur avendo acquisito il titolo per svolgere una delle professioni in esame e, pertanto,



essendo in possesso dei requisiti richiesti per esercitare l'attività in discorso, l'interessato potrebbe trovarsi, infatti, nell'impossibilità di farlo per ragioni che, come si è già esposto, riposano su un piano del tutto diverso da quello dei requisiti professionali.

10.6.1.- Tale conclusione è ancora più evidente ove riferita alla situazione dello straniero che stia già esercitando, magari anche da tempo, le professioni in questione, in virtù del sopra richiamato regime transitorio di cui all'art. 6, comma 9, del d.l. n. 117 del 2025, come convertito. Chi si trovasse in tale condizione dovrebbe, di fatto, interrompere ex abrupto l'attività lavorativa con l'entrata a regime della nuova disciplina.

10.6.2.- Infine, ancora rispetto al canone di proporzionalità, non è superfluo aggiungere che la misura all'esame comporta un onere assai gravoso, anche in termini di responsabilità penale, per lo straniero regolare in possesso di un valido titolo di soggiorno che già gli consente di lavorare alle condizioni ivi previste: a suo carico è imposto, infatti, l'onere di attestare mediante autocertificazione di essere cittadino «di uno Stato rispetto al quale vige in materia la condizione di reciprocità».

Si tratta di un onere probatorio che, all'evidenza, risulta sproporzionato rispetto alle capacità conoscitive del singolo lavoratore, in ragione delle prevedibili difficoltà di accesso a informazioni relative alla regolamentazione del Paese di provenienza, che, come si è detto prima, può essere caratterizzata da grande frammentarietà.

11.- Alla luce di quanto sopra, l'art. 7, comma 1, lettera a), della legge n. 55 del 2024 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per contrasto con gli artt. 3, primo comma, 4, primo comma, e 35, primo comma, Cost., nella parte in cui richiede al cittadino straniero regolarmente soggiornante in Italia, in possesso di un titolo che lo abilita al lavoro nelle forme e condizioni previste dal titolo stesso, l'ulteriore presupposto della sussistenza della condizione di reciprocità ai fini dell'iscrizione all'albo professionale dei pedagogisti e a quello degli educatori professionali socio-pedagogici.

12.- Sono assorbite le restanti questioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera a), della legge 15 aprile 2024, n. 55 (Disposizioni in materia di ordinamento delle professioni pedagogiche ed educative e istituzione dei relativi albi professionali), nella parte in cui richiede al cittadino straniero regolarmente soggiornante in Italia, in possesso di un titolo che lo abilita al lavoro nelle forme e condizioni previste dal titolo stesso, l'ulteriore presupposto della sussistenza della condizione di reciprocità ai fini dell'iscrizione all'albo professionale dei pedagogisti e a quello degli educatori professionali socio-pedagogici.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 aprile 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 3 luglio 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 120

Sentenza 20 maggio - 3 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Morte o lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina - Trattamento sanzionatorio - Divieto di bilanciamento delle circostanze aggravanti con eventuali circostanze attenuanti (diverse da quelle previste dagli artt. 98 e 114 cod. pen.) - Applicabilità della circostanza attenuante del fatto di lieve entità - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio unitario di proporzionalità della pena e di quello per cui le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato - Inammissibilità delle questioni.

Reati e pene - Morte o lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina - Trattamento sanzionatorio - Pene edittali in caso si verifichi la morte di più persone o la morte di una o più persone e lesioni gravi o gravissime a una o più persone nonché ricorra la circostanza aggravante riguardante l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di cinque o più persone - Denunciata violazione del principio, anche unitario, di proporzionalità e ragionevolezza della pena e di quello per cui le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 12-*bis*, commi 1, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 3, 11, 27 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 49, paragrafo 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

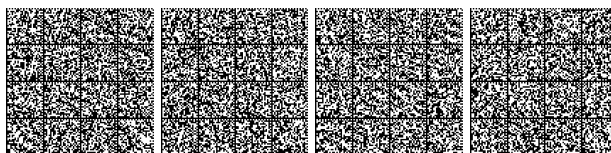
Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12-*bis*, commi 1, 3 e 4, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), introdotto dall'art. 8, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20 (Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare), convertito, con modificazioni, nella legge 5 maggio 2023, n. 50, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Siracusa, nel procedimento penale a carico di H.E.F. N. e M.S.M.A. E., con ordinanza del 16 ottobre 2025, iscritta al n. 10 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2026, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 18 maggio.

Visti gli atti di intervento di A.M.H.Y. H., fuori termine, e del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nella camera di consiglio del 20 maggio 2026 il Giudice relatore Francesco Saverio Marini; deliberato nella camera di consiglio del 20 maggio 2026.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 16 ottobre 2025 (reg. ord. n. 10 del 2026), il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Siracusa ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, 11 e 117, primo comma, della Costituzione - questi ultimi due in relazione all'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12-*bis*, commi 1, 3 e 4, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

Il giudice *a quo* censura i commi 1 e 3 del citato art. 12-*bis* per «difetto di proporzionalità della pena edittale»; il comma 4, che pone il «divieto di bilanciamento tra le circostanze»; infine, censura anche la «mancata previsione della circostanza attenuante del fatto di lieve entità con possibilità di bilanciamento in termini di equivalenza o prevalenza con circostanze aggravanti».

2.- Il rimettente riferisce di procedere, in sede di giudizio abbreviato, per i delitti di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (art. 12 t.u. immigrazione), di morte e lesioni come conseguenza dei delitti di immigrazione clandestina (art. 12-*bis* del medesimo testo unico) e di naufragio colposo (art. 449 del codice penale, in relazione all'art. 428 cod. pen.).

In particolare, agli imputati è contestato di aver compiuto, «in concorso fra loro e con altri soggetti rimasti ignoti», «atti diretti a procurare illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato di 34 cittadini extracomunitari privi di valido titolo per l'ingresso sul territorio italiano», trasportandoli su una «piccola imbarcazione in vetroresina» ed esponendoli «per le modalità e la durata del trasporto a pericolo per la loro vita e la loro incolumità»; nonché di aver contribuito a «cagionare il decesso di tre dei cittadini extracomunitari trasportati a bordo [...] ed il ferimento di altri 10», perché, a causa dello scontro con una motovedetta della Capitaneria di porto intervenuta con finalità di soccorso, la barca era affondata; ed infine di aver contribuito «a cagionare la collisione [...] e il conseguente naufragio e affondamento dell'imbarcazione», impiegata per «la traversata via mare dalla Libia verso le coste siciliane», nonostante fosse «totalmente inadeguata al viaggio intrapreso in ragione della sua fragilità strutturale, della limitata capacità di portata rispetto al numero di trasportati, nonché dell'assenza di strumenti di segnalazione idonei a farne percepire la presenza ad altre imbarcazioni».

3.- Ad avviso del rimettente, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12-*bis*, commi 1, 3 e 4, t.u. immigrazione sarebbero rilevanti nel giudizio *a quo*, in quanto egli deve «pronunciarsi in ordine alla sussistenza dei reati contestati e alla colpevolezza degli imputati, determinando conseguentemente, qualora si addivesse ad una pronuncia di condanna, la misura della pena». Peraltro, «i fatti come prospettati, ove confermati all'esito del giudizio, potrebbero integrare i reati contestati».

4.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ricorda come il censurato art. 12-*bis* sia stato introdotto dall'art. 8, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20 (Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare), convertito, con modificazioni, nella legge 5 maggio 2023, n. 50, con lo scopo di «inasprire il trattamento sanzionatorio in funzione di contrasto al favoreggiamento dell'immigrazione irregolare».

Il legislatore ha così previsto «una autonoma figura di reato e non [...] un'ipotesi circostanziata della fattispecie di favoreggiamento», come dimostrerebbe, oltre al «dato letterale dell'ultimo comma che espressamente definisce la condotta in termini di "reato"», «il rinvio operato dall'art. 12-*bis*, comma 5, a una serie di istituti previsti dall'art. 12», che risulterebbe, altrimenti, superfluo.

Si tratterebbe, in particolare, di un «reato a consumazione anticipata, strutturato in termini di reato complesso ovvero di reato aggravato dall'evento», che aggiunge, alla condotta del reato di cui all'art. 12 t.u. immigrazione, l'elemento specializzante dell'«evento aggravatore della morte o lesioni personali quale conseguenza non voluta». Tra le due fattispecie vi sarebbe, infatti, un rapporto di specialità, tanto che, «in caso di sentenza di condanna, dovrebbe farsi applicazione soltanto del delitto più grave».

Quanto al trattamento sanzionatorio, il reato è punito con la pena della reclusione da venti a trenta anni se dal fatto derivano, «quale conseguenza non voluta, la morte di più persone», ovvero «la morte di una o più persone e lesioni gravi o gravissime a una o più persone» (comma 1); da quindici a ventiquattro anni «[s]e dal fatto deriva la morte di una sola persona» e, infine, da dieci a venti anni, «[s]e derivano lesioni gravi o gravissime a una o più persone» (comma 2).

La pena è poi aumentata «quando ricorre taluna delle ipotesi di cui all'articolo 12, comma 3, lettere *a*) [ossia se il fatto riguarda l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di cinque o più persone], *d*) [ossia se il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro] ed *e*) [ossia se gli autori del fatto hanno la disponibilità di armi o materie esplosive]» (comma 3).



La pena è altresì aumentata da un terzo alla metà quando concorrono almeno due delle circostanze aggravanti indicate nel capoverso precedente, «nonché nei casi previsti dall'articolo 12, comma 3-ter [ossia, se i fatti sono commessi al fine di reclutare persone da destinare alla prostituzione o comunque allo sfruttamento sessuale o lavorativo ovvero riguardano l'ingresso di minori da impiegare in attività illecite al fine di favorirne lo sfruttamento; ovvero sono commessi al fine di trarre profitto, anche indiretto]» (comma 3).

Infine, il comma 4 del censurato art. 12-bis prevede il divieto di bilanciamento delle circostanze aggravanti di cui al comma 3 con le attenuanti, fatta eccezione per quelle di cui agli artt. 98 e 114 cod. pen.

5.- Tanto premesso, il rimettente ritiene che l'art. 12-bis, commi 1 e 3, t.u. immigrazione violi gli artt. 3, 27, terzo comma, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi due in relazione all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE, sotto il profilo dell'irragionevolezza e della sproporzione intrinseche del trattamento sanzionatorio.

La «scelta di una pena edittale così elevata, soprattutto nel minimo», infatti, non sarebbe «conforme ai parametri costituzionali e sovranazionali», impedendo «al giudice di commisurar[la] all'effettivo disvalore penale del fatto», soprattutto perché, nella fattispecie incriminatrice in esame, possono rientrare «condotte di gravità non del tutto sovrapponibili, quali, per esempio, quelle [...] riconducibili a veri e propri esponenti del traffico organizzato di migranti, ma imputabili a soggetti il cui contributo causale [...] risulti occasionale o isolato»; ovvero a soggetti «che, lungi dall'essere parte di una organizzazione criminale, sono a loro volta "vittime" del sistema, venendo individuati come meri esecutori del progetto criminale» (i cosiddetti «migranti-scafisti»). In tali casi, «il disvalore penale da riconoscere al fatto assume[rebbe] proporzioni diverse, rendendo un limite edittale come quello ad oggi previsto dalla fattispecie della cui legittimità si dubita del tutto sproporzionato e quindi intrinsecamente irragionevole».

La previsione di una pena non commisurata all'effettiva gravità del fatto, peraltro, si risolverebbe in un ostacolo alla funzione rieducativa, perché il trattamento sanzionatorio sproporzionato sarebbe percepito come ingiusto dal condannato.

6.- La «severità delle pene introdotte dall'art. 12-bis TUI» emergerebbe anche dal confronto, «sotto il profilo della [ir]ragionevolezza "estrinseca"», con altre fattispecie incriminatrici, «che puniscono in modo significativamente diverso condotte lesive del medesimo bene giuridico integrate attraverso modalità esecutive».

In proposito, il rimettente individua una serie di *tertium comparationis*.

Innanzitutto, ritiene si debba fare riferimento alla disciplina che sarebbe applicabile qualora la norma incriminatrice speciale, oggetto di censura, non esistesse, ossia «la fattispecie aggravata di cui al comma 3 dell'art. 12 TUI [...] in concorso formale con l'omicidio plurimo previsto dall'art. 589 c.p. a sua volta aggravato ex art. 586 c.p.», che prevede «un minimo edittale pari a sei anni di reclusione, aumentati fino a un terzo». Il trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 12-bis sarebbe maggiormente rigido, anche perché, «oltre a partire da un minimo edittale notevolmente più alto», prevede il divieto di bilanciamento, nelle ipotesi in cui ricorrano le aggravanti di cui al comma 3.

L'art. 586 cod. pen., inoltre, che «va pres[o] in considerazione [...] per identità della struttura e dei beni protetti (la vita e l'integrità fisica) [...] rinvia, quanto alla misura della sanzione, alle pene rispettivamente previste per i delitti di omicidio colposo o lesioni colpose» e, quindi, nel caso di morte di più persone, o di morte e di lesioni di una o più persone, «la pena astrattamente applicabile sarebbe quella di cui all'ultimo comma dell'art. 589 c.p. che [...] prevede la pena che dovrebbe applicarsi per la più grave delle violazioni (reclusione da sei mesi a cinque anni) aumentata fino al triplo con un limite massimo di quindici anni e con un ulteriore aumento (fino a un terzo)», ossia una pena che va dal minimo di due anni al massimo di quindici anni di reclusione.

In secondo luogo, ad avviso del rimettente, si potrebbe far riferimento all'art. 452-ter cod. pen., che prevede anch'esso un delitto aggravato dall'evento: la morte o le lesioni come conseguenza dell'inquinamento ambientale. La norma incriminatrice in esame, «[n]el caso di morte di più persone, di lesioni di più persone, ovvero di morte di una o più persone e lesioni di una o più persone», irroga «la pena che dovrebbe infliggersi per l'ipotesi più grave [da cinque a dieci anni di reclusione], aumentata fino al triplo, ma la pena della reclusione non può superare gli anni venti».

La denunciata disparità di trattamento tra situazioni analoghe sarebbe, inoltre, «evidente anche se si prendono in considerazione le disposizioni in tema di concorso formale, delitti aberranti e reato complesso, tutti istituti che consentono di graduare i limiti edittali in modo da rendere la pena effettivamente proporzionata».

Infine, il giudice *a quo* invoca, quale termine di riferimento, l'art. 575 cod. pen., che sanziona l'omicidio volontario con la pena della reclusione da ventuno a ventiquattro anni; mentre l'art. 12-bis sanziona la morte cagionata a titolo di colpa con la pena da quindici a ventiquattro anni di reclusione e, nel caso di morte di più persone, con la pena da venti a trenta anni di reclusione. In tal caso, il sistema sanzionatorio «fini[rebbe] per obliterare la differenza tra le due fattispecie delittuose sotto il profilo dell'elemento soggettivo, finendo per trattare in modo analogo (se non addirittura sanzionando più gravemente la fattispecie colposa) situazioni con grado di colpevolezza ontologicamente diverso».



7.-Il rimettente osserva, infine, per escludere un'interpretazione costituzionalmente orientata, che non vi è «uno strumento normativo idoneo a ricondurre il sistema sanzionatorio previsto dall'art. 12 bis entro binari compatibili con i principi costituzionali e convenzionali di proporzionalità della pena».

In particolare, «[u]n ostacolo insuperabile» sarebbe posto proprio dal divieto di bilanciamento tra le circostanze, che invece, «ove ammesso, sarebbe in grado di consentire graduazioni della pena in modo tale da adattar[la] [...] all'effettiva gravità del reato», anche se - constatata il giudice *a quo* - «[n]el caso concreto non è possibile ricorrere a circostanze attenuanti astrattamente applicabili».

Non sarebbe configurabile, in particolare, l'attenuante di cui all'art. 114 cod. pen. - sottratta al divieto di bilanciamento - innanzitutto perché, operando sul terreno della causalità, in assenza di condotte concorrenti di altri soggetti «cui attribuire il contributo causale preponderante», «non pare logicamente sostenibile che gli unici due concorrenti nel reato abbiano prestato entrambi (le posizioni degli imputati non sono in alcun modo diversificabili) un contributo di minima importanza».

Peraltro, anche «se si ipotizzasse un (non contestato) concorso con altri (in ipotesi gli organizzatori)», l'attenuante in esame «non sarebbe applicabile secondo la consolidata interpretazione della Corte di cassazione».

Infine, nel caso concreto, «la condotta di conduzione dell'imbarcazione nelle precarie e difettose condizioni di sicurezza» non costituirebbe «un contributo causale esiguo e marginale».

8.- Il rimettente lamenta, da ultimo, la mancata previsione della «circostanza, bilanciabile, del fatto di lieve entità, che consentirebbe di modulare la pena sull'effettiva gravità del reato, tenendo conto di tutti i criteri di cui all'art. 133 c.p., segnatamente del grado della colpa e della capacità a delinquere, profili che devono essere presi in considerazione nel giudizio *a quo*».

9.- È intervenuto in giudizio, con atto depositato il 23 febbraio 2026, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili e, nel merito, non fondate.

Ad avviso della difesa statale, tutte le questioni - «nella triplice articolazione delle censure formulate avverso la norma» - sarebbero inammissibili, perché mirano, «con una invasione del campo riservato alla discrezionalità legislativa», a «una completa rimodulazione della complessiva sanzione penale», tramite «una abrogazione della fattispecie incriminatrice [...], atteso che si censura contemporaneamente la forbice editale, il regime delle aggravanti, il divieto parziale di bilanciamento e l'assenza del fatto di lieve entità con il relativo bilanciamento».

Con riferimento poi alla «prima questione sollevata, relativa al trattamento sanzionatorio sia nel minimo che nel massimo», la questione sarebbe inammissibile sotto un duplice profilo: «quanto alla affermata intrinseca irragionevolezza» della pena, perché il rimettente «ne desume la sproporzione [...] da un giudizio meramente ipotetico ed astratto, sganciato del tutto dal giudizio presupposto»; quanto «alla sproporzione estrinseca», perché il rimettente pone quali *tertium comparationis* «reati del tutto disomogenei» e «non deduce quale [...] debba essere la pena corretta costituzionalmente», non individuando la soluzione a rime obbligate.

Anche le questioni relative al parziale divieto di bilanciamento e alla mancata previsione dell'attenuante del fatto di lieve entità sarebbero inammissibili, perché astratte e ipotetiche e, quindi, prive di rilevanza. Il rimettente, infatti, da un lato non individua circostanze attenuanti applicabili agli imputati, dall'altro, esclude espressamente la configurabilità dell'attenuante di cui all'art. 114 cod. pen., assumendo «che il fatto, sia sotto il profilo oggettivo che sotto quello soggettivo», non può qualificarsi «di lieve entità».

10.- Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, le questioni sarebbero comunque non fondate.

Quanto all'asserita violazione dell'art. 3 Cost. per intrinseca irragionevolezza, il trattamento sanzionatorio sarebbe «rispettoso del principio di proporzionalità», perché il delitto previsto dal censurato art. 12-bis t.u. immigrazione avrebbe «una carica massima di gravità (oggettiva e soggettiva), per la grave lesione del diritto di ogni individuo di non essere assoggettato a trattamenti inumani o degradanti, per la lesione della vita e salute dei migranti, oltre alla lesione [...] degli ineludibili interessi pubblici sottesi alle immigrazioni irregolari, quali [...] i vincoli di carattere internazionale».

Quanto alla censura di sproporzione estrinseca, la difesa statale ritiene i *tertium comparationis* evocati dal rimettente disomogenei sia sul piano strutturale, sia sul piano sanzionatorio. La fattispecie comparabile al delitto di cui all'art. 12-bis t.u. immigrazione - «per comune identità dell'elemento del trattamento inumano o degradante e della similare strutturazione della fattispecie complessa» - avrebbe potuto essere il delitto di tortura di cui all'art. 613-bis cod. pen., che prevede la pena di trenta anni di reclusione nel caso di morte quale conseguenza non voluta.

Con riferimento poi al divieto di bilanciamento di cui al comma 4 del medesimo art. 12-bis, le censure sarebbero non fondate perché «esso risulta coerente con la struttura della norma incriminatrice» e offre comunque al giudice la possibilità di applicare, e ritenere prevalente, l'attenuante prevista dall'art. 114 cod. pen., che consentirebbe di «alleggerire le possibili minori responsabilità concorsuali» e adeguare la pena «al concreto contenuto di offensività del fatto di reato» e al «disvalore soggettivo», come nel caso di «migranti-scafisti non trafficanti».



Le questioni sarebbero, infine, non fondate anche in relazione alla censurata mancanza dell'attenuante del fatto di lieve entità, che non sarebbe «ontologicamente configurabile in un reato di evento [...] in cui per integrarsi la fattispecie deve derivare la morte di più persone o la morte di una e le lesioni per altri».

11.- L'Unione Camere penali italiane (UCPI) ha presentato un'opinione scritta in qualità di *amicus curiae*, argomentando a sostegno della fondatezza delle questioni sollevate. L'opinione è stata ammessa con decreto presidenziale del 19 marzo 2026.

È stato, in particolare, sottolineato come il trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 12-*bis* t.u. immigrazione sarebbe lesivo del principio di proporzionalità - espresso dagli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. e dall'art. 49, paragrafo 3, CDFUE, per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. - a causa della sua «possibile applicazione [...] a soggetti non inseriti in organizzazioni criminali, quali i c.d. migranti-scafisti, spesso meri esecutori materiali della traversata». Ne deriverebbe «un approccio eccessivamente generalizzante e indifferenziato al fenomeno dell'immigrazione irregolare», che impedirebbe «di valorizzare il minore grado di colpevolezza dell'agente e di offensività della condotta».

Ugualmente fondata sarebbe la censura di difetto di proporzionalità rispetto ai *tertia comparationis* individuati dall'ordinanza di rimessione.

Le questioni sarebbero, infine, fondate con riferimento sia all'assenza dell'attenuante di lieve entità, che consentirebbe «di ristabilire la proporzione tra disvalore del fatto e risposta punitiva», sia al divieto di bilanciamento tra circostanze, fatta eccezione per l'attenuante di cui all'art. 114 cod. pen., che non sarebbe applicabile al caso di specie, in cui si contestano «condotte, come quella di conduzione del natante, ritenute causalmente essenziali alla realizzazione dell'evento».

12.- Con atto depositato il 4 maggio 2026, è intervenuto in giudizio A.M.H.Y. H., assumendo di essere portatore di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto dedotto in giudizio, in quanto è stato condannato per il delitto previsto dal censurato art. 12-*bis* t.u. immigrazione alla pena di diciassette anni, nove mesi e dieci giorni di reclusione, con sentenza n. 270 del 24 giugno 2025 del GUP del Tribunale di Siracusa, avverso cui ha proposto appello. Nel corso del giudizio di primo grado, all'udienza del 28 gennaio 2025, l'interveniente aveva sollevato eccezione di illegittimità costituzionale del citato art. 12-*bis*, dichiarata infondata con ordinanza 11 marzo 2025 del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Agrigento.

Ad avviso dell'interveniente, l'atto di intervento, ancorché depositato oltre i termini stabiliti dall'art. 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, dovrebbe essere ammesso «in considerazione della rilevanza della questione proposta». Nel merito, conclude per la sua fondatezza.

Considerato in diritto

13.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 10 del 2026), il GUP del Tribunale ordinario di Siracusa ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi due in relazione all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12-*bis*, commi 1, 3 e 4, t.u. immigrazione, che delinea il reato di «[m]orte o lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina».

In particolare, il giudice *a quo* censura i commi 1 e 3 del citato art. 12-*bis*, per «difetto di proporzionalità della pena edittale»; il comma 4, che pone il «divieto di bilanciamento tra le circostanze»; infine, lamenta la «mancata previsione della circostanza attenuante del fatto di lieve entità con possibilità di bilanciamento in termini di equivalenza o prevalenza [sulle] circostanze aggravanti».

Il rimettente riferisce di procedere, in sede di giudizio abbreviato, nei confronti di due imputati, cui è contestato di aver compiuto, «in concorso fra loro e con altri soggetti rimasti ignoti», «atti diretti in modo non equivoco a procurare illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato [di] 34 cittadini extracomunitari privi di valido titolo per l'ingresso sul territorio italiano», trasportandoli su una «piccola imbarcazione in vetroresina» ed esponendoli «per le modalità e la durata del trasporto a pericolo per la loro vita e la loro incolumità»; nonché di aver contribuito a «cagionare il decesso di tre dei cittadini extracomunitari trasportati a bordo [...] ed il ferimento di altri 10».

14.- Il rimettente dubita, in primo luogo, che i commi 1 e 3 del censurato art. 12-*bis* violino gli artt. 3, 27, terzo comma, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi due in relazione all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE, per irragionevolezza e sproporzione intrinseche.



La scelta di una pena edittale così elevata soprattutto nel minimo, da venti a trenta anni, infatti, impedirebbe «al giudice di commisurar[la] all'effettivo disvalore penale del fatto», soprattutto perché, nella fattispecie incriminatrice in esame, possono rientrare «condotte di gravità non del tutto sovrapponibili».

Sarebbe, inoltre, lesivo degli evocati parametri costituzionali che il legislatore non abbia previsto una circostanza attenuante per i fatti di lieve entità e abbia, invece, precluso, al comma 4 del medesimo art. 12-*bis*, un adeguato bilanciamento fra circostanze attenuanti e aggravanti.

Ad avviso del rimettente, infine, i commi 1 e 3 del censurato art. 12-*bis* si porrebbero in contrasto con l'art. 3 Cost. anche «sotto il profilo della [ir]ragionevolezza "estrinseca"» rispetto ad altre fattispecie incriminatrici, «che puniscono in modo significativamente diverso condotte lesive del medesimo bene giuridico integrate attraverso analoghe modalità esecutive».

In sostanza, l'ordinanza di rimessione denuncia il trattamento sanzionatorio del delitto previsto dall'art. 12-*bis* t.u. immigrazione sotto tre distinti profili, a ciascuno dei quali corrisponde un diverso *petitum*.

In primo luogo, sarebbe eccessivo il minimo edittale della pena detentiva previsto dal comma 1 (per il caso di morte di più persone o di morte anche di una sola persona e lesioni gravi o gravissime a una o più persone) e dal comma 3 (per l'aggravante dell'ingresso o della permanenza illegale nel territorio dello Stato di cinque o più persone) del censurato art. 12-*bis* e occorrerebbe, quindi, ridurre l'entità; sarebbe poi necessaria la previsione di un'ipotesi di lieve entità e occorrerebbe, quindi, introdurre la relativa attenuante; infine, il divieto di bilanciamento tra circostanze, posto dal comma 4, impedirebbe al giudice di adeguare la pena al disvalore del fatto e andrebbe, quindi, rimosso.

I tre *petita* devono essere esaminati separatamente, giacché, pur ispirati da una medesima finalità di complessiva attenuazione del rigore punitivo, definiscono questioni autonome.

15.- In via preliminare, va ribadito che l'intervento ad adiuvandum spiegato nel giudizio di legittimità costituzionale da A.M.H.Y. H. è inammissibile, per le ragioni già indicate nell'ordinanza di questa Corte n. 82 del 2026.

16.- Occorre poi esaminare, sempre in via preliminare, le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura dello Stato.

16.1.- In primo luogo, sarebbero inammissibili tutte le questioni - «nella triplice articolazione delle censure formulate avverso la norma» -, perché mirerebbero, «con una invasione del campo riservato alla discrezionalità legislativa», a «una completa rimodulazione della complessiva sanzione penale», tramite un'«abrogazione della fattispecie incriminatrice [...], atteso che si censura contemporaneamente la forbice edittale, il regime delle aggravanti, il divieto parziale di bilanciamento e l'assenza del fatto di lieve entità con il relativo bilanciamento».

L'eccezione non è fondata.

Se la scelta legislativa in ordine al trattamento sanzionatorio, per i diversi profili censurati, rientri tra le opzioni discrezionali del legislatore ovvero abbia travalicato uno o più dei limiti costituzionali evocati dal rimettente è valutazione che attiene al merito delle questioni sollevate e, pertanto, in tale sede va esaminata.

16.2.- In secondo luogo, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni relative al divieto di bilanciamento (art. 12-*bis*, comma 4, t.u. immigrazione) e alla mancata previsione dell'attenuante di lieve entità, perché astratte e ipotetiche e, quindi, prive di rilevanza nel giudizio *a quo*. Il rimettente, infatti, da un lato, non avrebbe individuato circostanze attenuanti applicabili agli imputati, dall'altro, avrebbe escluso espressamente la configurabilità dell'attenuante di cui all'art. 114 cod. pen., assumendo «che il fatto, sia sotto il profilo oggettivo che sotto quello soggettivo», non può qualificarsi «di lieve entità».

Le eccezioni sono fondate.

Il rimettente non individua alcuna circostanza attenuante applicabile nella fattispecie concreta su cui è chiamato a pronunciarsi, rispetto alla quale potrebbe porsi un problema di bilanciamento con la circostanza aggravante contestata agli imputati, né espone le ragioni che potrebbero indurre a qualificare il fatto per cui si procede come di lieve entità.

La rilevata carente descrizione della fattispecie del giudizio principale, sotto i profili considerati, determina l'inammissibilità delle questioni relative al divieto di bilanciamento tra circostanze e alla mancata previsione dell'attenuante di lieve entità, per difetto di motivazione sulla rilevanza (da ultimo, sentenze n. 31 del 2025, n. 198 del 2023, n. 249, n. 196, n. 33 e n. 28 del 2022).

16.3.- Infine, ad avviso della difesa statale, la «prima questione sollevata, [ossia quella] relativa al trattamento sanzionatorio» previsto dall'art. 12-*bis*, commi 1 e 3, t.u. immigrazione, sarebbe inammissibile sotto un duplice profilo: «quanto alla affermata intrinseca irragionevolezza» della pena, perché il rimettente «ne desume la sproporzione [...] da un giudizio meramente ipotetico ed astratto, sganciato del tutto dal giudizio presupposto»; quanto «alla sproporzione estrinseca», perché il rimettente pone quali *tertia comparationis* «reati del tutto disomogenei» e «non deduce quale [...] debba essere la pena corretta costituzionalmente», non individuando la soluzione a rime obbligate.

16.3.1.- Quanto al dedotto carattere astratto e ipotetico delle questioni, l'eccezione non è fondata.



Il rimettente riporta le imputazioni in cui sono descritte le condotte contestate agli imputati che è tenuto a giudicare. Egli, peraltro, nell'escludere la configurabilità dell'attenuante di cui all'art. 114 cod. pen., chiarisce che «le posizioni degli imputati non sono in alcun modo diversificabili» e che la condotta loro attribuita è quella «di conduzione dell'imbarcazione [poi affondata] nelle precarie e difettose condizioni di sicurezza» descritte appunto nei capi di imputazione.

La pur sintetica ricostruzione del fatto compiuta dal rimettente consente di ritenere plausibile la valutazione in ordine alla rilevanza delle questioni (*ex plurimis*, sentenze n. 10 del 2026, n. 154 e n. 108 del 2025).

16.3.2.- Anche l'eccezione di inammissibilità, per aver il rimettente individuato, quali *tertia comparationis*, «reati del tutto disomogenei», non è fondata.

Il giudice *a quo*, infatti, ha censurato la sproporzione «estrinseca» della sanzione prevista dall'art. 12-*bis*, commi 1 e 3, t.u. immigrazione, confrontandola con altre fattispecie di reato, la cui eventuale inidoneità a fungere da termine di riferimento onde verificare la pretesa lesione del principio di uguaglianza è valutazione che attiene al merito delle questioni sollevate e, pertanto, in tale sede va esaminata.

16.3.3.- L'Avvocatura dello Stato eccepisce, infine, l'inammissibilità delle questioni, in quanto il rimettente «non deduce quale [...] debba essere la pena corretta costituzionalmente», non individuando la soluzione a rime obbligate.

Anche tale eccezione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, «l'ordinanza di rimessione delle questioni di legittimità costituzionale non necessariamente deve concludersi con un dispositivo recante altresì un *petitum*, essendo sufficiente che dal tenore complessivo della motivazione emerga con chiarezza il contenuto ed il verso delle censure» (sentenze n. 214 del 2025). Nel caso in esame, le questioni sono chiaramente volte a «consentire» al giudice «di parametrare la pena all'effettivo disvalore penale del fatto», allineando la sanzione prevista dal censurato art. 12-*bis* a quella prevista dall'art. 12, comma 3, t.u. immigrazione in concorso formale, ex art. 586 cod. pen., con l'omicidio e le lesioni plurimi colposi, ovvero a quella stabilita dall'art. 452-*ter* cod. pen.

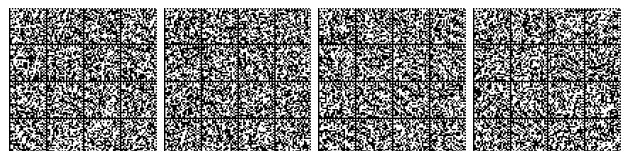
Peraltro, «una volta accertato un *vulnus* a un principio o a un diritto riconosciuti dalla Costituzione, non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione l'assenza di un'unica soluzione a «rime obbligate» per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore - qual è, tipicamente, quella della determinazione della risposta sanzionatoria a ciascun illecito penale -, risultando a tal fine sufficiente la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni «costituzionalmente adeguate», tratte da discipline già esistenti, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore» (sentenza n. 138 del 2024).

16.3.4.- Osserva poi questa Corte che, così come «[l]art. 12 t.u. immigrazione, e in particolare i suoi commi 1, 3, 3-*bis* e 3-*ter*», anche l'art. 12-*bis* investe «una materia interessata da obblighi assunti in sede di diritto internazionale e imposti dal diritto dell'Unione europea». In particolare, «[q]uanto al diritto dell'Unione europea», sono stabiliti obblighi di incriminazione «dal combinato disposto della decisione quadro 2002/946/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2002, relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, e dalla direttiva, adottata in pari data, 2002/90/CE del Consiglio, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali (che assieme formano il cosiddetto «Facilitators Package»)» (sentenza n. 63 del 2022).

Di conseguenza, la questione sollevata dal rimettente in relazione all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE (per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.) è «ammissibile [...] con riguardo alla condizione - stabilita dall'art. 51 CDFUE, e costantemente rammentata dalla stessa giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, da ultime, sentenze n. 85 del 2024, punto 2 del Considerato in diritto, e n. 183 del 2023, punto 7 del Considerato in diritto) - che la controversia all'esame ricada nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione» (sentenza n. 7 del 2025; nello stesso senso, da ultimo, sentenza n. 73 del 2026).

Peraltro, la decisione di «investire questa Corte della valutazione sulla legittimità costituzionale [dell'art. 12-*bis* t.u. immigrazione], alla stregua tanto dei parametri nazionali sui quali si fonda il principio di proporzionalità della pena, quanto dello stesso art. 49, paragrafo 3, CDFUE [...], per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.» è anche «conforme ai principi ormai ripetutamente enunciati dalla giurisprudenza costituzionale (a partire dalla sentenza n. 269 del 2017, punto 5.2. del Considerato in diritto) per l'ipotesi in cui il giudice rilevi una incompatibilità tra una legge nazionale e una norma di diritto dell'Unione dotata di effetto diretto» (sentenza n. 7 del 2025).

Deve, anzi, ribadirsi che «la disapplicazione (totale o parziale) di una pena prevista dalla legge italiana sarebbe foriera di «incertezze e disparità di trattamento», con conseguente pregiudizio per i principi di eguaglianza, di certezza del diritto [...] e prevedibilità delle decisioni giudiziarie», ponendosi altresì «in tensione rispetto al principio di legalità in materia penale», che «esige che le norme penali - anche nella parte in cui prevedono sanzioni per la violazione dei relativi precetti - siano formulate in modo chiaro e preciso», anche «per assicurare il più possibile la parità di trattamento tra i condannati. Quest'ultima esigenza rischierebbe di risultare compromessa, laddove il potere discrezionale del giudice di determinare la pena appropriata (art. 132 cod. pen.) non fosse adeguatamente delimitato da precise indica-



zioni fornite dal legislatore ovvero da una pronuncia di questa Corte in grado di sostituire, con effetto erga omnes, prescrizioni legislative giudicate incompatibili con i principi costituzionali e unionali» (ancora, sentenza n. 7 del 2025. In senso analogo, con riferimento al tema della successione di leggi nel tempo, sentenza n. 73 del 2026).

16.4.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12-*bis*, commi 1 e 3, t.u. immigrazione, con cui il rimettente censura il difetto di proporzionalità, intrinseca ed estrinseca, della sanzione da esso comminata per il reato di «[m]orte o lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina», sono ammissibili e possono, pertanto, essere scrutinate nel merito.

Occorre, però, delimitare il *thema decidendum*.

Sebbene formulate in termini generali, le questioni che investono il comma 3 devono intendersi riferite alla sola circostanza effettivamente ricorrente nella fattispecie concreta, cioè - secondo quanto espone lo stesso rimettente - all'aggravante del fatto riguardante «l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di cinque o più persone», prevista dall'art. 12, comma 3, lettera *a*), t.u. immigrazione, richiamato dal censurato art. 12-*bis*, comma 3; e in tali termini va perimetrato il relativo oggetto.

17.- All'esame del merito giova premettere un breve inquadramento dell'ipotesi delittuosa prevista dal censurato art. 12-*bis* t.u. immigrazione.

17.1.- Il reato di «[m]orte o lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina» è stato introdotto dall'art. 8, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 20 del 2023, come convertito (cosiddetto decreto Cutro), con l'obiettivo di contrastare le condotte illecite di traffico di migranti e prevenire la sempre più consistente perdita di vite umane ad esse connessa.

L'art. 12-*bis* configura un delitto aggravato dall'evento, costruito come ipotesi speciale di quello delineato dall'art. 586 cod. pen., da cui differisce proprio per lo specifico delitto da cui derivano, come conseguenza non voluta, la morte e le lesioni personali: non già qualsiasi delitto doloso, bensì l'ipotesi aggravata di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina prevista dall'art. 12, comma 3, lettere *b*) o *c*), t.u. immigrazione, rispetto alla quale integra un'autonoma fattispecie criminosa.

La nuova ipotesi delittuosa non estende, quindi, l'area del "penalmente rilevante", in quanto le medesime condotte, prima della novella legislativa, ricadevano nell'ambito di applicazione del menzionato art. 12 in concorso formale, ex art. 586 cod. pen., con i delitti di omicidio o lesioni personali plurimi colposi. La principale novità riguarda, invece, il profilo sanzionatorio, che viene inasprito e su cui si incentrano le odierne questioni di legittimità costituzionale.

17.2.- La condotta tipica - che, potendo essere commessa da "chiunque", compresi gli stessi stranieri irregolari che, mentre procurano l'ingresso illegale altrui, procurano al contempo il proprio, delinea un reato comune - è descritta, dal comma 1 dell'art. 12-*bis* t.u. immigrazione, in termini sostanzialmente sovrapponibili a quelli di cui all'art. 12 t.u. immigrazione.

È però ulteriormente richiesto, come elemento costitutivo del fatto tipico, che il trasporto o l'ingresso siano attuati «con modalità tali da esporre le persone a pericolo per la loro vita o per la loro incolumità o sottoponendole a trattamento inumano o degradante». Questi elementi modali della condotta - che, nel delitto previsto dall'art. 12, costituiscono circostanze aggravanti (comma 3, lettere *b*) e *c*) - sono tra loro alternativi e si caratterizzano per una stretta correlazione eziologica con le condotte di agevolazione.

L'ipotesi delittuosa di cui all'art. 12-*bis* t.u. immigrazione inoltre - pur essendo anch'essa, con riferimento alla condotta di favoreggiamento, «a consumazione anticipata», [perché si perfeziona] con il solo compimento di "atti diretti a procurare l'ingresso illegale di stranieri", senza che tale scopo debba necessariamente essere conseguito dall'agente» (sentenza n. 63 del 2022) - integra un reato di evento, che si consuma con «la morte di più persone», ovvero con la morte anche di una sola persona e le «lesioni gravi o gravissime a una o più persone» (comma 1), ovvero con «la morte di una sola persona» o con le «lesioni gravi o gravissime a una o più persone» (comma 2). Ai fini dell'integrazione del reato, è quindi necessario accertare la sussistenza del nesso di causalità materiale tra gli atti diretti a procurare l'ingresso irregolare dello straniero e uno o più degli eventi lesivi suindicati.

17.3.- Quanto all'elemento soggettivo, la condotta di favoreggiamento è imputabile a titolo di dolo, che deve abbracciare anche le specifiche modalità con cui la stessa è realizzata.

Gli eventi lesivi materialmente cagionati dalla condotta sono, invece, per espressa previsione legislativa, necessariamente non voluti, pena il mutamento del titolo di reato in omicidio o lesioni personali volontarie; e devono essere imputati all'autore della condotta stessa a titolo di colpa, in conformità al principio costituzionale di colpevolezza, «che la giurisprudenza di questa Corte - a partire dalla sentenza n. 364 del 1988 [...] - ricava da una lettura sistematica del primo e del terzo comma dell'art. 27 Cost., enuncianti rispettivamente i principi di personalità della responsabilità penale e di funzione rieducativa delle pene» (sentenza n. 21 del 2026).



17.4.- Sotto il profilo dell'oggettività giuridica, infine, si è al cospetto di un delitto plurioffensivo, in quanto, come «l'intera gamma delle ipotesi delittuose descritte dall'art. 12 t.u. immigrazione», anch'esso ha, quale oggetto di tutela, «l'ordinata gestione dei flussi migratori: interesse che questa Corte ha da tempo definito quale "bene giuridico 'strumentale', attraverso la cui salvaguardia il legislatore attua una protezione in forma avanzata del complesso di beni pubblici 'finali', di sicuro rilievo costituzionale, suscettivi di essere compromessi da fenomeni di immigrazione incontrollata" (sentenza n. 250 del 2010 e ivi numerosi precedenti in senso conforme), quali, in particolare, gli equilibri del mercato del lavoro, le risorse (limitate) del sistema di sicurezza sociale, l'ordine e la sicurezza pubblica» (sentenza n. 63 del 2022).

Tuttavia, l'«orizzonte di tutela» della fattispecie delittuosa in esame «trascende di gran lunga quello dell'ordinata gestione dei flussi migratori», essendo la stessa volta, «anche se non esclusivamente, a tutelare le persone trasportate, che spesso versano in stato di bisogno, anche estremo (sentenza n. 142 del 2017)» (ancora sentenza n. 63 del 2019). Questa Corte ha chiarito, con riferimento alla fattispecie aggravata di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, che «[c]iò appare evidente rispetto alle due ipotesi [...] previste dalle lettere *b*) e *c*) del comma 3 [dell'art. 12], integrate dall'essere stata la persona trasportata esposta rispettivamente a un pericolo per la propria vita o incolumità, e addirittura a trattamenti inumani o degradanti» (ancora, sentenza n. 63 del 2022); ipotesi che, nella fattispecie di cui all'art. 12-*bis* t.u. immigrazione, come già posto in evidenza, rappresentano non mere circostanze aggravanti, ma elementi costitutivi del fatto tipico.

Anche in relazione a questa fattispecie delittuosa, quindi, deve ammettersi che i «beni giuridici tutelati non si limit[ano] a quelli dell'ordine pubblico e della sicurezza dei confini, ma abbracc[iano] anche i diritti fondamentali delle persone trasportate o illegalmente introdotte nel territorio dello Stato italiano, le quali [...] sono esposte a pericolo di vita e di incolumità fisica nonché a trattamenti inumani e degradanti» (sentenza 142 del 2017).

Peraltro, la natura plurioffensiva del delitto previsto dall'art. 12-*bis* t.u. immigrazione si desume non solamente dalle particolari modalità esecutive della condotta, ma ancor più dal fatto che, come si è detto, la sua consumazione richiede la causazione della morte o delle lesioni personali gravi o gravissime di più persone. Ciò conferma che oggetto di tutela sono anche, e soprattutto, la vita e l'integrità fisica dei migranti oggetto di quel traffico illecito di persone che il legislatore ha voluto specificamente contrastare con l'introduzione della norma incriminatrice in esame.

17.5.- Come si è accennato, l'art. 12-*bis* t.u. immigrazione - che delinea un reato complesso, che comprende e assorbe le ipotesi di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina di cui all'art. 12, commi 1 e 3, lettere *b*) o *c*), t.u. immigrazione, nonché i reati di omicidio e lesioni personali gravi e gravissime colposi - prevede un trattamento sanzionatorio stabilito in misura graduale in funzione della tipologia e del numero degli eventi lesivi verificatesi.

In particolare, il comma 1 - censurato dal giudice *a quo* - prevede la reclusione da venti a trenta anni, se dal fatto deriva «la morte di più persone», ovvero la morte anche di una sola persona e «le lesioni gravi o gravissime a una o più persone». Il comma 2 commina la reclusione da quindici a ventiquattro anni, se dal fatto deriva «la morte di una sola persona». Nel caso, invece, di sole «lesioni gravi o gravissime a una o più persone», si applica la reclusione da dieci a venti anni.

Il comma 3, poi, prevede una serie di circostanze aggravanti mediante il rinvio all'art. 12, commi 3 e 3-*ter*, t.u. immigrazione e il comma 4 stabilisce il divieto di bilanciamento delle descritte aggravanti con eventuali attenuanti, fatta eccezione per la minore età (art. 98 cod. pen.), la partecipazione di minima importanza e l'essere stati determinati a commettere il reato (art. 114 cod. pen.). Fuori di tali ipotesi, le diminuzioni di pena connesse alle attenuanti «si operano sulla quantità di pena risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti».

18.- Poste queste premesse, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi due in relazione all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE, per irragionevolezza intrinseca e sproporzione della pena prevista dall'art. 12-*bis*, commi 1 e 3, t.u. immigrazione non sono fondate.

Ad avviso del rimettente, la «scelta di una pena edittale così elevata, soprattutto nel minimo» impedirebbe «al giudice di commisurar[la] all'effettivo disvalore penale del fatto», soprattutto perché, nella fattispecie delittuosa in esame, possono rientrare «condotte di gravità non del tutto sovrapponibili, quali, per esempio, quelle riconducibili a veri e propri esponenti del traffico organizzato di migranti, ma imputabili a soggetti il cui contributo causale [...] risulti occasionale o isolato»; ovvero a soggetti «che, lungi dall'essere parte di un'organizzazione criminale, sono a loro volta "vittime" del sistema, venendo individuati come meri esecutori del progetto criminale» (i cosiddetti «migranti-scafisti»).

18.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «le valutazioni discrezionali di dosimetria della pena spettano al legislatore, con il solo limite delle scelte sanzionatorie che si rivelino arbitrarie o manifestamente irragionevoli» (*ex multis*, tra le ultime, sentenze n. 35 del 2026 e n. 202 del 2025; nello stesso senso, sentenze n. 91 e n. 46 del 2024, n. 120 del 2023, n. 260 e n. 95 del 2022, n. 62 del 2021). Il sindacato sulla proporzionalità della pena - che deve essere particolarmente attento rispetto alle leggi penali, in quanto «sempre suscettibili di incidere, oltre che su vari altri diritti fondamentali, sulla libertà personale dei loro destinatari» (sentenza n. 46 del 2024) - può e deve svolgersi, comunque, «entro i confini della non manifesta irragionevolezza della scelta sanzionatoria, superati i quali, soltanto, quest'ultima può reputarsi arbitraria e, pertanto, giustificare l'intervento di questa Corte» (sentenza n. 35 del 2026).



Al fine «di perimetrare la valutazione di legittimità costituzionale, è stato sviluppato un modello di sindacato sulla proporzionalità “intrinseca” della pena in cui assumono rilievo la formulazione particolarmente ampia della disposizione censurata [...] e l’asprezza del minimo edittale» (sentenza n. 35 del 2026; nello stesso senso, fra le più recenti, sentenze n. 202, n. 171 e n. 83 del 2025, nonché n. 91 del 2024).

Indubbiamente, il legislatore ha previsto, per la nuova fattispecie delittuosa di cui al censurato art. 12-*bis* t.u. immigrazione, una «risposta punitiva improntata a eccezionale asprezza» (così, sentenza n. 113 del 2025 con riferimento al sequestro estorsivo), sia nel minimo (venti anni di reclusione) sia nel massimo (trenta anni di reclusione) edittali.

Come emerge dai lavori preparatori, d’altronde, con l’introduzione di questa ipotesi di reato si è proprio voluto realizzare un inasprimento sanzionatorio, mediante la comminatoria di una pena notevolmente più severa di quella che sarebbe stata applicabile, prima della novella legislativa, ai sensi dell’art. 12, comma 3, lettere *b)* o *c)*, t.u. immigrazione in concorso formale, ex art. 586 cod. pen., con i delitti di omicidio o di lesioni personali plurimi colposi, a cui sarebbero stati riconducibili i fatti oggi sussumibili nell’art. 12-*bis*. E ciò allo scopo - dichiaratamente perseguito dal legislatore - di scoraggiare il dilagante fenomeno del trasporto di migranti irregolari realizzato in condizioni che espongono i migranti stessi a grave pericolo per la loro vita e incolumità e che, sempre più spesso, si concludono, tragicamente, con la morte di molti di essi, sul cui stato di bisogno, anche estremo, sovente speculano organizzazioni criminali che ricavano profitto da tale attività.

18.2.- La risposta sanzionatoria non è, quindi, manifestamente sproporzionata rispetto all’intrinseca gravità dei fatti contemplati dalla norma incriminatrice censurata.

Come si è già posto in evidenza, infatti, la fattispecie delittuosa in esame è descritta in termini tali da escludere che la stessa si caratterizzi per quella «notevole latitudine descrittiva atta a coinvolgere una vasta gamma di condotte dal diversificato disvalore, idonee cioè a compromettere il bene giuridico tutelato in maniera profondamente differente» (sentenza n. 202 del 2025).

È indubbio che la nuova norma incriminatrice abbracci condotte diverse sul piano criminologico, come già osservato da questa Corte in relazione al delitto di cui all’art. 12 t.u. immigrazione, che, come anticipato, l’art. 12-*bis* “riproduce” nella descrizione del fatto tipico (sentenza n. 63 del 2022). In quest’ultima fattispecie, però, l’entità dell’offesa arrecata alle vittime - sia per il tipo, sia per il numero di eventi lesivi descritti dalla norma incriminatrice, che compromettono i beni giuridici tutelati in misura massima - è tale da connotare i fatti riconducibili alla fattispecie astratta di reato di elevatissimo disvalore e da escludere che possano essere «totalmente immun[i] dai profili di allarme sociale [e di gravità] che hanno indotto il legislatore a stabilire per questo titolo di reato un minimo edittale di notevole asprezza (sentenza n. 120 del 2023)» (così, con riferimento al furto con strappo, sentenza n. 171 del 2025).

Sono, anzitutto, richieste modalità della condotta, di per sé, gravemente offensive dei beni giuridici tutelati - integrate dall’essere stata la persona trasportata esposta a un pericolo per la propria vita o incolumità o, addirittura, a un trattamento inumano o degradante - che «non possono non richiamare alla mente le drammatiche immagini di viaggi su imbarcazioni di fortuna e sovraffollate, o in precari nascondigli in celle frigorifere destinate al trasporto di merci, che spesso sfociano in eventi fatali» (sentenza n. 63 del 2022). Modalità della condotta che, peraltro, integrano elementi costitutivi della fattispecie delittuosa e, quindi, sono necessariamente oggetto di dolo. Le condotte in esame sono, inoltre, «oggetto di obblighi sovranazionali di maggiore punibilità: il Protocollo di Palermo [ossia, il Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria] richiede per entrambe un aggravamento di pena [...], mentre il “Facilitators Package” impone per la prima ipotesi l’adozione di pene “privative della libertà, il cui massimo non può essere inferiore a otto anni”» (ancora, sentenza n. 63 del 2022).

In secondo luogo, l’ipotesi delittuosa delineata dal comma 1 dell’art. 12-*bis* t.u. immigrazione, per la quale è comminata la pena edittale nella misura minima censurata dal rimettente (venti anni di reclusione), si consuma con la causazione della «morte di più persone», ovvero della morte anche di una sola persona e delle «lesioni gravi o gravissime a una o più persone», che, oltre a essere materialmente riconducibili alla specifica condotta di favoreggiamento, connotata dagli elementi modali di cui si è detto, sono imputati, a titolo di colpa in concreto, all’autore della stessa. Peraltro, poiché questi deve agire nella consapevolezza delle condizioni in cui avviene il trasporto, si verterà, frequentemente, in un’ipotesi di colpa caratterizzata dalla previsione dell’evento lesivo poi concretamente verificatosi.

Sul piano della descrizione del fatto tipico, quindi, gli elementi modali della condotta, che «accescono [...] il disvalore dell’illecito» (sentenza n. 331 del 2011), e i gravi eventi lesivi ad essa causalmente legati - che ledono beni di primaria importanza, come la vita e l’integrità fisica - arricchiscono la dimensione offensiva della nuova ipotesi delittuosa e selezionano solamente condotte di notevole gravità.

18.3.- Anche rispetto all’aggravamento di pena previsto dal comma 3 dell’art. 12-*bis* t.u. immigrazione, qualora il fatto riguardi «l’ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di cinque o più persone», non è ravvisabile il denunciato difetto di proporzionalità della pena.



Questa Corte ha già sottolineato la «dimensione plurioffensiva» della fattispecie aggravata in esame, che evoca, «secondo le verosimili intenzioni del legislatore, scenari di coinvolgimento di organizzazioni criminali attive nel traffico internazionale di migranti», rafforzando così la portata offensiva della fattispecie astratta (sentenza n. 63 del 2022).

Trattandosi, peraltro, di circostanza a effetto comune, che implica un aumento della pena della fattispecie base fino a un terzo, la sua previsione non si traduce in una risposta sanzionatoria manifestamente sproporzionata rispetto all'intrinseca gravità della tipologia dei fatti tipizzati.

18.4.- La misura della pena edittale prevista per il reato di «[m]orte o lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina» costituisce un segnale della particolare gravità del fatto che il legislatore ha inteso contrastare, connotato da un disvalore assai significativo, tale da giustificare appunto una pena così elevata, rispetto alla quale, quindi, le censure di irragionevolezza e sproporzione intrinseca non sono fondate.

Come anticipato, però, i fatti riconducibili al censurato art. 12-*bis* sono ascrivibili a «“tipi” criminologici [...] ben distinti» (sentenza n. 63 del 2022), tra cui spicca la figura del cosiddetto «migrante-scafista» non trafficante, cui fa riferimento la stessa ordinanza di rimessione.

Con questa espressione, ormai invalsa nello stesso linguaggio giudiziario, si indica il migrante irregolare - del tutto estraneo all'eventuale sodalizio criminale che ha organizzato il trasporto - cui viene assegnato, in via occasionale ed episodica, il compito di condurre il mezzo di trasporto o altro ruolo logistico (ad esempio, di addetto al satellitare, di custode del cibo e dell'acqua, di incaricato dell'ordine a bordo). Sovente, tale soggetto è costretto ad assumere questo compito, durante il viaggio, mediante violenza o minaccia, esercitata su di lui o sui suoi familiari dagli stessi trafficanti, oppure dalla necessità di fronteggiare situazioni di emergenza.

Per evitare che l'applicazione della fattispecie incriminatrice ai casi in esame si traduca in un trattamento sanzionatorio sproporzionato e, quindi, lesivo degli evocati parametri costituzionali, il giudice dovrà far uso di tutti gli strumenti che l'ordinamento gli mette a disposizione.

Oltre a un puntuale accertamento degli elementi, oggettivi e soggettivi, della fattispecie di reato, come il nesso causale tra la specifica condotta del migrante e l'evento lesivo concretamente verificatosi, il dolo rispetto a detta condotta e alle sue concrete modalità esecutive, la colpa in relazione all'evento non voluto, il giudice potrà ricorrere, per accertare o calibrare la responsabilità del cosiddetto migrante-scafista, rispettivamente, alle cause scriminanti o alle circostanze attenuanti comuni.

Con riferimento alle prime, la situazione concreta in cui, di regola, uno dei migranti irregolari è costretto ad assumere il ruolo di “scafista” non può non evocare l'esimente dello stato di necessità (art. 54 cod. pen.).

Una volta escluso il collegamento del migrante con l'organizzazione criminale che ha pianificato e realizzato le operazioni di trasporto, infatti, l'essere costretto a collaborare alla traversata a causa delle minacce o delle violenze subite, ovvero per sfuggire alle condizioni gravemente degradanti presenti in molti centri di detenzione nei quali vengono fatti sostare i migranti, ovvero ancora per fronteggiare una situazione di necessità prodotta dalla «cinica azione di abbandono in acque extraterritoriali dei disperati» (Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenza 10 dicembre 2014-23 gennaio 2015, n. 3345), può ben integrare quel «pericolo attuale di un danno grave alla persona», non «altrimenti evitabile», richiesto dall'art. 54, primo comma, cod. pen. Né, di regola, può ritenersi che detto pericolo, da cui il migrante tenta di mettersi al riparo mediante la realizzazione del reato, sia da lui «volontariamente causato» semplicemente per aver intrapreso il percorso migratorio clandestino.

Né possono assumere carattere ostativo all'operatività dello stato di necessità le difficoltà probatorie, considerato che, ai sensi dell'art. 530, comma 3, cod. proc. pen., se «vi è dubbio sull'esistenza» delle cause di giustificazione, «il giudice pronuncia sentenza di assoluzione», laddove almeno l'imputato abbia allegato seri e circostanziati elementi fattuali idonei a rendere plausibile, anche se non compiutamente provata, la sussistenza della scriminante (*ex multis*, Corte di cassazione, quinta sezione penale, sentenza 21 febbraio-23 luglio 2020, n. 22040; sesta sezione penale, sentenza 11 settembre-23 ottobre 2018, n. 48280).

Qualora poi la condotta del cosiddetto migrante-scafista non sia scriminabile, il giudice potrà avvalersi di altri strumenti approntati dall'ordinamento, che consentono di pervenire a un'attenuazione del trattamento sanzionatorio, in omaggio, oltre che al principio di proporzionalità, a quello di individualizzazione della pena, «che richiede di tenere conto dell'effettiva entità e delle specifiche esigenze dei singoli casi» (sentenza n. 117 del 2025), così da rendere «quanto più possibile “personale” la responsabilità penale, nella prospettiva segnata dall'art. 27, primo comma» (sentenza n. 7 del 2022).

Nel caso di commissione plurisoggettiva del delitto di cui al censurato art. 12-*bis*, in particolare, assumerà rilievo la circostanza attenuante del contributo di minima importanza prevista dall'art. 114, primo comma, cod. pen., che peraltro il comma 4 del medesimo art. 12-*bis* rende pienamente bilanciabile con le aggravanti cosiddette “blindate”.



L'applicazione dell'attenuante in esame potrà consentire di calibrare la sanzione al contributo apportato al fatto di reato dal singolo concorrente, al suo effettivo disvalore e alla sua ridotta rimproverabilità; il che potrà accadere allorché l'imputato sia soltanto l'anello finale di un traffico di migranti riconducibile a un sodalizio criminale che ne trae profitto e la sua condotta sia oggettivamente fungibile, perché agevolmente sostituibile con l'azione di altri migranti o con una diversa distribuzione di compiti tra di essi per opera dei trafficanti.

Sempre in una prospettiva costituzionalmente orientata, dovrà infine attribuirsi rilievo all'attenuante prevista dal terzo comma dell'art. 114 cod. pen. - anch'essa bilanciabile, ai sensi dell'art. 12-*bis*, comma 4, t.u. immigrazione con le cosiddette aggravanti "blindate" -, considerato che il migrante ben potrebbe trovarsi in uno stato di soggezione psicologica rispetto ai trafficanti, cagionato dalla relazione di forza da essi instaurata e dalla conseguente preoccupazione di non pregiudicare gli interessi propri o della propria famiglia; soggezione, o vera e propria coazione psicologica che attenua in concreto, pur senza annullarle, le sue facoltà di reazione e lo determina alla commissione del reato.

19.- Anche le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'art. 3 Cost., per «[ir]ragionevolezza estrinseca» rispetto al trattamento sanzionatorio previsto da altre fattispecie incriminatrici evocate quali *tertia comparationis*, sono non fondate.

Anzitutto, occorre tener conto che, fermi restando i divieti esplicitamente elencati dall'art. 3, primo comma, Cost., «nel giudizio di eguaglianza rilevano [...] i soli profili per i quali si discute di [...] diritti, doveri o interessi specificamente costituzionali» (sentenza n. 54 del 2026). Inoltre, «[p]er costante giurisprudenza costituzionale, il raffronto tra fattispecie normative, finalizzato a verificare la non manifesta irragionevolezza delle scelte legislative [...] deve avere a oggetto casistiche omogenee, risultando altrimenti improponibile la stessa comparazione (sentenze n. 120 del 2023, n. 156 del 2020, n. 282 del 2010 e n. 161 del 2009)» (sentenza n. 90 del 2025).

Pertanto, soltanto «a fronte di sperequazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee», ovvero di equiparazioni sanzionatorie tra fattispecie eterogenee, «non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione», si può ritenere che la scelta legislativa trasmodi «nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio» (sentenza n. 68 del 2012).

19.1.- Il rimettente pone il censurato art. 12-*bis*, in primo luogo, in comparazione con il delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina aggravato ai sensi dell'art. 12, comma 3, lettere *b*) o *c*), t.u. immigrazione, in concorso formale, ex art. 586 cod. pen., con l'omicidio e le lesioni plurimi colposi.

Come già evidenziato, l'art. 12-*bis* t.u. immigrazione prevede un'ipotesi speciale del delitto di cui all'art. 586 cod. pen., sanzionando con una pena più elevata - e in ciò risiede lo scopo della sua introduzione - le condotte che, precedentemente, ricadevano nell'ambito di applicazione delle norme incriminatrici assunte a *tertia comparationis*.

La previsione di una fattispecie criminosa speciale, rispetto ad altre già presenti nell'ordinamento, caratterizzata da un diverso e più severo trattamento sanzionatorio, non comporta una disparità di trattamento lesiva dell'art. 3 Cost. e rientra, al contrario, negli apprezzamenti discrezionali del legislatore «sull'opportunità del ricorso alla tutela penale e sui livelli ottimali della stessa» (sentenza n. 95 del 2019), che incontrano il solo limite della non manifesta irragionevolezza.

Deve, quindi, concludersi per la non fondatezza di tale profilo di censura.

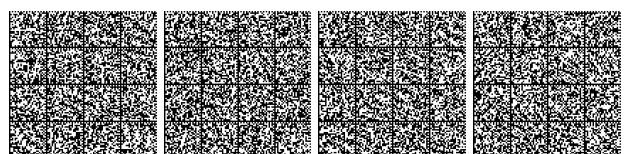
19.2.- In secondo luogo, il giudice *a quo* lamenta la manifesta irragionevolezza della censurata scelta sanzionatoria rispetto alla cornice edittale prevista dall'art. 452-*ter* cod. pen., che per il delitto di inquinamento ambientale, commina «la pena della reclusione da cinque a dieci anni» aumentata fino al triplo, con il limite di venti anni di reclusione, «[n]el caso di morte di più persone» ovvero di morte anche di una sola persona e di «lesioni di una o più persone».

Anche questa norma incriminatrice introduce un'ipotesi speciale del delitto di cui all'art. 586 cod. pen., prevedendo il reato di «[m]orte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale»; tuttavia, al di là dell'identità dell'evento non voluto e del suo titolo di imputazione soggettiva, le due fattispecie delittuose presentano sostanziali differenze, sia sul piano dell'oggettività giuridica, sia sul piano della tipizzazione.

Nel delitto assunto a *tertium comparationis* la fattispecie dolosa di base, posta a tutela dell'ambiente, è descritta facendo riferimento a «uno dei fatti di cui [all'articolo] 452-*bis*», primo comma, cod. pen., che consistono nel cagionare abusivamente «una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili: 1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo; 2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna».

Essa integra, pertanto, un reato a forma libera, di evento, dovendo la condotta cagionare l'evento naturalistico costituito dalla compromissione ambientale, e di danno, integrando detto evento l'offesa materiale ed empiricamente verificabile del bene protetto, che è appunto l'ambiente.

La diversità quanto a tipizzazione delle condotte e la disomogeneità sul piano dell'offensività delle fattispecie poste a confronto, quindi, inducono a ritenere non fondato il profilo di censura.



Peraltro, come dedotto dalla difesa statale, nell'ordinamento vi sono altre ipotesi di delitti aggravati dall'evento morte puniti con sanzioni anche più severe di quelle comminate dall'art. 12-*bis*, commi 1 e 3, t.u. immigrazione, come i delitti di sequestro di persona a scopo di estorsione, di terrorismo o di eversione, aggravati dalla morte non voluta del sequestrato, per i quali è prevista la pena di trenta anni di reclusione (artt. 289-*bis* e 630 cod. pen.); nonché ipotesi in cui la causazione dell'evento morte non voluto determina un brusco innalzamento della cornice edittale della fattispecie base dolosa, come il delitto di tortura (art. 613-*bis* cod. pen.), in cui se dal fatto «deriva la morte [della persona "torturata"] quale conseguenza non voluta, la pena è della reclusione di anni trenta» invece che quella della reclusione da quattro a dieci anni.

19.3.- Infine, il rimettente censura l'"equiparazione sanzionatoria" tra il delitto previsto dall'art. 12-*bis*, commi 1 e 3, t.u. immigrazione e l'omicidio volontario, per il quale l'art. 575 cod. pen. prevede «la reclusione "non inferiore ad anni ventuno": ossia [...] la pena della reclusione da un minimo di ventuno a un massimo di ventiquattro anni, quest'ultimo risultante dalla regola generale di cui all'art. 23 cod. pen.» (sentenza n. 197 del 2023).

A suo avviso, «il sistema sanzionatorio [...] fini[rebbe] per obliterare la differenza tra le due fattispecie delittuose sotto il profilo dell'elemento soggettivo, finendo per trattare in modo analogo (se non addirittura sanzionando più gravemente la fattispecie colposa) situazioni con grado di colpevolezza ontologicamente diverso».

Come evidenziato da questa Corte, se è innegabile che «[o]gni omicidio lede in maniera definitiva una vita umana [e] poiché ciascuna persona ha pari dignità rispetto a tutte le altre, ogni omicidio parrebbe avere identico disvalore», non deve trascurarsi che «la morte di una persona può essere causata con dolo, con preterintenzione, con colpa. Le conseguenze materiali dell'azione sono identiche: ma l'intensità di tale rimprovero è assai differente in ciascuna di tali ipotesi» (sentenza n. 197 del 2023).

Ciò premesso, la comparazione con la fattispecie dell'omicidio volontario non è idonea a dimostrare la manifesta irragionevolezza e sproporzione della sanzione prevista dal censurato art. 12-*bis* t.u. immigrazione, se solo si considera che la pena minima di venti anni di reclusione - su cui si appuntano le censure del rimettente - è comminata per un omicidio plurimo, ossia per «la morte di più persone», ovvero per la morte anche di una persona, ma affiancata da «lesioni gravi o gravissime a una o più persone».

Il termine di paragone individuato dal giudice *a quo*, quindi, non è pertinente, in quanto il raffronto avrebbe dovuto essere effettuato con l'omicidio volontario plurimo o con l'omicidio in concorso con lesioni volontarie (sentenza n. 54 del 2026).

Peraltro, come già evidenziato, il delitto di cui all'art. 12-*bis* di cui al t.u. immigrazione, stante la sua natura pluri-offensiva, è preposto a tutela di più beni giuridici: l'ordinata gestione dei flussi migratori, e gli interessi costituzionalmente rilevanti ad essa sottesi, e ancor più i diritti fondamentali dei migranti, come la loro dignità, la loro incolumità e la loro vita.

Ne consegue la non fondatezza anche di questo profilo di censura.

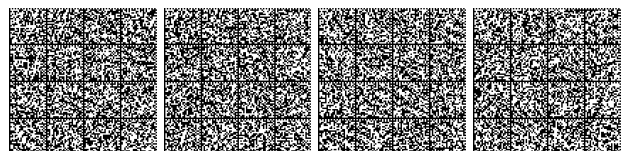
20.- Per le ragioni sopra esposte, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12-*bis*, commi 1 e 3, t.u. immigrazione, quest'ultimo limitatamente alla circostanza aggravante del fatto che riguarda l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di cinque o più persone, sollevate in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi due in relazione all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE, sotto il profilo sia dell'irragionevolezza e sproporzione intrinseche sia della disparità di trattamento, vanno dichiarate non fondate.

Le questioni di legittimità costituzionale relative al divieto di bilanciamento tra circostanze (art. 12-*bis*, comma 4, t.u. immigrazione) e alla mancata previsione della circostanza attenuante del fatto di lieve entità, sollevate in riferimento agli stessi parametri costituzionali, vanno dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nella parte in cui pone, al comma 4, il divieto di bilanciamento tra circostanze e non prevede la circostanza attenuante del fatto di lieve entità, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, questi ultimi due in relazione all'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Siracusa con l'ordinanza indicata in epigrafe;



2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12-bis, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, quest'ultimo limitatamente alla circostanza aggravante del fatto che riguarda l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di cinque o più persone, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi due in relazione all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Siracusa con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco Saverio MARINI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 3 luglio 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260120

N. 121

Sentenza 6 maggio - 6 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Comunicazione e informazione - Comunicazioni elettroniche - Installazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica di cui agli artt. 44, 45, 46, 47 e 49 del relativo codice (impianti radioelettrici, procedure semplificate per impianti a tecnologia 4G, variazioni non sostanziali degli impianti, impianti temporanei di telefonia mobile e realizzazione di opere civili funzionali all'installazione) nonché realizzazione di iniziative finalizzate a potenziare le infrastrutture e garantire l'operatività e la continuità dei servizi di telecomunicazione in zone gravate da usi civici - Applicabilità del vincolo paesaggistico - Esclusione - Violazione del principio della tutela dell'ambiente e del paesaggio - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Comunicazione e informazione - Comunicazioni elettroniche - Realizzazione di infrastrutture di comunicazione elettronica ad alta velocità nelle zone gravate da usi civici - Necessità dell'autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso - Esclusione - Denunciata violazione dei presupposti costituzionali della decretazione d'urgenza, della funzione di tutela ambientale degli usi civici, del diritto di difesa nonché dei principi di eguaglianza e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

– Decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, art. 54-bis.

– Costituzione, artt. 3, 9, 24 e 77, secondo 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, Massimo LUCIANI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 54-*bis* del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), promosso dal Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Toscana e Umbria nel procedimento vertente tra Associazione regionale università agrarie del Lazio e altri, con ordinanza del 15 settembre 2025, iscritta al n. 233 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di S. T. e F. M., di Infrastrutture wireless italiane spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2026 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi gli avvocati Francesco Saverio Cantella e Jacopo D'Auria per Infrastrutture wireless italiane spa, Emilia Pulcini per S. T. e F. M., nonché l'avvocato dello Stato Maria Luisa Spina per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 6 maggio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 15 settembre 2025, iscritta al n. 233 del registro ordinanze 2025, il Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 9, 24 e 77, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 54-*bis* del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), che per la realizzazione di infrastrutture di comunicazione elettronica ad alta velocità nelle zone gravate da usi civici esclude la necessità dell'autorizzazione di cui all'art. 12, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751).

La disposizione censurata stabilisce inoltre che nei casi di installazione delle infrastrutture di cui agli artt. 44, 45, 46, 47 e 49 del medesimo d.lgs. n. 259 del 2003 «e di realizzazione di iniziative finalizzate a potenziare le infrastrutture e a garantire il funzionamento delle reti e l'operatività e continuità dei servizi di telecomunicazione, non si applica il vincolo paesaggistico di cui all'articolo 142, comma 1, lettera *h*), del codice dei beni culturali e del paesaggio», di cui al 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).

2.- Il Commissario rimettente riferisce che l'Associazione regionale università agrarie del Lazio (d'ora in avanti: ARUAL) ha denunciato l'illegittima occupazione di proprietà collettive, site nel Comune di Valmontone, da parte della società Infrastrutture wireless italiane spa (d'ora in avanti: Inwit spa). Nel giudizio instaurato d'ufficio dallo stesso Commissario, si è costituita l'Università agraria di Valmontone che ha chiesto il rigetto del ricorso, deducendo di avere concesso in locazione alla società Inwit spa una porzione di terreno al fine di installarvi le proprie apparecchiature di comunicazione elettronica. Sebbene si tratti di opera insistente su una proprietà collettiva, in base alla disposizione censurata non sarebbe necessaria alcuna autorizzazione.

2.1.- La questione sarebbe rilevante ai fini del giudizio.

L'univoco tenore letterale della disposizione censurata imporrebbe al giudice di «prendere atto della realizzazione di una rete di trasmissione», mentre, in caso di accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 54-*bis* cod. comunicazioni elettroniche, l'opera insistente su proprietà collettive dovrebbe ritenersi illegittima, poiché realizzata in difetto di autorizzazione.

2.2.- Con il primo ordine di censure, il rimettente lamenta la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

La disposizione censurata è stata introdotta dall'art. 18, comma 7, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune», convertito, con modificazioni, nella legge 21 aprile 2023, n. 41. Ad avviso del rimettente, tale art. 18, comma 7, difetterebbe dei presupposti della necessità e dell'urgenza, «riguardando la previsione [di] opere che



non si sa se e quando verranno realizzate nel futuro», mentre «le situazioni straordinarie che legittimano il ricorso alla decretazione d'urgenza dovrebbero preesistere all'esercizio del potere legislativo». Inoltre, l'intervento legislativo in esame, in quanto «frutto di una "mera scelta politica" dell'esecutivo», non presenterebbe alcun connotato d'urgenza.

2.3.- La disposizione censurata violerebbe, inoltre, l'art. 9 Cost., ponendosi in contrasto con la funzione di tutela ambientale riconosciuta agli usi civici dall'art. 1, primo comma, lettera *h*), della legge 8 agosto 1985, n. 431 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616); dall'art. 142, comma 1, lettera *h*), del d.lgs. n. 42 del 2004 e dall'art. 3, comma 6, della legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi).

Il rimettente sottolinea che la funzione di tutela ambientale propria degli usi civici è stata riconosciuta sia dalla giurisprudenza costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 367 del 2007, n. 46 del 1995 e n. 133 del 1993 e l'ordinanza n. 316 del 1998), sia da quella di legittimità (è citata Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 16 febbraio 2011, n. 3811): funzione che sarebbe pregiudicata dalla disposizione censurata, la quale per un verso esclude la necessità dell'autorizzazione di cui all'art. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, per l'altro l'applicazione del vincolo paesaggistico.

2.4.- L'art. 54-*bis* cod. comunicazioni elettroniche violerebbe altresì il diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost.

La disposizione censurata determinerebbe la "privatizzazione" a tempo indeterminato dei beni collettivi e le comunità, cui spettano i relativi diritti, verrebbero private della possibilità di opporsi alla costruzione di tali infrastrutture, nonché di ottenere la restituzione dei beni in caso di abbandono delle opere, con sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 Cost., non essendo prevista una tutela successiva, né compensi di natura risarcitoria.

2.5.- Ad avviso del rimettente, l'art. 54-*bis* del d.lgs. n. 259 del 2003 violerebbe altresì l'art. 3 Cost. con riguardo al principio di eguaglianza, poiché solo le società che intendano installare reti di telecomunicazione (d'ora in avanti: *TLC*) sarebbero esentate dall'obbligo di rispettare le regole dell'evidenza pubblica, a differenza di quanto accade per la realizzazione di altre opere, anche di maggiore rilevanza, quali ospedali, autostrade, scuole, che invece debbono sottostare a tali procedure.

2.6.- È inoltre denunciata la violazione dell'art. 3 Cost. anche in riferimento al principio di ragionevolezza, alla luce degli argomenti contenuti nelle sentenze di questa Corte n. 310 del 2006 e n. 345 del 1997, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di discipline regionali che - in relazione ad alcune categorie di opere pubbliche - prevedevano analoghe valutazioni astratte di compatibilità con gli usi civici.

In queste pronunce, l'irragionevolezza è stata individuata nell'assimilazione, operata dal legislatore regionale, tra godimento collettivo di un terreno sottoposto ad uso civico e interesse alla realizzazione sullo stesso di un'opera funzionale al trasporto di energia elettrica. Alcune categorie di opere verrebbero dunque sottratte alla disciplina statale volta a garantire l'interesse della collettività alla conservazione degli usi civici e alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio.

Analogamente, nel caso in esame, la possibilità di installare reti di comunicazione su terreni gravati da usi civici implicherebbe una valutazione astratta di compatibilità delle opere, ossia senza considerare l'effettivo impatto che le stesse possono avere. Ciò si porrebbe in contrasto anche con i principi di sussidiarietà orizzontale e di democraticità.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel presente giudizio con atto depositato il 30 dicembre 2025, in cui ha chiesto che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.

3.1.- La difesa statale premette che la disposizione censurata è stata introdotta nell'ambito delle misure urgenti per l'attuazione del PNRR, con l'obiettivo di semplificare e accelerare la realizzazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica ad alta velocità, considerate in ambito unionale e nazionale quali strumenti di rilevanza strategica per un partecipato ed efficace sviluppo sociale, economico, culturale e commerciale.

3.2.- In via preliminare, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla rilevanza, poiché il giudice *a quo* non avrebbe illustrato le ragioni per cui la disposizione censurata inciderebbe sull'uso civico esistente sulle proprietà collettive site nel Comune di Valmontone.

Al contrario, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che la disposizione censurata non escluda affatto il mantenimento dell'uso civico, poiché - nello stabilire la compatibilità dell'infrastruttura con esso - ne presupporrebbe la conservazione. L'art. 54-*bis* del d.lgs. n. 259 del 2003 sarebbe volto a velocizzare la copertura di zone ancora scarsamente servite da reti di comunicazioni ad alta velocità, considerate quali strumenti di rilevanza strategica in ambito unionale e nazionale.



D'altra parte, nell'ordinanza di rimessione sarebbe del tutto omessa la descrizione della vicenda amministrativa da cui origina la controversia. Il giudice *a quo* si sarebbe limitato a riferire che alla società Inwit spa è stata concessa in locazione una porzione di terreno per installarvi le apparecchiature.

Sempre in via preliminare, il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce l'inammissibilità della questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., con riguardo al principio di eguaglianza, per la carente motivazione in ordine alla denunciata disparità di trattamento e in particolare per la generica indicazione delle fattispecie poste a raffronto.

3.3.- Nel merito, la difesa statale ritiene le questioni di legittimità costituzionale non fondate.

3.3.1.- Quanto alla denunciata violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., la questione non sarebbe fondata, poiché i presupposti del ricorso alla decretazione d'urgenza deriverebbero dall'esigenza di dare attuazione alle stringenti disposizioni adottate in sede europea per il completamento delle reti di TLC.

3.3.2.- Con riferimento al contrasto con l'art. 9 Cost., il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la disposizione censurata non elimini la tutela ambientale in senso assoluto, ma la bilanci con l'interesse pubblico alla realizzazione delle infrastrutture digitali. Ciò non determinerebbe alcuna irragionevole compressione del diritto al godimento delle risorse, né del rispetto dei vincoli ambientali e paesaggistici, poiché tali valutazioni possono essere comunque effettuate nell'ambito dell'autorizzazione alla realizzazione delle infrastrutture.

3.3.3.- Quanto alla violazione dell'art. 24 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che l'art. 54-*bis* cod. comunicazioni elettroniche non precluda l'accesso alla giustizia e il diritto di difesa delle comunità titolari delle proprietà collettive, che potrebbero comunque agire in giudizio per tutelare i propri diritti, anche in relazione all'eventuale impatto ambientale o patrimoniale delle opere in questione.

4.- Con atto depositato il 24 dicembre 2025, la società Inwit spa si è costituita nel presente giudizio chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente siano dichiarate inammissibili o non fondate.

4.1.- In via preliminare, la parte eccepisce l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza, in considerazione del difetto di giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici rimettente.

Si fa rilevare che, ai sensi dell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927, la giurisdizione speciale dei Commissari per la liquidazione degli usi civici sussiste quando sia contestata la qualità demaniale del suolo o comunque quando la controversia presupponga la necessità, anche in assenza di un'esplicita contestazione della *qualitas soli*, di un accertamento preliminare sull'esistenza di un diritto civico sulle terre oggetto del giudizio.

Viceversa, nel caso in esame, la demanialità dell'area sulla quale dovrebbe essere realizzata l'infrastruttura di TLC non sarebbe mai stata contestata, né dal Commissario rimettente, né dall'ARUAL. Infatti, le questioni dibattute nel giudizio *a quo* prescinderebbero dall'accertamento della *qualitas soli*. Le domande formulate in tale giudizio avrebbero dovuto essere proposte dinanzi al giudice ordinario (quanto ai profili attinenti alla validità del contratto di locazione e alla misura del canone) o al giudice amministrativo (quanto all'accertamento della illegittimità dell'autorizzazione e della ratifica del contratto da parte dell'Università agraria di Valmontone).

Tali controversie rimarrebbero estranee alla giurisdizione commissariale, poiché non richiederebbero l'accertamento della *qualitas soli*, né riguarderebbero lo svolgimento di altre operazioni rimesse al Commissario.

4.2.- Nel merito, la parte costituita ritiene non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Commissario.

4.2.1.- Quanto alla denunciata violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., la società Inwit spa deduce che l'art. 18, comma 7, del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, che ha introdotto il censurato art. 54-*bis* del d.lgs. n. 259 del 2003, sarebbe coerente con l'obiettivo, annunciato nel preambolo del medesimo decreto-legge e perseguito da tutte le disposizioni che lo compongono, di attuare tempestivamente gli interventi finanziati nell'ambito del PNRR, semplificando e accelerando i relativi procedimenti amministrativi.

La disposizione censurata sarebbe omogenea rispetto alle altre riguardanti la medesima materia delle infrastrutture digitali, che costituiscono obiettivi prioritari dei piani di sviluppo approvati a livello nazionale ed europolitano. La disciplina introdotta dall'art. 54-*bis* del d.lgs. n. 259 del 2003 risponderebbe all'esigenza di semplificare e accelerare le procedure di autorizzazione all'installazione degli impianti di TLC, ai sensi degli artt. 43 e seguenti del medesimo cod. comunicazioni elettroniche.

Il ricorso alla decretazione d'urgenza non sarebbe dunque irragionevole, considerata l'omogeneità della disposizione censurata rispetto alla funzione complessivamente perseguita dall'atto normativo in cui essa è inserita.

4.2.2.- Parimenti non fondata sarebbe la censura riferita alla violazione dell'art. 9 Cost.

Osserva la parte che la valenza ambientale e paesaggistica del bene civico non esclude la possibilità che venga mutata la destinazione dei relativi terreni. La stessa giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che il mutamento di destinazione ha lo scopo di mantenere un impiego utile alla collettività che ne rimane titolare (sono richiamate le sen-



tenze n. 228 del 2021, n. 71 del 2020, n. 178 e n. 113 del 2018, n. 103 del 2017). Come affermato in particolare dalla sentenza n. 103 del 2024 di questa Corte, risulterebbe compatibile con la vocazione pubblica del bene collettivo anche il mutamento di destinazione finalizzato all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, certamente assai più invasivi rispetto a una stazione radio base, occupante una superficie pari a 50 metri quadri.

4.2.3.- La difesa della parte sottolinea inoltre che, in base agli artt. 43, comma 4, e 51, comma 1, del d.lgs. n. 259 del 2003, le infrastrutture di comunicazione elettronica sono assimilate alle opere di urbanizzazione primaria e di pubblica utilità e possono pertanto essere localizzate in qualsiasi parte del territorio, a prescindere dalla destinazione urbanistica.

Le reti, mobili e fisse, di TLC a banda larga soddisfano, infatti, un bisogno generale della collettività, considerata la necessità delle stesse ai fini dello svolgimento a distanza di una serie di attività, anche strumentali all'utilizzo agricolo e silvo-pastorale dei beni in questione. Per tali ragioni, lo Stato ne promuove lo sviluppo, mediante incentivi economici e norme che ne agevolano la più ampia diffusione (sono richiamati l'art. 4, comma 7-bis, del decreto-legge 7 maggio 2024, n. 60, recante «Ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione», convertito, con modificazioni, nella legge 4 luglio 2024, n. 95, e la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 2 novembre 2023, recante «Linee di azione nei procedimenti amministrativi in materia di realizzazione di reti pubbliche di comunicazione relative agli interventi da realizzare per l'attuazione del PNRR»).

La disposizione censurata esprimerebbe, quindi, una ragionevole valutazione ex ante circa la strumentalità del mutamento della destinazione d'uso del bene civico alla soddisfazione di interessi della collettività di riferimento. Gli interventi disciplinati dalla disposizione censurata sarebbero da ritenere compatibili con gli aspetti inerenti alla tutela ambientale e paesaggistica in ragione delle loro caratteristiche strutturali (tenuto conto dell'esigua estensione delle aree occupate) e dell'inidoneità a precludere l'esercizio dei diritti sulla restante porzione del terreno demaniale.

4.2.4.- Quanto alla censura relativa alla violazione del principio di eguaglianza, la difesa della parte ne eccepisce in primo luogo l'inammissibilità, poiché nell'ordinanza non sarebbe indicata la disciplina legislativa da porre a confronto con la disposizione censurata.

Nel merito, la questione sarebbe comunque non fondata, perché le situazioni in comparazione sarebbero del tutto eterogenee. Infatti, le infrastrutture di TLC a banda larga, sebbene assimilate a opere di urbanizzazione primaria e di pubblica utilità, restano di proprietà del soggetto privato che le realizza. Inoltre, il censurato art. 54-bis troverebbe la propria giustificazione alla luce delle esigenze di celerità e snellezza procedimentale connesse alla realizzazione della rete di TLC, sia delle caratteristiche, strutturali e dimensionali, che tale categoria di opere presentano.

4.2.5.- Ad avviso della parte, non sarebbe configurabile neppure la violazione dell'art. 24 Cost.

Una volta riconosciuta la destinazione dell'infrastruttura al soddisfacimento di bisogni di interesse generale della popolazione, non sarebbe configurabile alcun impedimento all'esercizio dei diritti di uso civico, né sussisterebbe un'esigenza di tutela delle relative posizioni giuridiche, poiché non sussisterebbe alcuna lesione. La comunità titolare dei diritti di uso civico conserverebbe infatti la possibilità di rappresentare le proprie esigenze nell'ambito del procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione, eventualmente impugnandola dinanzi al giudice amministrativo.

5.- Con atto depositato il 29 dicembre 2025, si sono costituiti nel presente giudizio S. T. e F. M., quali parti intervenienti nel giudizio commissariale, chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate dal rimettente.

5.1.- Le parti riferiscono di essere intervenute nel giudizio *a quo* in qualità di utenti e membri della comunità di abitanti del Comune di Valmontone, al fine di denunciare la violazione dei diritti civili e della proprietà collettiva, nonché di chiedere al Commissario liquidatore di valutare la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 54-bis cod. comunicazioni elettroniche, per violazione dell'art. 9 Cost.

5.2.- Al riguardo, le parti richiamano la giurisprudenza costituzionale che ha affermato la valenza ambientale e paesaggistica delle aree di proprietà collettiva e la conseguente necessità della loro conservazione (sono richiamate le sentenze n. 236 del 2022, n. 228 del 2021, n. 71 del 2020, n. 210 del 2014, n. 310 del 2006, n. 46 del 1995 e n. 391 del 1989).

La valenza ambientale della proprietà collettiva assumerebbe specifico rilievo nella procedura prevista dall'art. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927. La disciplina che caratterizza il regime giuridico di circolazione delle aree gravate da uso civico sarebbe stata irragionevolmente pretermessa dalla disposizione censurata.

5.3.- Le parti ritengono fondata anche la questione sollevata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., per mancanza dei presupposti che giustificano il ricorso alla decretazione d'urgenza.

5.4.- Inoltre, le parti condividono le argomentazioni addotte dal rimettente a sostegno della violazione dell'art. 3 Cost., nonché dell'art. 24 Cost., per il pregiudizio del diritto di difesa dei titolari delle proprietà collettive.

6.- Ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la Federazione nazionale dei domini collettivi - Paolo Grossi e Pietro Nervi, in qualità di *amicus curiae*, ha depositato un'opinione scritta, ammessa con decreto presidenziale del 25 marzo 2026, in cui ha svolto considerazioni a sostegno della fondatezza delle censure sollevate dal rimettente.



L'art. 54-*bis* del d.lgs. n. 259 del 2003 determinerebbe la sottrazione della proprietà collettiva alla sua naturale vocazione e al suo speciale regime giuridico di tutela, trascurando la valenza ambientale propria dei beni collettivi, in contrasto con l'art. 9 Cost.

L'*amicus curiae* ha sottolineato che gli usi civici concorrono alla tutela dell'ambiente in quanto il loro esercizio e la sostanziale indisponibilità del bene permetterebbero la conservazione del terreno nella sua destinazione agricola e silvo-pastorale, che dovrebbe perdurare intatta sia per gli attuali titolari, sia per le future generazioni.

La disposizione censurata violerebbe anche l'art. 24 Cost., perché non consentirebbe alcun diritto di difesa alle collettività che sono titolari dei diritti di uso civico.

Sussisterebbe inoltre la violazione dell'art. 3 Cost. sia sotto il profilo dell'eguaglianza, sia sotto quello della ragionevolezza, poiché verrebbe disciplinata in modo ingiustificatamente difforme la realizzazione delle infrastrutture di TLC rispetto alla generalità delle altre opere su terre gravate da usi civici, opere che possono essere realizzate solo nel rispetto del regime specifico della proprietà collettiva.

Quanto alla violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., l'*amicus curiae* deduce l'assenza dei presupposti di necessità e urgenza per l'adozione del d.l. n. 13 del 2023, come convertito.

Considerato in diritto

7.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 233 del 2025), il Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana solleva, in riferimento agli artt. 3, 9, 24 e 77, secondo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 54-*bis* del d.lgs. n. 259 del 2003, introdotto dall'art. 18, comma 7, del d.l. n. 13 del 2023, come convertito.

Per la realizzazione di infrastrutture di comunicazione elettronica ad alta velocità nelle zone gravate da usi civici, la disposizione censurata esclude, nella prima parte, la necessità dell'autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso di cui all'art. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927.

La medesima norma stabilisce inoltre, nella seconda parte, che nei casi di installazione delle infrastrutture di cui agli artt. 44, 45, 46, 47 e 49 dello stesso d.lgs. n. 259 del 2003 «e di realizzazione di iniziative finalizzate a potenziare le infrastrutture e a garantire il funzionamento delle reti e l'operatività e continuità dei servizi di telecomunicazione, non si applica il vincolo paesaggistico di cui all'articolo 142, comma 1, lettera *h*), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

8.- È denunciata in primo luogo la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., poiché l'art. 18, comma 7, del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, che ha introdotto l'art. 54-*bis* cod. comunicazioni elettroniche, difetterebbe dei presupposti della necessità e dell'urgenza.

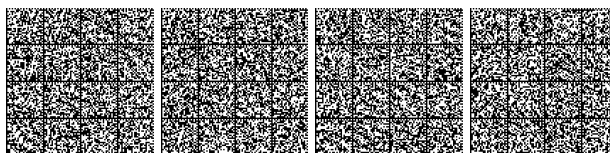
Sarebbe violato anche l'art. 9 Cost., poiché la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con la funzione di tutela ambientale riconosciuta agli usi civici dall'art. 1, primo comma, lettera *h*), della legge n. 431 del 1985; dall'art. 142, comma 1, lettera *h*), del d.lgs. n. 42 del 2004, nonché dall'art. 3, comma 6, della legge n. 168 del 2017: funzione, questa, che sarebbe pregiudicata dal più volte richiamato art. 54-*bis*, il quale, per un verso, esclude la necessità dell'autorizzazione di cui all'art. 12 citato, per l'altro, l'applicazione del vincolo paesaggistico.

Il rimettente ravvisa inoltre un contrasto con l'art. 24 Cost., in quanto la disposizione censurata finirebbe per privare le collettività, cui spettano i relativi diritti, della possibilità di opporsi alla costruzione di tali infrastrutture, nonché di ottenere la restituzione dei beni in caso di abbandono delle opere.

L'art. 54-*bis* del d.lgs. n. 259 del 2003 violerebbe altresì l'art. 3 Cost. con riguardo al principio di eguaglianza, poiché solo le società che intendano installare reti di TLC sarebbero esonerate da vincoli procedurali, a differenza di quanto accade per la realizzazione di altre opere (quali ospedali, autostrade, scuole), per le quali invece è prevista l'osservanza dei predetti vincoli.

Sarebbe infine violato l'art. 3 Cost. in riferimento al principio di ragionevolezza, in quanto la sottrazione delle reti di TLC alla disciplina volta a garantire l'interesse della collettività alla conservazione degli usi civici e alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio trascurerebbe l'effettivo impatto che in concreto le stesse possono avere.

9.- In via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità rispettivamente sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato e dalla Inwit spa.



9.1.- La difesa statale ha dedotto, in primo luogo, il difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, poiché non sarebbero illustrate le ragioni per cui la disposizione censurata inciderebbe sull'esercizio dell'uso civico esistente sulle proprietà collettive site nel Comune di Valmontone. Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, nello stabilire la compatibilità delle infrastrutture con l'uso civico, la disposizione censurata ne presupporrebbe la conservazione e consentirebbe di velocizzare la copertura di zone scarsamente servite da reti di TLC ad alta velocità.

L'eccezione non è fondata.

Tale allegazione difensiva allude, infatti, al difetto di lesività della disposizione censurata che, anziché eliminare la tutela offerta dagli usi civici, come ritenuto dal giudice *a quo*, ne presupporrebbe il mantenimento. Si tratta di un'eccezione che fa valere una diversa interpretazione e un diverso contenuto precettivo della disposizione in esame, tale da escluderne il contrasto con i parametri costituzionali: pertanto, essa non configura un motivo di inammissibilità delle questioni, ma attiene ai presupposti ermeneutici delle stesse e dunque alla valutazione di merito (sentenze n. 119 del 2023, punto 5 del Considerato in diritto, e n. 73 del 2023, punto 5 del Considerato in diritto).

9.2.- In secondo luogo, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito il difetto di motivazione sulla rilevanza, per la mancata descrizione della vicenda oggetto della controversia sottoposta all'esame del Commissario rimettente.

9.2.1.- Neppure tale eccezione è fondata.

Sia pure in termini sintetici, il giudice *a quo* ha riferito di dovere decidere in ordine alla legittimità dell'occupazione di terreni di proprietà collettiva, al fine di realizzare infrastrutture di TLC, in applicazione della disposizione censurata.

Gli elementi fattuali offerti dal rimettente sono dunque tali da consentire a questa Corte il controllo esterno della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale. Tale verifica non si spinge fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni, potendo questa Corte sindacare tale valutazione solo se essa appaia assolutamente priva di fondamento (tra le più recenti, sentenze n. 171, n. 137 e n. 129 del 2025, n. 122 e n. 23 del 2024).

9.3.- Inoltre, la società Inwit spa ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di giurisdizione del Commissario liquidatore rimettente, poiché nella controversia sottoposta al suo esame non sarebbe richiesto un accertamento preliminare sull'esistenza di un diritto civico sulle terre oggetto del giudizio.

L'eccezione non è fondata.

9.3.1.- La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che il vaglio del rimettente sull'esistenza delle condizioni dell'azione può essere sindacato solo laddove sia implausibile (tra le molte, sentenze n. 129 e n. 105 del 2025, n. 4 del 2024, n. 193 e n. 150 del 2022, n. 240 del 2021, n. 224 e n. 168 del 2020).

La sussistenza della giurisdizione è un presupposto che concerne la legittima instaurazione del giudizio *a quo*, la cui valutazione è riservata al giudice rimettente, in forza del principio di autonomia del giudizio costituzionale rispetto ai vizi del giudizio *a quo*. Per questa ragione, perché si determini l'inammissibilità della questione incidentale di legittimità costituzionale il difetto di giurisdizione del giudice *a quo* deve essere macroscopico e, quindi, rilevabile *ictu oculi* (con specifico riferimento alla giurisdizione, tra le molte, sentenze n. 135 del 2024, n. 156 e n. 101 del 2023, n. 68 del 2021, n. 267, n. 99 e n. 24 del 2020).

9.3.2.- Nel caso di specie, il rimettente ha riferito di essere chiamato a decidere in ordine all'illegittima occupazione di terreni di proprietà collettiva a causa dell'installazione di infrastrutture di TLC, evidenziando altresì che «la sdemanializzazione deriva direttamente dalla legge impugnata».

Con riferimento alla domanda di rilascio di un immobile occupato *sine titulo*, di cui sia stata contestata, anche implicitamente, la demanialità, la giurisprudenza di legittimità ha riconosciuto che l'accertamento preliminare dell'esistenza e dell'estensione del diritto di uso civico costituisce antecedente logico-giuridico della decisione. Tale accertamento attrae dunque la controversia nella competenza giurisdizionale del Commissario per la liquidazione degli usi civici (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 20 dicembre 2018, n. 33012; in senso analogo, sulla possibilità di una contestazione implicita della *qualitas soli* a radicare la giurisdizione commissariale, Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 7 novembre 2023, n. 31024).

Alla luce di tali affermazioni, l'asserito difetto di giurisdizione non può ritenersi né macroscopico, né manifesto, e l'eccezione di inammissibilità deve essere rigettata.

10.- Va viceversa accolta l'eccezione di inammissibilità della questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., per disparità di trattamento.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «il principio di eguaglianza esprime un giudizio di relazione in virtù del quale a situazioni eguali deve corrispondere l'identica disciplina e, all'inverso, discipline differenziate andranno coniugate a situazioni differenti» (tra le molte, sentenze n. 164 del 2025, n. 7 del 2024, n. 43 del 2022, n. 276 del 2020 e n. 241 del 2014 e n. 89 del 1996; nello stesso senso, sentenza n. 5 del 2000).



Pertanto, ai fini dell'ammissibilità della questione, è necessario che il giudice *a quo*, nel denunciare un trattamento differenziato di situazioni asseritamente uguali, indichi con sufficiente precisione quali sarebbero le «situazioni eguali» cui corrisponderebbe una disciplina diversa.

Viceversa, l'ordinanza di rimessione non indica la disposizione di legge rispetto alla quale la disposizione censurata configurerebbe un ingiustificato privilegio. Il giudice *a quo* si limita a richiamare come termine di raffronto la realizzazione di altre opere pubbliche (genericamente individuate in ospedali, autostrade, scuole), senza tuttavia ancorare tale vicenda a una specifica disciplina assunta a *tertium comparationis*. Risulta omessa l'indicazione di un termine di paragone adeguato e omogeneo, alla stregua del quale valutare la denunciata violazione del principio di eguaglianza.

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento, va dichiarata inammissibile per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza.

11.- Nel merito, tra le diverse questioni di legittimità costituzionale, ha di regola priorità logico-giuridica quella sollevata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., per l'asserita mancanza dei presupposti per l'adozione del decreto-legge.

Essa assume carattere preliminare, poiché attiene al corretto esercizio della funzione normativa primaria e si configura quindi come potenzialmente assorbente in caso di eventuale accoglimento (sentenze n. 147 del 2025, n. 139 e n. 133 del 2024, n. 115 del 2020, n. 288 e n. 247 del 2019).

La questione non è fondata.

11.1.- La costante giurisprudenza di questa Corte ha affermato che, in ragione della elasticità della clausola di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., «[n]on si possono predeterminare [...] i casi straordinari di necessità e di urgenza che legittimano il ricorso a tale strumento» (sentenze n. 147 del 2025 e n. 146 del 2024). Il sindacato di legittimità costituzionale, che non deve sovrapporsi a quello di Governo e Parlamento (sentenze n. 213 del 2021, n. 288, n. 97 e n. 33 del 2019, n. 137, n. 99 e n. 5 del 2018), è limitato ai casi di «evidente mancanza» dei presupposti (così a partire dalla sentenza n. 29 del 1995), da riscontrarsi alla luce di indici intrinseci ed estrinseci alle disposizioni censurate (tra le molte, sentenze n. 147 del 2025, n. 146 del 2024, n. 33 del 2019, n. 5 del 2018, n. 93 del 2011, n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007), a prescindere da ogni valutazione in ordine alla ragionevolezza della disciplina introdotta (ancora sentenze n. 147 del 2025 e n. 171 del 2007).

È stato inoltre riconosciuto che l'urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie, complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti a materie diverse (sentenze n. 213 del 2021, n. 149 del 2020, n. 137 del 2018, n. 170 e n. 16 del 2017 e n. 32 del 2014), ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti per situazioni straordinarie venutesi a determinare (sentenze n. 213 del 2021, n. 244 del 2016 e n. 22 del 2012). In sostanza, per i decreti-legge a contenuto plurimo, ciò che rileva è il profilo teleologico, ossia l'osservanza della *ratio* dominante che li ispira (tra le molte, sentenze n. 213 e n. 30 del 2021, n. 115 del 2020, n. 154 del 2015 e n. 32 del 2014; ordinanza n. 34 del 2013).

11.2.- Nel caso in esame, il d.l. n. 13 del 2023, intitolato «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune», fin dal preambolo dà atto della «straordinaria necessità e urgenza di definire misure volte a garantire la tempestiva attuazione degli interventi relativi al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), coerentemente con il relativo cronoprogramma, nonché al Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC)». La finalità di dare attuazione agli interventi di straordinaria necessità e urgenza relativi al PNRR è dunque richiamata sia nel titolo sia nel preambolo del decreto-legge in esame.

Tale intervento legislativo contiene quindi norme per l'attuazione del PNRR, approvato il 13 luglio 2021 dal Consiglio Ecofin dell'Unione europea, tra i cui obiettivi figura anche quello di cui alla Componente 2 della Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo), che include importanti investimenti - e tra questi, in particolare, l'Investimento 3 - per garantire la copertura di tutto il territorio con reti a banda ultra-larga (fibra FTTH, FWA e 5G), condizione necessaria per consentire alle imprese di ottenere i benefici della digitalizzazione e, più in generale, per realizzare pienamente l'obiettivo della «gigabit society».

11.3.- Ebbene, l'art. 18, inserito nel Titolo secondo (dedicato alle «Disposizioni di accelerazione e snellimento delle procedure») del Capo primo del d.l. n. 13 del 2023, è funzionale alla realizzazione degli stessi obiettivi del PNRR perseguiti dal medesimo decreto-legge. Tale art. 18 detta, infatti, «[m]isure in materia di infrastrutture digitali e di acquisto di beni e servizi informatici strumentali alla realizzazione del PNRR, nonché di digitalizzazione dei procedimenti».

In quanto relativa alla semplificazione e accelerazione delle procedure per la realizzazione della rete di TLC ad alta velocità, la disposizione introdotta dal comma 7 del menzionato art. 18 del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, è dunque materialmente omogenea rispetto alla funzione complessivamente perseguita dal decreto-legge in cui è inserita. La stessa, infatti, incide sulla disciplina della realizzazione degli impianti di TLC, come fanno le altre disposizioni dello stesso decreto, così evidenziando l'intrinseca coerenza con le norme ivi contenute, sia dal punto di vista oggettivo e materiale, sia dal punto di vista funzionale e finalistico.



Pertanto, la questione sollevata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. deve essere dichiarata non fondata.

12.- Con riguardo alle ulteriori censure formulate dal rimettente, occorre preliminarmente rilevare che l'art. 54-*bis* del d.lgs. n. 259 del 2003, unitariamente considerato dal rimettente, comprende due distinti contenuti normativi, che devono essere esaminati separatamente.

La disposizione censurata, nella prima parte, stabilisce che, per la realizzazione di infrastrutture di TLC ad alta velocità nelle zone gravate da usi civici, non è necessaria l'autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso, di cui all'art. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927.

La seconda parte della medesima disposizione prevede che - nei casi di installazione delle infrastrutture di cui agli artt. 44, 45, 46, 47 e 49 dello stesso d.lgs. n. 259 del 2003 e di realizzazione di iniziative finalizzate a potenziare le infrastrutture e garantire l'operatività e continuità dei servizi di TLC - non si applica il vincolo paesaggistico di cui all'art. 142, comma 1, lettera *h*), del d.lgs. n. 42 del 2004.

13.- Occorre a questo punto esaminare le censure formulate dal rimettente con riguardo alla prima parte dell'art. 54-*bis* cod. comunicazioni elettroniche, là dove esclude la necessità dell'autorizzazione di cui all'art. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927.

14.- La questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo del difetto di ragionevolezza, non è fondata.

A sostegno di tale censura, il giudice *a quo* deduce che la disposizione in esame trascurerebbe l'effettivo impatto che in concreto le reti di TLC possono avere sull'ambiente.

Tale disposizione realizza, invece, un bilanciamento non irragionevole degli interessi contrapposti alla luce del beneficio - in termini di innovazione, efficienza e coesione sociale - che il mutamento di destinazione produce sia per le comunità del territorio interessato, sia per l'intera collettività statale, senza vanificare la conservazione e il regime di indisponibilità degli usi civici.

15.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 54-*bis*, prima parte, del d.lgs. n. 259 del 2003, dedotta in riferimento all'art. 24 Cost., non è fondata per inconferenza del parametro evocato.

15.1.- Il rimettente ritiene violato l'art. 24 Cost., poiché l'esenzione dall'autorizzazione di cui all'art. 12 della legge n. 1766 del 1927 finirebbe per privare le collettività, cui spettano i relativi diritti, della possibilità di opporsi alla realizzazione di tali infrastrutture nonché di ottenere la restituzione dei beni in caso di abbandono delle opere.

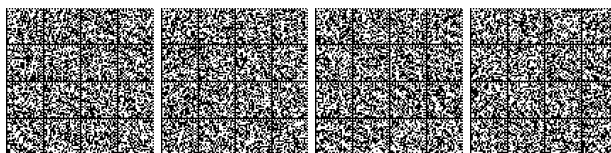
15.2.- Al riguardo, la costante giurisprudenza di questa Corte ha affermato che non appartiene alla garanzia di cui all'art. 24 Cost. - garanzia di natura processuale, in quanto attinente alla tutela giurisdizionale - il contenuto sostanziale del diritto azionato in giudizio (sentenza n. 98 del 2019). La violazione di tale principio è stata riconosciuta qualora le norme processuali pongano condizioni di «sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione» (sentenze n. 158 del 2019, n. 117 del 2012, n. 30 del 2011, n. 237 del 2007 e n. 266 del 2006). Infatti, «ciò che conta è che non vengano imposti oneri tali o non vengano prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale» (sentenze n. 98 del 2019 e n. 199 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 121 e n. 44 del 2016).

15.3.- Nel caso in esame, la disposizione censurata non disciplina l'esercizio del diritto di azione, limitandosi a esonerare talune categorie di opere dall'autorizzazione regionale. Si tratta, pertanto, di una previsione che non riguarda la tutela giurisdizionale, bensì la disciplina del procedimento autorizzatorio relativo alla realizzazione di infrastrutture di TLC.

I titolari di usi civici interessati dalla realizzazione della rete non trovano nella disposizione censurata un ostacolo a far valere in un ipotetico giudizio il proprio interesse contrario alla realizzazione di tali impianti. Infatti, essi conservano comunque la possibilità di agire in giudizio per tutelare i propri diritti, anche in relazione all'eventuale impatto ambientale o patrimoniale delle opere in questione, eventualmente impugnando l'autorizzazione all'installazione delle infrastrutture. A questo riguardo, si evidenzia che l'art. 44, comma 5, del d.lgs. n. 259 del 2003 impone agli enti locali la pubblicizzazione dell'istanza di autorizzazione all'installazione dell'impianto di TLC, proprio al fine di consentire alle collettività interessate di far valere in quella sede i propri interessi, indicando eventuali ragioni ostative alla realizzazione dell'intervento.

In definitiva, il diritto alla tutela giurisdizionale, a presidio del quale la norma costituzionale evocata è posta, non risulta violato dalla disposizione censurata e la questione sollevata in riferimento all'art. 24 Cost. deve essere dichiarata non fondata (sentenze n. 230 del 2021 e n. 98 del 2019).

16.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 54-*bis*, prima parte, cod. comunicazioni elettroniche, sollevata in riferimento all'art. 9 Cost., non è fondata.



16.1.- Occorre premettere che le trasformazioni del territorio interessato dalla presenza di usi civici sono ancor oggi in gran parte disciplinate dalla legge n. 1766 del 1927. Nata come legge di riordino e di massiccia liquidazione degli usi civici, nella successiva applicazione questa legge è divenuta un efficace strumento di conservazione degli stessi. Il relativo regime giuridico di imprescrittibilità, inalienabilità e immutabilità impedisce la sottrazione di tale patrimonio alla sua naturale vocazione.

L'art. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927 introduce un'eccezione alla regola generale dell'immutabilità della destinazione dei terreni gravati da usi civici, prevedendo a tal fine uno specifico provvedimento autorizzatorio dell'autorità statale, ora delle regioni, alle quali dapprima il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici) e poi il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) hanno trasferito le funzioni amministrative.

La legge n. 168 del 2017, all'art. 3, comma 3, ha poi confermato che «[i]l regime giuridico dei beni di cui al comma 1 [beni collettivi] resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusufruttibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale».

L'art. 41 del regio decreto 16 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno) consente ai comuni e alle associazioni agrarie di richiedere che a tutte o a parte delle terre sia data una diversa destinazione, a condizione che la stessa rappresenti «un reale beneficio per la generalità degli abitanti, quali la istituzione di campi sperimentali, vivai e simili».

Questo presupposto è stato interpretato in senso ampio dalla giurisprudenza ordinaria di legittimità e da quella amministrativa. È stato infatti riconosciuto che le regioni, nel decidere sulle richieste di mutamento di destinazione dei terreni di uso civico avanzate dai comuni e dalle associazioni agrarie e nel valutare se la nuova diversa destinazione rappresenti un beneficio per la generalità degli abitanti, sono libere di prendere in considerazione qualunque tipo di interesse ritenuto più congruo, sia esso di natura agricola, industriale, commerciale, igienico-sanitaria, turistica o ambientale (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 30 gennaio 2001, n. 1307; Tribunale amministrativo regionale per il Molise, sezione prima, sentenza 6 dicembre 2024, n. 370, TAR Toscana, sezione prima, 9 maggio 2005, n. 2082).

16.2.- Con specifico riferimento al mutamento di destinazione dei terreni gravati da usi civici, questa Corte ha già affermato che esso non contrasta con il regime di indisponibilità del bene. Mentre una misura come l'alienazione comporta la trasformazione dei beni demaniali in allodiali (e dunque la sottoposizione del bene alla disciplina civilistica della proprietà privata), il mutamento di destinazione è strumento di gestione di beni che restano collettivi ed è compatibile con il regime di indisponibilità (sentenza n. 71 del 2020). Tale mutamento non impedisce la conservazione del rilievo pubblicistico del bene e ha lo scopo di mantenere, pur nel cambiamento d'uso, un impiego utile alla collettività che ne rimane titolare (sentenze n. 113 del 2018, n. 103 del 2017 e n. 391 del 1989), cui deve arrecare un «reale beneficio», ai sensi dell'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928. La nuova destinazione può dunque comportare la sospensione dell'esercizio del diritto di uso civico, ma non determina il venir meno del vincolo paesaggistico.

La disposizione in esame introduce dunque una misura di semplificazione procedimentale volta ad agevolare la realizzazione di alcuni interventi di trasformazione dei terreni gravati da usi civici, senza compromettere la conservazione di tali beni come appartenenti alle collettività di riferimento. Viene preservato il loro rilievo pubblicistico, sebbene in un diverso assetto funzionale, compatibile con il regime di indisponibilità che li caratterizza.

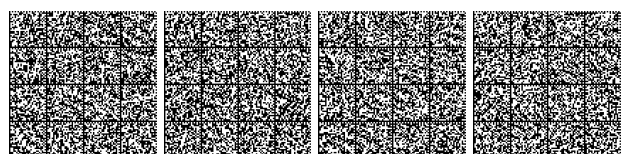
16.3.- In definitiva, con l'art. 54-bis, prima parte, cod. comunicazioni elettroniche, il legislatore statale ha compiuto, in via generale, una valutazione di compatibilità della realizzazione di infrastrutture di TLC con la destinazione dei terreni gravati da usi civici, la cui tutela non può «consistere in una conservazione statica, bensì in un regime di gestione che ne preservi il carattere ecologico e la disciplina giuridica in coerenza con l'evoluzione dell'economia agricola e di quella ambientale» (sentenza n. 71 del 2020).

Deve pertanto essere dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 9 Cost., dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 259 del 2003, nella parte in cui - per la realizzazione di infrastrutture di TLC ad alta velocità nelle zone gravate da usi civici - esclude la necessità dell'autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso prevista dall'art. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927.

17.- Si può passare ora a esaminare la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 9 Cost., dell'art. 54-bis, seconda parte, del d.lgs. n. 259 del 2003, ove si dispone che - per la realizzazione di infrastrutture di TLC ad alta velocità nelle zone gravate da usi civici - non si applica il vincolo paesaggistico.

La questione è fondata.

17.1.- In via preliminare, va rilevato che l'importanza strategica degli usi civici in funzione di tutela ambientale ha trovato il suo riconoscimento, dapprima, con il decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, che, all'art. 1,



comma 1, lettera *h*), ha sottoposto a vincolo paesaggistico «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» e, in seguito, con l'art. 142 cod. beni culturali che, al comma 1, lettera *h*), ha qualificato le zone gravate da usi civici come beni paesaggistici *ex lege*. La legge n. 168 del 2017, all'art. 1, comma 1, lettera *c*), ha poi riconosciuto l'ordinamento giuridico primario dei domini collettivi come «dotato di capacità di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale».

17.2.- La giurisprudenza costituzionale ha da tempo riconosciuto una sovrapposizione funzionale e strutturale tra la tutela del paesaggio e quella dell'ambiente, che si riflette in «uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di “una integrazione tra uomo e ambiente naturale”» (sentenze n. 113 del 2018, n. 210 del 2014 e n. 46 del 1995; nello stesso senso, sentenze n. 125 del 2025 e n. 133 del 1993).

La persistente vitalità dell'ordinamento degli usi civici poggia, dunque, su un'evoluzione della loro funzione, connessa alla caratterizzazione della natura di bene collettivo, in quanto utile anche alla conservazione dei valori ambientali e ciò non soltanto a favore dei singoli appartenenti alla collettività dei fruitori nello specifico contesto territoriale, ma alla generalità dei consociati e delle future generazioni.

17.3.- Per quanto riguarda il caso in esame, va sottolineato che, prima della introduzione della disposizione censurata, l'installazione di impianti di TLC in una zona gravata da uso civico era in ogni caso soggetta all'autorizzazione di cui agli artt. 43 e seguenti del d.lgs. n. 259 del 2003, ove si prevede un procedimento idoneo a sostituire ogni altro atto autorizzatorio, concessorio o di assenso, comunque denominato.

Tuttavia, tale autorizzazione non poteva essere rilasciata a prescindere da ogni valutazione di compatibilità con il vincolo paesaggistico insistente sulle aree interessate dall'intervento. Infatti, l'art. 43, comma 5, cod. comunicazioni elettroniche, come sostituito dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/1972 che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche», ha fatto espressamente salve le disposizioni a tutela dei beni ambientali e culturali. Questa disposizione, dedicata alle «Infrastrutture di comunicazione elettronica e diritti di passaggio», stabilisce, infatti, che «[r]estano ferme le disposizioni a tutela dei beni ambientali e culturali contenute nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

In particolare, l'importanza delle garanzie a difesa del paesaggio emerge anche dall'art. 44, comma 10, ove si prevede espressamente che il parere contrario dell'amministrazione preposta alla tutela ambientale impedisce il perfezionamento del procedimento autorizzatorio.

17.4.- Del resto, con riferimento alla disciplina precedente l'entrata in vigore della disposizione censurata, la giurisprudenza amministrativa aveva chiarito che, nelle zone sottoposte a vincolo, l'installazione di stazioni radio base per la telefonia mobile richiede una valutazione caso per caso della compatibilità ambientale, secondo quanto previsto dall'art. 43 del d.lgs. n. 259 del 2003 (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 30 settembre 2025, n. 7601 e 9 gennaio 2023, n. 222; TAR Lazio, sezione quinta quater, sentenza 5 settembre 2025, n. 16056).

Più in generale, è stato riconosciuto che il favor assicurato alla diffusione delle reti di TLC, espresso dal d.lgs. 259 del 2003, non consente di derogare alle discipline poste a tutela degli interessi differenziati, come quello naturalistico-ambientale, in quanto espressione dei principi fondamentali della Costituzione, né tantomeno permette la compressione di interessi paesaggistici presidiati da idonei vincoli (Cons. Stato n. 7601 del 2025 e, ancora sezione sesta, sentenza 10 giugno 2021, n. 4462).

Proprio con riguardo alla procedura semplificata per le autorizzazioni di nuovi impianti di TLC di cui all'art. 87 (ora art. 44) del d.lgs. 259 del 2003, il Consiglio di Stato ne ha escluso l'operatività là dove l'immobile ricada in zona assoggettata a vincolo paesaggistico (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 3 novembre 2021, n. 7362, 14 ottobre 2015, n. 4749, 8 agosto 2014, n. 4226, e, sezione quinta, sentenza 2 maggio 2013, n. 2395).

17.5.- Ebbene, nel caso in esame, con l'esclusione dell'applicabilità del vincolo paesaggistico - cui sono sottoposte, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera *h*), del d.l. n. 312 del 1985, come convertito, le zone gravate da usi civici - l'art. 54-*bis*, seconda parte, ha stabilito, in via generale e astratta, la prevalenza dell'interesse alla diffusione delle infrastrutture di TLC rispetto a quello della tutela ambientale, che si esprime attraverso l'imposizione dello stesso vincolo.

Pertanto, sino alla entrata in vigore nel 2023 dell'art. 54-*bis* cod. comunicazioni elettroniche, le disposizioni di semplificazione volte a favorire lo sviluppo della rete di TLC si erano basate sul presupposto che la tutela dell'interesse alla conservazione dell'ambiente e del paesaggio fosse assicurata dalla previsione del necessario rispetto del vincolo paesaggistico (art. 43, comma 5, cod. comunicazioni elettroniche). La disposizione censurata segna invece un radicale “cambio di passo” nella disciplina di liberalizzazione delle reti di TLC introdotta dal d.lgs. n. 259 del 2003, poiché elimina il sistema delle garanzie connesse all'imposizione del vincolo paesaggistico, cui le aree gravate da uso civico sono sottoposte, ai sensi dell'art. 1, primo comma, lettera *h*), del d.l. n. 312 del 1985, come convertito, e dell'art. 142, comma 1, lettera *h*), del d.lgs. n. 42 del 2004.



Le esigenze di semplificazione amministrativa, connesse al carattere prioritario della realizzazione della rete di TLC, possono giustificare, per quanto detto, la mancata previsione dell'autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso dei beni gravati da usi civici. Esse però non possono eliminare del tutto la tutela del paesaggio mediante la definitiva e generalizzata esclusione del vincolo funzionale alla sua protezione. I vincoli culturali e paesaggistici richiedono valutazioni specifiche, legate al singolo contesto territoriale e rimesse alle autorità preposte alla loro osservanza.

In altri termini, semplificare non può condurre alla negazione in radice di ogni garanzia di tutela ambientale. La ricerca di un adeguato equilibrio e la composizione del potenziale conflitto fra la tutela del paesaggio e dell'ambiente e altri interessi di carattere generale deve realizzarsi in sede procedimentale e secondo il principio di proporzionalità.

L'indiscriminata e automatica valutazione di prevalenza dell'interesse alla diffusione delle reti di TLC rispetto alle esigenze ambientali e paesaggistiche connesse alla presenza degli usi civici si pone in contrasto con l'art. 9 Cost.

17.6.- Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 259 del 2003, nella parte in cui prevede che - nei casi di installazione delle infrastrutture di cui agli artt. 44, 45, 46, 47 e 49 dello stesso d.lgs. n. 259 del 2003 e di realizzazione di iniziative finalizzate a potenziare le infrastrutture e a garantire il funzionamento delle reti e l'operatività e continuità dei servizi di telecomunicazione - «non si applica il vincolo paesaggistico di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

17.7.- Restano assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale dell'art. 54-bis, seconda parte, del d.lgs. n. 259 del 2003.

18.- Questa Corte non può esimersi dal rinnovare l'invito a un aggiornamento legislativo della disciplina degli usi civici, necessario affinché sia garantita la certezza del diritto nella circolazione dei beni e «sia adempiuto il dovere del legislatore di intervenire organicamente in materia, ponendo ordine in un settore normativo nel quale si sovrappongono e confliggono [...] l'interesse delle comunità locali, il fondamentale interesse nazionale alla tutela del bene-ambiente, l'interesse privato e pubblico alla protezione della proprietà, l'interesse privato e pubblico all'esercizio dell'attività economica e alla realizzazione delle opere pubbliche e delle infrastrutture delle quali nessuna comunità politica può fare a meno» (sentenza n. 125 del 2025).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 54-bis del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), nella parte in cui prevede che - nei casi di installazione delle infrastrutture di cui agli artt. 44, 45, 46, 47 e 49 dello stesso d.lgs. n. 259 del 2003 e di realizzazione di iniziative finalizzate a potenziare le infrastrutture e a garantire il funzionamento delle reti e l'operatività e continuità dei servizi di telecomunicazione - «non si applica il vincolo paesaggistico di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42»;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 259 del 2003, nella parte in cui, per la realizzazione di infrastrutture di comunicazione elettronica ad alta velocità nelle zone gravate da usi civici, esclude la necessità dell'autorizzazione di cui all'art. 12, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo del principio di eguaglianza, dal Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 259 del 2003 sollevata, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., dal Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana, con l'ordinanza indicata in epigrafe;



4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 259 del 2003, nella parte in cui, per la realizzazione di infrastrutture di comunicazione elettronica ad alta velocità nelle zone gravate da usi civici, esclude la necessità dell'autorizzazione di cui all'art. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, sollevate, in riferimento agli artt. 3, sotto il profilo del principio di ragionevolezza, 9 e 24 Cost., dal Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 maggio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260121

N. 122

Ordinanza 6 - 7 luglio 2026

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

Reati ministeriali - Richiesta del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma (c.d. Tribunale dei ministri) alla Camera dei deputati di autorizzazione a procedere in giudizio, ai sensi dell'art. 96 Cost., nei confronti del Ministro della giustizia, del Ministro dell'interno, nonché del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nell'ambito del procedimento penale scaturito dalla liberazione e rimpatrio di Osama Almasri, per i reati di rifiuto di atti di ufficio (art. 328, primo comma, cod. pen.), favoreggiamento personale (art. 378 cod. pen.), e peculato (art. 314 cod. pen.) - Iscrizione nel registro degli indagati di Giusi Bartolozzi, Capo di gabinetto del Ministro della giustizia, per il reato di false informazioni al PM (art. 371-bis cod. pen.) rese nel corso dell'assunzione di sommarie informazioni disposte nell'ambito del predetto procedimento penale - Mancato avvio da parte del Collegio e della Procura indicati, stante l'ipotizzato concorso di Giusi Bartolozzi nei reati a carico dei Ministri, della speciale procedura della legge cost. n. 1 del 1989 e della legge n. 219 del 1989, strumentali alla tutela delle prerogative costituzionali delle Camere ex art. 96 Cost. - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Camera dei deputati nei confronti del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma e della Procura della Repubblica presso il medesimo Tribunale, in persona del Procuratore della Repubblica - Lamentata lesione delle prerogative costituzionali riconosciute alle Camere - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare, in via alternativa: a) che il Collegio per i reati ministeriali e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma erano a conoscenza di elementi tali da considerare Giusi Bartolozzi quale concorrente nei reati ascritti al Ministro della giustizia; b) che, eventualmente previa sollevazione avanti a sé di questione di legittimità costituzionale, debbano essere considerati "ministeriali" anche i reati commessi da terzi soggetti, se funzionalmente connessi con quelli del Ministro e tali da frustrare, se accertati, la corretta funzione governativa - Sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Omessa considerazione di Giusi Bartolozzi, Capo di gabinetto del Ministro della giustizia Carlo Nordio, quale concorrente nei reati ascritti al Ministro nel procedimento penale n. 1/2025 R.G. Trib. Ministri; Omessa richiesta di autorizzazione a procedere alla Camera dei deputati per il reato di cui all'art. 371-bis cod. pen. contestato a Giusi Bartolozzi, in quanto "connesso" ai reati ministeriali.
- Costituzione, art. 96; legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sorto a seguito della mancata attivazione, da parte del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale ordinario di Roma e della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma e in relazione alle condotte di Giusi Bartolozzi, del procedimento previsto dalla legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 (Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione) e dalla legge 5 giugno 1989, n. 219 (Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione), promosso dalla Camera dei deputati, con ricorso depositato in cancelleria il 9 giugno 2026 e iscritto al n. 3 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2026, fase di ammissibilità;

uditi nella camera di consiglio del 6 luglio 2026 i Giudici relatori Francesco Viganò e Luca Antonini;
deliberato nella camera di consiglio del 6 luglio 2026.

Ritenuto che con ricorso depositato il 9 giugno 2026, la Camera dei deputati ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, lamentando che - nel contesto del procedimento penale iscritto a carico del Ministro della giustizia Carlo Nordio, del Ministro dell'interno Matteo Piantedosi e del Sottosegretario di Stato Alfredo Mantovano per i reati di rifiuto di atti di ufficio, favoreggiamento personale e peculato, in relazione alla liberazione e al rimpatrio di Osama Almasri - il Collegio per i reati ministeriali e la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma non abbiano avviato, «in relazione al comportamento complessivamente tenuto dalla dott.ssa Giusi Bartolozzi», Capo di gabinetto del Ministro della giustizia all'epoca dei fatti, «la speciale procedura delineata dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 e dalla legge n. 219 del 1989, omettendo gli adempimenti, ivi previsti, strumentali alla tutela delle prerogative costituzionali riconosciute alle Camere in base all'articolo 96 della Costituzione, ed in particolare di quella concernente «la valutazione insindacabile, che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico», determinandone conseguentemente la lesione»;

che, in punto di fatto, la ricorrente espone che, a seguito di una denuncia presentata da un privato in relazione alla liberazione e al rimpatrio di Osama Almasri, arrestato a Torino il 19 gennaio 2025, è stato avviato un procedimento penale nei confronti di Carlo Nordio, Ministro della giustizia, di Matteo Piantedosi, Ministro dell'interno, nonché di Alfredo Mantovano, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, in relazione ai reati di rifiuto di atti di ufficio (art. 328, primo comma, del codice penale), per non aver dato corso alle richieste di cooperazione rivolte all'Italia dalla Corte penale internazionale; di favoreggiamento personale (art. 378 cod. pen.), per avere concordato l'emissione del decreto di espulsione di Osama Almasri ed il successivo trasferimento in Libia mediante un volo della Compagnia Aeronautica Italiana spa; e di peculato (art. 314 cod. pen.), per la distrazione dell'aereo dall'utilizzo cui era destinato e l'appropriazione del carburante necessario per il volo di rimpatrio di Osama Almasri;

che il 5 agosto 2025 il Collegio per i reati ministeriali ha richiesto alla Camera dei deputati l'autorizzazione a procedere, ai sensi dell'art. 96 Cost., nei confronti delle persone sottoposte a indagini; richiesta respinta dall'Assemblea, a maggioranza assoluta, il 9 ottobre 2025, con conseguente archiviazione del procedimento da parte del Collegio per i reati ministeriali, il successivo 16 ottobre;

che, nella propria richiesta di autorizzazione a procedere, il Collegio per i reati ministeriali ha qualificato le dichiarazioni rese dalla Capo di gabinetto del Ministro della giustizia Giusi Bartolozzi - sentita durante le indagini quale persona informata sui fatti - come inattendibili e mendaci;



che, il 1° agosto 2025, il Collegio ha denunciato Giusi Bartolozzi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma in relazione al delitto di cui all'art. 371-*bis* cod. pen.; denuncia cui è conseguita l'iscrizione del nominativo della stessa, da parte della Procura, nel registro delle notizie di reato per tale ipotesi delittuosa;

che il 13 ottobre 2025 i Presidenti di Gruppo Bignami, Molinari, Barelli e Lupi hanno chiesto al Presidente della Camera di invitare l'Ufficio di Presidenza a valutare l'opportunità di «sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato davanti alla Corte costituzionale a tutela delle prerogative della Camera medesima asseritamente lese dall'operato omissivo della magistratura procedente (Collegio per i reati ministeriali di Roma e Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma), con riguardo all'iscrizione, il 7 agosto 2025, della dottoressa Giusi Bartolozzi nel registro delle notizie di reato per il delitto di cui all'articolo 371-*bis* del codice penale, senza trasmettere a questo ramo del Parlamento la richiesta di autorizzazione a procedere ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione»;

che, a seguito della relazione della Giunta per le autorizzazioni del 4 novembre 2025, l'Ufficio di Presidenza il 1° aprile 2026 ha proposto di elevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato all'Assemblea, la quale, nella seduta del 14 aprile 2026, ha deliberato in tal senso;

che, in relazione all'ammissibilità del conflitto, la ricorrente osserva che non può dubitarsi della legittimazione attiva della Camera dei deputati a promuovere conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, allorché vengano in considerazione «attribuzioni rivendicate in nome dell'autonomia e dell'indipendenza di ciascun ramo del Parlamento» (sono citate le ordinanze di questa Corte n. 261 e n. 35 del 2022, n. 286 del 2014, n. 327 del 2011, n. 275 del 2008, n. 58 del 2004, n. 232 e 31 del 2003, n. 379 del 1996, n. 129 del 1981, n. 150 del 1980), ivi comprese le prerogative di cui all'art. 96 Cost. (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 87 del 2012, n. 241 del 2009 e n. 403 del 1994, nonché le ordinanze n. 8 del 2008 e n. 217 del 1994);

che le Camere sarebbero competenti a decidere sulle richieste di autorizzazione a procedere anche nei confronti degli «indagati laici», cioè di coloro che, pur non rivestendo la qualifica di ministri, abbiano concorso nel reato ministeriale o abbiano commesso un reato ad esso connesso e che, in specie, la competenza della Camera ricorrente a pronunciarsi sull'autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro Nordio, deputato in carica, «attra[rr]ebbe] la competenza a conoscere anche delle richieste concernenti i coindagati» (art. 5 della legge cost. n. 1 del 1989);

che sussisterebbe altresì la legittimazione passiva del Collegio per i reati ministeriali, in quanto esclusivo titolare delle attribuzioni previste dall'art. 8 della legge cost. n. 1 del 1989 (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 241 del 2009 e n. 403 del 1994 e le ordinanze n. 8 del 2008 e n. 217 del 1994);

che sarebbe poi incontestabile la legittimazione passiva del pubblico ministero e, in particolare, del Procuratore della Repubblica (sono citate la sentenza n. 1 del 2013 e le ordinanze n. 261 del 2022 e n. 193 del 2018 di questa Corte), in quanto investito dell'attribuzione, costituzionalmente garantita, inerente all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 Cost.), cui si connette la titolarità diretta ed esclusiva delle indagini ad esso finalizzate (sono richiamate le sentenze n. 88 e n. 87 del 2012 e le ordinanze n. 273 del 2017 e 217 del 2016 di questa Corte) e, dunque, la competenza a dichiarare definitivamente, in posizione di piena indipendenza, la volontà del potere giudiziario al quale appartiene (si cita la sentenza di questa Corte n. 183 del 2017);

che sarebbero ricorrenti, infine, i requisiti oggettivi di ammissibilità del conflitto, proposto a garanzia di una sfera di attribuzioni costituzionali proprie della Camera dei deputati, desumibili dall'art. 96 Cost. e dalla legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 (Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione) (è richiamata l'ordinanza di questa Corte n. 8 del 2008);

che, in specie, si chiederebbe infatti a questa Corte di «stabilire se, in relazione al comportamento complessivamente tenuto dalla dott.ssa Bartolozzi, l'omessa attivazione della speciale procedura, delineata dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 e dalla legge n. 219 del 1989, abbia menomato le attribuzioni della Camera derivanti dall'art. 96 Cost.» e segnatamente se le abbia impedito di esprimere la valutazione che «l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo»;

che la garanzia accordata dall'art. 96 Cost. sarebbe strumentale alla salvaguardia delle funzioni ministeriali, in quanto preordinata a «impedire che l'esercizio dell'azione penale nei confronti di Ministri, o di soggetti che abbiano agito in concorso con loro, o abbiano tenuto condotte teleologicamente connesse, per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante, ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico, possa compromettere e/o alterare l'azione di Governo e l'esercizio della funzione di Ministro, impedendo così interferenze o pressioni da parte di altri poteri dello Stato, o comunque ledere le prerogative della Camera di sindacare la "sussistenza dell'interesse qualificato a fronte del quale l'ordinamento stima recessive le esigenze di giustizia del caso concreto" (Corte cost., sent. n. 87/2012)»;



che il ramo del Parlamento competente ai sensi dell'art. 96 Cost. potrebbe dunque esprimere «una propria valutazione sulla natura del fatto contestato al Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero ad un ministro, purché essa si collochi all'interno della procedura per reato ministeriale attivata dall'autorità giudiziaria, o sia strumentale a rivendicare che detta procedura sia seguita, e purché siffatto apprezzamento sfoci nella sola reazione consentita dall'ordinamento innanzi ad una qualificazione, da parte dell'ordine giudiziario, del reato come comune anziché ministeriale, ovvero nel ricorso [alla] Corte per mezzo del conflitto di attribuzione» (è citata la sentenza di questa Corte n. 87 del 2012);

che tale fattispecie ricorrerebbe nel caso di specie, in cui «la scelta di procedere per le vie ordinarie a carico della Capo di gabinetto, seppure spetti alla Magistratura, ha impedito alla Camera, anche a causa dell'omessa comunicazione alla stessa della decisione circa la natura non ministeriale del reato, qualsiasi apprezzamento sulla natura ministeriale “derivata” del delitto contestato alla dott.ssa Bartolozzi»;

che, svolte articolate considerazioni sul merito del ricorso, la Camera dei deputati chiede che questa Corte voglia statuire, «in via alternativa:

a) che il Collegio per i reati ministeriali e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma erano a conoscenza di elementi, presenti sin dall'inizio e, comunque, confermati nel corso delle indagini, tali da imporre di considerare la dott.ssa Giusi Bartolozzi quale concorrente nei reati del Ministro di Giustizia Nordio e che pertanto la richiesta di autorizzazione a procedere avrebbe dovuto essere estesa anche alla sua figura; in ogni caso, fatta la valutazione di non ministerialità della condotta si sarebbe dovuto comunicare alla Camera l'esito di tale valutazione al fine di permettere ad essa di garantire la tutela delle sue attribuzioni costituzionali;

b) che - eventualmente previa sollevazione avanti a sé di questione di legittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 96, 70, 72, 94, 95, 105, 3 Cost. dell'art. 4, comma 2, della legge n. 219/1989, laddove non menziona anche i casi di connessione funzionale con i reati dei Ministri per condotte attribuibili a soggetti “laici” - debbano essere considerati “ministeriali” anche i reati commessi da terzi soggetti, se funzionalmente connessi con quelli del Ministro e tali da frustrare, se accertati, la corretta funzione governativa e che pertanto si applichi anche all'ipotesi di reato di cui all'art. 371-bis c.p. attribuito alla dott.ssa Giusi Bartolozzi la disciplina dettata dalla L. cost. n. 1/1989 e si estenda anche a quel caso la trasmissione degli atti al Collegio per i Ministri e la successiva necessaria richiesta di autorizzazione a procedere».

Considerato che, nella presente fase del giudizio, questa Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, sulla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia a decidere se il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni delineata per i vari poteri da norme costituzionali, restando impregiudicata ogni ulteriore questione anche in punto di ammissibilità;

che, quanto al requisito soggettivo, la Camera dei deputati è legittimata a proporre conflitto, al fine di difendere le attribuzioni che le spettano ai sensi degli artt. 96 Cost. e 5 della legge cost. n. 1 del 1989 (ordinanze n. 241 del 2011 e n. 8 del 2008; analogamente, con riferimento al Senato della Repubblica, ordinanze n. 80 del 2026 e n. 104 del 2011);

che, inoltre, con specifico riferimento al caso di specie, non sussistono dubbi sulla competenza del ramo del Parlamento ricorrente, ai sensi dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1989, a rilasciare l'autorizzazione a procedere nei confronti dei Ministri della giustizia e dell'interno e del Sottosegretario di Stato (e, dunque, secondo la prospettazione della ricorrente, anche di Giusi Bartolozzi), essendo l'on. Carlo Nordio, unico parlamentare tra i soggetti sottoposti a procedimento penale, un membro della Camera dei deputati;

che, impregiudicati gli approfondimenti da svolgersi in sede di esame del merito del conflitto quanto ai ruoli rispettivi del Collegio per i reati ministeriali e della Procura della Repubblica nell'ipotesi in cui, nel corso delle indagini per reati ministeriali, emergano indizi di reità a carico di una persona non inclusa nel novero dei destinatari dell'originaria denuncia di cui all'art. 6 della legge cost. n. 1 del 1989, prima facie risultano passivamente legittimati entrambi i soggetti evocati in giudizio dalla Camera dei deputati;

che sussiste in particolare la legittimazione a resistere in capo al Collegio per i reati ministeriali, in quanto «esclusivo titolare delle attribuzioni previste dall'art. 8» della legge cost. n. 1 del 1989 (ordinanza n. 8 del 2008), ossia di quelle attinenti allo svolgimento delle indagini preliminari relative ai reati ministeriali e alla trasmissione degli atti al Procuratore della Repubblica per la rimessione alla Camera competente della richiesta di autorizzazione a procedere;

che la medesima natura di potere dello Stato deve altresì essere riconosciuta al pubblico ministero - e, in particolare, al Procuratore della Repubblica (ordinanza n. 133 del 2025) - in quanto investito dell'attribuzione, costituzionalmente garantita, inerente all'esercizio obbligatorio dell'azione penale, anche con riferimento alla materia dei reati ministeriali (ordinanze n. 80 del 2026 e n. 241 e n. 104 del 2011);



che il Procuratore della Repubblica è infatti deputato a ricevere i rapporti, i referti e le denunce concernenti i reati indicati dall'art. 96 Cost. e a trasmetterli al Collegio per i reati ministeriali con le proprie richieste (art. 6 della legge cost. n. 1 del 1989) nonché, all'esito delle indagini svolte dal Collegio, a emettere il parere di cui all'art. 8, comma 1, della medesima legge, e a rimettere alla Camera competente la richiesta di autorizzazione a procedere formulata dal Collegio;

che, con riguardo al requisito oggettivo, il ricorso mira a tutelare una sfera di attribuzioni costituzionali, desumibili dall'art. 96 Cost. e dalla legge cost. n. 1 del 1989 (ordinanze n. 80 del 2026, n. 241 e n. 104 del 2011), prospettando la Camera dei deputati che dalla mancata individuazione di Giusi Bartolozzi come concorrente dei reati contestati al Ministro della giustizia e comunque dalla sua denuncia e iscrizione nel registro degli indagati per il delitto di cui all'art. 371-bis cod. pen. in relazione alle dichiarazioni rese al Collegio per i reati ministeriali, sia derivata alla ricorrente la sottrazione della prerogativa di deliberare in ordine all'autorizzazione a procedere a carico della Capo di gabinetto;

che, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, va disposta la notificazione del presente ricorso anche al Senato della Repubblica, stante l'identità della posizione costituzionale dei due rami del Parlamento in relazione alle questioni di principio da trattare (*ex plurimis*, ordinanze n. 80 del 2026, n. 133 del 2025, n. 179 del 2023, n. 250 del 2022).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe, promosso dalla Camera dei deputati nei confronti del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale ordinario di Roma e della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma;

2) dispone:

a) che la cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza alla Camera dei deputati;

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

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ

Luca ANTONINI, *Redattori*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 12

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 giugno 2026
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Appalti pubblici – Procedure di affidamento – Norme della Regione autonoma Sardegna – Affidamento di contratti di appalto o di concessione eseguiti dalla Regione e dagli enti locali presenti sul territorio regionale, nonché dai rispettivi enti e organismi strumentali, ivi incluse le aziende sanitarie locali e le società controllate – Previsione e valutazione di criteri qualitativi premiali per la selezione degli operatori economici partecipanti alle procedure di evidenza pubblica.

Appalti pubblici – Procedure di affidamento – Norme della Regione autonoma Sardegna – Affidamento di contratti di appalto o di concessione eseguiti dalla Regione e dagli enti locali presenti sul territorio regionale, nonché dai rispettivi enti e organismi strumentali, ivi incluse le aziende sanitarie locali e le società controllate – Fissazione di una soglia minima salariale inderogabile pari a nove euro lordi l’ora.

– Legge della Regione Sardegna 9 aprile 2026, n. 9 (Disposizioni per la qualità e la sicurezza del lavoro, per il contrasto al dumping contrattuale, nonché per la stabilità occupazionale nei contratti pubblici d’appalto o di concessione eseguiti sul territorio regionale), artt. 4, comma 1, 5, comma 1, e 6.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso per legge dall’Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato, in Roma, alla via dei Portoghesi, 12 (indirizzo p.e.c.: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it);

Contro la Regione Sardegna, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica (indirizzi p.e.c.: presidenza@pec.regione.sardegna.it); pres.arealegale@pec.regione.sardegna.it; avvocatura@pec.regione.sardegna.it);

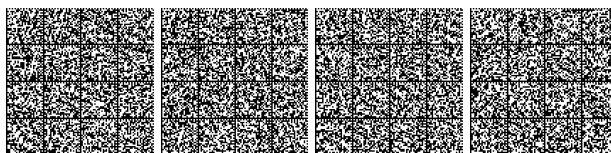
Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 4, comma 1; 5, comma 1; e 6 della legge regionale della Sardegna del 9 aprile 2026, n. 9, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna, n. 22 del 16 aprile 2026, recante «Disposizioni per la qualità e la sicurezza del lavoro, per il contrasto al *dumping* contrattuale, nonché per la stabilità occupazionale nei contratti pubblici d’appalto o di concessione eseguiti sul territorio regionale».

Sintesi dei motivi

1. Illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1, e dell’art. 5, comma 1, della legge regionale della Sardegna n. 9 del 9 aprile 2026, per violazione dell’art. 117, comma secondo, lettera *e*), della Costituzione, in ragione della violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza».

2. Illegittimità costituzionale dell’art. 6 della legge regionale della Sardegna n. 9 del 9 aprile 2026, per violazione dell’art. 117, comma secondo, lettera *e*), della Costituzione, in ragione della violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza».

Il Consiglio regionale della Regione Sardegna ha approvato la legge n. 9 del 9 aprile 2026, recante «Disposizioni per la qualità e la sicurezza del lavoro, per il contrasto al *dumping* contrattuale, nonché per la stabilità occupazionale nei contratti pubblici d’appalto o di concessione eseguiti sul territorio regionale», con il dichiarato intento – espressamente enunciato nella stessa rubrica della legge – di contrastare il fenomeno del «*dumping*» nei contratti di appalto di competenza regionale, mediante la previsione (art. 4, comma 1) e la valutazione (art. 5, comma 1) di criteri qualitativi premiali per la selezione degli operatori economici partecipanti alle procedure ad evidenza pubblica, nonché mediante la fissazione di livelli retributivi minimi (art. 6) da garantire al personale dipendente delle imprese aggiudicatrici di appalti o concessioni, aventi per oggetto l’acquisizione di servizi o di forniture ovvero l’esecuzione di opere o lavori,



nei confronti della Regione Sardegna e degli enti locali presenti sul territorio regionale, nonché dei rispettivi enti e organismi strumentali, ivi incluse le aziende sanitarie locali e società controllate (tale essendo l'ambito di applicazione della menzionata normativa regionale, ai sensi dell'art. 2, comma 1).

Come in altre occasioni di esercizio della potestà legislativa regionale (anche per questo sindacate dalla giurisprudenza di codesta Corte), il legislatore regionale intende sostituirsi al legislatore statale, pur formalmente dichiarando di agire «nel rispetto della normativa dell'Unione europea in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici e della normativa statale di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'art. 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici), e successive modifiche ed integrazioni, al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), al decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, al decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (*Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, nonché al decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 25 giugno 2021, n. 143 (Definizione di un sistema di verifica della congruità dell'incidenza della manodopera impiegata nella realizzazione di lavori edili)» (art. 1).

Anticipando fin d'ora quanto si dirà nel prosieguo, le denunciate previsioni della citata legge regionale eccedono dalle competenze attribuite alla Regione Sardegna in base al suo Statuto speciale (articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3) e si pongono in contrasto con la normativa statale di riferimento, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (in particolare, gli articoli 3, 11, 57, 108 e l'allegato II.3), invadendo per l'effetto la competenza statale esclusiva in materia di concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione.

Al riguardo, premesso che codesta Corte, a più riprese (*cf.*, *ex plurimis*, sentenze n. 119 del 2019 e n. 279 del 2020), ha affermato che non sussiste in capo allo Stato ricorrente l'onere di confrontare le competenze legislative previste dallo statuto autonomo, nel caso in cui le disposizioni censurate riguardino la violazione di competenze esclusive statali, cionondimeno si ritiene comunque utile evidenziare che, se è vero che l'art. 3, comma 1, lettera *e*) dello Statuto speciale (come detto, legge cost. n. 3 del 1948) attribuisce alla Regione autonoma della Sardegna la «potestà legislativa» in materia di «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione», la medesima disposizione impone che tale potestà sia comunque esercitata «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

A tali limiti e ai «principi stabiliti dalle leggi dello Stato», poi, sono sottoposti il potere di adottare «norme legislative» nelle materie definite dall'art. 4 dello Statuto, così come le «norme di integrazione ed attuazione» di leggi della Repubblica, laddove ricorrano «particolari esigenze» regionali, nelle materie individuate dall'art. 5 del medesimo Statuto (*cf.*, in particolare, la lettera *b*): «lavoro; previdenza ed assistenza sociale»).

Secondo codesta Corte, «è pacifico [...] che le disposizioni del codice dei contratti pubblici regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza; esse inoltre vanno ascritte all'area delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (sentenze n. 263 del 2016, n. 187 e n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010). Le disposizioni dello stesso codice che regolano gli aspetti privatistici della conclusione ed esecuzione del contratto sono riconducibili all'ordinamento civile (sentenze n. 176 del 2018 e n. 269 del 2014); esse, poi, recano principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (sentenze n. 269 del 2014 e n. 187 del 2013) e norme fondamentali di riforma economico-sociale (sentenze n. 74 del 2012, n. 114 del 2011 e n. 221 del 2010)» (Corte cost., sentenza n. 166 del 2019, paragrafo 7, relativa specificamente alla Regione Sardegna(1)).

(1) Sempre con riferimento alla Regione Sardegna, si era già affermato, infatti, che: «[...] le disposizioni del Codice degli appalti, per la parte in cui sono correlate all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., ed in specie alla materia «tutela della concorrenza», vanno, infatti, «ascritte, per il loro stesso contenuto d'ordine generale, all'area delle norme fondamentali di riforme economico sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea» (sentenza n. 144 del 2011), che costituiscono limite alla potestà legislativa primaria della Regione» (Corte cost., sentenza n. 328 del 2011)



Tale principio, originariamente enunciato con riguardo al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 («Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»), è stato, poi, ribadito con riferimento al successivo decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 («Codice dei contratti pubblici») e ha trovato, infine, conferma anche nel contesto normativo attuale, rappresentato dal decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 («Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'art. 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici»); si veda, in termini, Corte cost., sentenza n. 80 del 2025).

L'analisi delle norme regionali in oggetto, che sarà svolta diffusamente nel prosieguo, evidenzia come le stesse, nell'introdurre criteri di valutazione delle offerte diversi, contrastanti, o comunque maggiormente stringenti rispetto a quelli delineati a livello nazionale (articoli 4, comma 1 e 5, comma 1 della legge regionale), ovvero nel prevedere una del tutto originale condizione di esclusione dell'offerta formulata da un operatore economico che non assicuri un «minimo salariale», stabilito in maniera fissa *ex lege* ai propri dipendenti, estranea alla disciplina generale (art. 6 della legge regionale), incidano su tali limiti inderogabili, violando principi di coerenza ordinamentale, nella specifica materia della tutela della concorrenza, che, per sua natura, richiedono un'uniforme disciplina sul territorio nazionale, anche a fronte di autonomie regionali rafforzate, tenuto altresì conto della derivazione unionale della normativa qui rilevante.

Nella seduta del 10 giugno 2026, il Consiglio dei ministri ha dunque deliberato di impugnare la citata legge regionale della Sardegna n. 9 del 9 aprile 2026, in relazione ai suoi articoli 4, comma 1, 5, comma 1, e 6, in quanto ritenuta violativa delle competenze dello Stato e, quindi, contraria al riparto di potestà legislativa fissato dall'art. 117 della Costituzione.

A tanto si provvede con il presente ricorso, affidato ai seguenti motivi.

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, e dell'art. 5, comma 1, della legge regionale della Sardegna n. 9 del 9 aprile 2026, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera e), della Costituzione, in ragione della violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza».

Le due disposizioni citate nell'epigrafe del motivo di ricorso risultano strettamente connesse e se ne ritiene, dunque, preferibile la trattazione congiunta.

L'art. 4, comma 1, della legge regionale della Sardegna n. 9 del 9 aprile 2026 prevede che:

«1. Nei contratti di appalto o di concessione di cui all'art. 2, fermi restando i requisiti previsti dal decreto legislativo n. 36 del 2023 e dalla normativa regionale di settore, le stazioni appaltanti, nella definizione dei criteri di valutazione dell'offerta e in relazione alle caratteristiche dell'appalto, prevedono elementi premiali per la valutazione degli operatori economici volti al miglioramento della qualità e del benessere nei luoghi di lavoro, secondo i criteri di valutazione previsti all'art. 5».

L'art. 5, comma 1, della legge regionale della Sardegna n. 9 del 9 aprile 2026, a sua volta, prevede che:

«1. Fatti i salvi i criteri di aggiudicazione di cui all'art. 108 del decreto legislativo n. 36 del 2023, e successive modifiche ed integrazioni, nei contratti di appalto o di concessione di cui all'art. 2, basati sul criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le stazioni appaltanti considerano quali criteri qualitativi premiali ai sensi della disciplina di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023:

a) l'organizzazione improntata al benessere, alla salute e sicurezza e alla qualità del lavoro, parametrata, in particolare, al numero delle ore lavorative rispondenti alle effettive prestazioni richieste nell'appalto e alle unità di personale impiegate nell'appalto, nonché alle relative qualifiche ed esperienza, nei casi in cui risultino significative in riferimento allo standard qualitativo di esecuzione dell'appalto, anche inserendo nei bandi di gara o nelle procedure di affidamento o concessione di appalti di servizi l'obbligo di utilizzo da parte dell'aggiudicatario dell'applicativo INPS denominato «MoCOA»;

b) i percorsi di certificazione che riguardano l'organizzazione del lavoro e la gestione dei rischi a norma dell'art. 30 del decreto legislativo n. 81 del 2008, e successive modifiche ed integrazioni, attraverso un registro di aziende informatizzato (in cloud o con tecnologia simile al fine di garantire i dati nel pieno rispetto del Regolamento generale sulla protezione dei dati e in conformità alle indicazioni dell'Agenzia per l'Italia digitale) con monitoraggio continuo almeno quadrimestrale da parte di un soggetto terzo accreditato ai sensi della norma UNI EN ISO/IEC 17021 o partner con esso;



c) i percorsi formativi in materia di salute e sicurezza in collaborazione con gli organismi paritetici di cui all'art. 37, comma 12, del decreto legislativo n. 81 del 2008, e successive modifiche ed integrazioni, costituiti dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale, rappresentati direttamente e indirettamente nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), ove presenti nel settore e nel territorio in cui si svolge l'attività lavorativa;

d) le misure riferite alla sostenibilità energetica e ambientale adottate dagli operatori economici;

e) le misure volte a promuovere l'occupazione femminile, le politiche di genere e le pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della normativa regionale e statale in materia, quali, in particolare:

1) la messa a punto di azioni volte all'assunzione di giovani fino a 36 anni di età;

2) la trasmissione del rapporto sulla situazione del personale ai sensi dell'art. 46 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'art. 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246), e successive modifiche ed integrazioni, per le aziende che occupano più di cinquanta dipendenti oppure, per gli operatori economici con un numero pari o superiore a cinquanta, la trasmissione di una relazione di genere sulla situazione del personale maschile e femminile a norma dell'art. 47 del decreto-legge n. 77 del 2021;

f) il punteggio conseguito nel *rating* di legalità di cui all'art. 5-ter del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e successive modificazioni, rilasciato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) al fine di promuovere l'introduzione di principi etici nei comportamenti aziendali;

g) l'applicazione del contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale, il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa in maniera prevalente con vincolo di applicazione anche al subappaltatore o all'eventuale impresa associata in rete distaccante del personale;

h) l'assunzione dell'obbligo di assorbimento di tutto il personale già impiegato dall'appaltatore uscente, da parte dell'appaltatore subentrante nei procedimenti di cambio appalto, ai sensi del decreto legislativo n. 36 del 2023, al fine dell'attuazione della clausola sociale sottoscritta dal medesimo;

i) la garanzia del mantenimento delle condizioni economiche e normative e delle quantità orarie *pro capite* al momento della scadenza del contratto precedente, qualora più favorevoli al lavoratore».

Le disposizioni sopra trascritte introducono, per le stazioni appaltanti di cui all'art. 2 della legge in esame, ossia non solo la «Regione», ma anche tutti gli «enti locali presenti sul territorio regionale, nonché [i] rispettivi enti e organismi strumentali, ivi incluse le aziende sanitarie locali e società controllate»(2), l'obbligo di prevedere, nei bandi di gara delle procedure ad evidenza pubblica, determinati criteri premiali delle offerte, ai fini della scelta del contraente, ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (c.d. codice dei contratti pubblici), affiancando a tale obbligo, specificamente sancito dall'art. 4, comma 1, una specifica e analitica elencazione dei criteri premiali che devono essere considerati dalle stazioni appaltanti rientranti nell'ambito applicativo della legge regionale.

Entrambe le disposizioni, quindi, appaiono evidentemente disallineate rispetto alle pertinenti disposizioni nazionali, che fungono da parametro interposto rispetto alla materia della «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, comma 2, lettera e) della Carta costituzionale.

Il legislatore statale, con il suddetto codice dei contratti pubblici, ha già elaborato una disciplina delle clausole sociali e dei criteri premiali orientata a garantire le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate, la stabilità occupazionale del personale impiegato e l'applicazione dei con-

(2) Articolo 2 della legge regionale della Sardegna n. 9 del 9 aprile 2026:«1. Le disposizioni della presente legge si applicano ai contratti di appalto o di concessione aventi per oggetto l'acquisizione di servizi o di forniture o l'esecuzione di opere o lavori, con particolare riguardo agli affidamenti ad alta intensità di manodopera di cui all'art. 57 del decreto legislativo n. 36 del 2023, e successive modifiche ed integrazioni, posti in essere, in qualità di amministrazione aggiudicatrice o di ente aggiudicatore, dalla Regione e dagli enti locali presenti sul territorio regionale, nonché dai rispettivi enti e organismi strumentali, ivi incluse le aziende sanitarie locali e società controllate. 2. Ai fini della presente legge, i soggetti individuati al comma 1 sono denominati stazioni appaltanti».



tratti collettivi nazionali e territoriali di settore (articoli 57, 108(3) e allegato II.3, dedicato a regolamentare le «Clauseole sociali e meccanismi premiali per realizzare le pari opportunità generazionali e di genere e per promuovere l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità o persone svantaggiate»), disponendo anche sull'incorporazione del contratto collettivo «leader» direttamente negli atti di gara, con funzione *antidumping* (art. 11(4)).

Segnatamente, gli articoli 4 e 5 della legge regionale della Sardegna n. 9 del 9 aprile 2026 qualificano indistintamente come criteri premiali, che le stazioni appaltanti sono tenute a prevedere, ciò che la normativa statale distingue nettamente in due differenti categorie: i criteri obbligatori da prevedere ai fini della valutazione dell'offerta e i criteri premiali facoltativi.

Nel merito, inoltre, le disposizioni regionali in esame (*cf.* il menzionato art. 4, comma 1), nel prevedere *ex ante* e in via astratta l'obbligo di introduzione di «elementi premiali» per la valutazione degli operatori economici, in base a quanto previsto dal successivo art. 5, si pongono in contrasto con i principi e le norme di cui al vigente codice dei contratti pubblici.

In particolare, pur ammettendo l'inserimento di criteri di valutazione dell'offerta legati a finalità sociali e ambientali, il codice dei contratti pubblici configura tale possibilità soltanto come una facoltà rimessa alla discrezionalità della singola stazione appaltante, da esercitarsi nell'ambito della redazione della *lex specialis* di gara; l'art. 108, comma 7, del codice dei contratti pubblici (sopra trascritto in nota 2) precisa significativamente che l'introduzione dei criteri premiali, come detto esclusivamente rimessa a ciascuna stazione appaltante, è previsto «Ai fini della tutela della libera concorrenza e della promozione del pluralismo degli operatori nel mercato [...]», con enunciazione di principio che vale, anche secondo codesta Corte (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 80 del 2025, relativa alla Provincia Autonoma

(3) Si trascrivono, per chiarezza espositiva, alcuni stralci della normativa statale richiamata nel ricorso. Articolo 57 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante «Clauseole sociali dei bandi di gara, degli avvisi e degli inviti e criteri di sostenibilità energetica e ambientale»: «1. Per gli affidamenti dei contratti di appalto di lavori e servizi diversi da quelli aventi natura intellettuale e per i contratti di concessione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti inseriscono nei bandi di gara, negli avvisi e inviti, nel rispetto dei principi dell'Unione europea, specifiche clauseole sociali con le quali sono richieste, come requisiti necessari dell'offerta, misure orientate tra l'altro a: a) garantire le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate, la stabilità occupazionale del personale impiegato, tenuto conto della tipologia di intervento, con particolare riferimento al settore dei beni culturali e del paesaggio; b) garantire l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore, in conformità con l'art. 11. 2. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clauseole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi, definiti per specifiche categorie di appalti e concessioni, differenziati, ove tecnicamente opportuno, anche in base al valore dell'appalto o della concessione, con decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e conformemente, in riferimento all'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari, anche a quanto specificamente previsto dall'art. 130. Tali criteri, in particolare quelli premianti, sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 108, commi 4 e 5. Le stazioni appaltanti valorizzano economicamente le procedure di affidamento di appalti e concessioni conformi ai criteri ambientali minimi. Nel caso di contratti relativi alle categorie di appalto riferite agli interventi di ristrutturazione, inclusi quelli comportanti demolizione e ricostruzione, i criteri ambientali minimi sono tenuti in considerazione, per quanto possibile, in funzione della tipologia di intervento e della localizzazione delle opere da realizzare, sulla base di quanto stabilito nei pertinenti criteri ambientali minimi relativi agli interventi edilizi. 2-bis. L'allegato II.3 prevede meccanismi e strumenti premiali per realizzare le pari opportunità generazionali e di genere e per promuovere l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità o persone svantaggiate». Articolo 108, commi 7 e 8, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante «Criteri di aggiudicazione degli appalti di lavori, servizi e forniture»: «7. I documenti di gara oppure, in caso di dialogo competitivo, il bando o il documento descrittivo indicano i singoli criteri di valutazione e la relativa ponderazione, anche prevedendo una forcilla in cui lo scarto tra il minimo e il massimo deve essere adeguato. Per ciascun criterio di valutazione prescelto possono essere previsti sub-criteri e sub-pesi o sub-punteggi. Ai fini della tutela della libera concorrenza e della promozione del pluralismo degli operatori nel mercato, le procedure relative agli affidamenti di cui al Libro II, parte IV, possono prevedere, nel bando di gara, nell'avviso o nell'invito, criteri premiali atti a favorire la partecipazione delle piccole e medie imprese nella valutazione dell'offerta e a promuovere, per le prestazioni dipendenti dal principio di prossimità per la loro efficiente gestione, l'affidamento ad operatori economici con sede operativa nell'ambito territoriale di riferimento. Negli appalti di forniture o negli appalti misti che contengano elementi di un appalto di fornitura, i bandi di gara, gli avvisi, gli inviti possono prevedere criteri premiali atti a favorire la fornitura di prodotti da costruzione che rientrano in un sistema di scambio delle emissioni per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Le disposizioni di cui al terzo e quarto periodo si applicano compatibilmente con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità. Al fine di promuovere la parità di genere, le stazioni appaltanti prevedono, nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, il maggior punteggio da attribuire alle imprese per l'adozione di politiche tese al raggiungimento della parità di genere comprovata dal possesso della certificazione della parità di genere di cui all'art. 46-bis del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198. 8. Le stazioni appaltanti, quando ritengono la ponderazione di cui al comma 7 non possibile per ragioni oggettive, indicano nel bando di gara e nel capitolato d'oneri o, in caso di dialogo competitivo, nel bando o nel documento descrittivo, l'ordine decrescente di importanza dei criteri. Per attuare la ponderazione o comunque attribuire il punteggio a ciascun elemento dell'offerta, le stazioni appaltanti utilizzano metodologie che individuino con un unico parametro numerico finale l'offerta più vantaggiosa».

(4) Rubricato «Principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore. Inadempienze contributive e ritardo nei pagamenti» e di cui si riporta, di seguito, per comodità, il primo comma: «1. Al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente».



di Bolzano), ad integrare quelle «norme fondamentali di riforma economico-sociale, attuative anche di “obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell’Italia all’Unione europea”» ostative all’esplicazione della potestà normativa regionale, anche delle Regioni a statuto speciale.

L’art. 4, comma 1, della legge regionale della Sardegna n. 9 del 9 aprile 2026, per contro, trasforma l’anzidetta facoltà concessa dalla normativa nazionale alle singole stazioni appaltanti in un automatismo «indifferenziato» (ossia, come anticipato, sovrapponendo criteri obbligatori di valutazione dell’offerta e criteri premiali facoltativi), espropriando la stazione appaltante di quella valutazione – da condursi necessariamente in concreto – circa l’opportunità, la proporzionalità e la stretta funzionalità del criterio premiale rispetto allo specifico oggetto del contratto, alla sua tipologia e alla natura del progetto. In particolare, l’art. 4, comma 1, della citata legge regionale della Sardegna impone alla stazione appaltante la previsione di elementi premiali per la valutazione degli operatori economici, mentre il successivo art. 5, comma 1, predetermina in via anticipata cosa possa rilevare come criterio qualitativo premiale.

I riferiti meccanismi premiali, tuttavia, devono essere applicati, per espressa previsione normativa, compatibilmente con il diritto dell’Unione europea e, comunque, nel rispetto dei principi fondamentali della materia, tra i quali viene in considerazione, come si è avuto modo di evidenziare, il principio della tutela della concorrenza. Quest’ultimo è fondamentale nella materia dei contratti pubblici ed è più volte richiamato nel codice dei contratti pubblici. In particolare, l’art. 3 del decreto legislativo n. 36 del 2023, nell’introdurre il principio dell’accesso al mercato, afferma che lo stesso si realizza attraverso il rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità.

Come sopra già anticipato, «le procedure di selezione dei concorrenti e i criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici sono ascrivibili alla materia della “tutela della concorrenza” di cui all’art. 117, comma secondo, lettera e), Cost. – che riflette la definizione operante in ambito comunitario – nella specie alla concorrenza “per il mercato”» (*cf.*, *ex multis*, Corte costituzionale, sentenze n. 4 del 2022, n. 166 del 2019, n. 137 del 2018, n. 209 del 2013, n. 52 del 2012, n. 339, n. 184 e n. 43 del 2011 e n. 401 del 2007).

Codesta Corte, inoltre, ha già da tempo precisato che «le disposizioni del codice dei contratti pubblici [...] regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, e [...] le Regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme (tra le tante, sentenze n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 328 del 2011, n. 411 e n. 322 del 2008)» (sentenza n. 39 del 2020).

Con sentenza n. 4 del 14 gennaio 2022, nel giudizio di legittimità costituzionale sull’art. 75 della legge della Regione Piemonte 9 luglio 2020, n. 15, che prevedeva che «i soggetti aggiudicatori della Regione possono introdurre criteri premiali di valutazione delle offerte e relativa attribuzione di punteggi, nei confronti degli operatori economici che, in caso di aggiudicazione, per l’esecuzione dell’appalto o della concessione, si impegnano a utilizzare, in misura prevalente, manodopera o personale a livello regionale», codesta Corte ha, poi, avuto modo di affermare che: «La possibilità di introdurre, anche in via transitoria, criteri premiali di valutazione delle offerte [...] è dunque riservata allo Stato, cui spetta in generale, nell’esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, definire il punto di equilibrio tra essa e la tutela di altri interessi pubblici con esso interferenti [...], come quelli sottesi al raggiungimento di «obiettivi di politica sociale [...], di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese» [...].

Esigenze simili [...] riconducibili al più ampio tema dell’uso «strategico» dei contratti pubblici per la realizzazione di obiettivi sociali [...], ulteriori rispetto alle finalità proprie dei contratti stessi – sono state effettivamente considerate dal legislatore statale, in attuazione di scopi enunciati dalle stesse direttive europee in materia di appalti” (n. d.r.: enfasi aggiunta).

Nel menzionato precedente giurisprudenziale, la conclusione si fondava sul richiamo alla legge 28 gennaio 2016, n. 11, per l’attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE, e, muovendo dall’affermazione ivi svolta dalla Regione «[...] che il suo contenuto si porrebbe in linea, nella sostanza, con gli obiettivi sociali perseguiti dal legislatore statale», si sottolineava che: «A parte il rilievo che al legislatore regionale è precluso finanche di riprodurre tali disposizioni, per il divieto di novazione della fonte in un ambito materiale di competenza esclusiva statale (*ex plurimis*, sentenze n. 16 del 2021, n. 40 del 2017 e n. 98 del 2013), è decisivo quanto già rilevato sopra circa la riserva allo Stato della scelta di introdurre ulteriori criteri premiali fondati sull’utilizzo di personale locale. Solo allo Stato spetta infatti la facoltà di adottare, in esito al bilanciamento tra l’interesse alla concorrenza e altri interessi pubblici e nell’ambito di una disciplina uniforme per l’intero territorio nazionale, eccezionali restrizioni al libero accesso degli operatori economici al mercato, che, ove disposte da differenti normative regionali, sarebbero suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali (sentenza n. 283 del 2009)».

Codesta Corte, con la richiamata sentenza n. 4 del 2022, non si è, dunque, limitata a statuire sul contenuto specifico del criterio premiale previsto dal legislatore regionale, ma ha piuttosto affermato un principio generale, che si sostanzia nell’attribuzione alla competenza statale della capacità di legiferare in tema di criteri premiali nelle procedure



ad evidenza pubblica, sebbene finalizzati a obiettivi sociali, con la precisazione che, sui temi concernenti la tutela dei lavoratori, il legislatore nazionale ha effettuato delle scelte precise, rinvenibili negli articoli 11 e 57 del codice dei contratti pubblici.

Tali principi sono stati, da ultimo, ribaditi da codesta Corte nella sentenza del 30 aprile 2026, n. 60 (su cui vedasi amplius nel successivo motivo di ricorso), che, ricordato che «l'ambito dei contratti pubblici, in effetti, manifesta in maniera più intensa l'esigenza di uniformità di disciplina, che questa Corte ha ricondotto soprattutto alla nozione di concorrenza "per il mercato", in quanto riflesso di quella operante a livello unionale e volta a consentire la piena apertura del mercato e il libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese», ha nuovamente affermato che: «la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza di competenza legislativa esclusiva statale, in quanto mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi unionali della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento (sentenza n. 4 del 2022), che traducono e affiancano i principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa presidiati dall'art. 97 Cost. (ancora, sentenza n. 401 del 2007). Nello specifico ambito della contrattualistica pubblica, pertanto, l'uniformità rappresenta, in quanto tale, un criterio da osservare, perché differenti normative regionali sono suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali (sentenze n. 80 del 2025, n. 174 del 2024 e n. 23 del 2022, tutte con richiamo alla sentenza n. 283 del 2009). 8.2.4.– La disciplina dei contratti pubblici, d'altra parte, come detto, interseca molteplici interessi e non vi è dubbio che sia idonea a perseguire anche obiettivi di protezione sociale, di tutela dei lavoratori, di sostenibilità ambientale, secondo il cosiddetto uso «strategico» dei contratti pubblici. Le stesse direttive unionali di settore lo prevedono, sin dal 2004 e in maniera più intensa dal 2014. Anche la direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, riconosce il ruolo fondamentale dei contratti pubblici per l'attuazione efficace della tutela del salario minimo, sia esso previsto dalla legge o dalla contrattazione collettiva (considerando n. 31 e art. 9, rubricato «Appalti pubblici»). L'uso «strategico» dei contratti pubblici si è riflesso nella legislazione interna di recepimento delle direttive di settore (sentenze n. 188 del 2025 e n. 4 del 2022). Lo stesso legislatore nell'attuale codice (d.lgs. n. 36 del 2023) nell'art. 1 (Principio del risultato) ha inteso valorizzare la natura funzionale e strumentale della concorrenza non in quanto tale, ma come mezzo per il conseguimento del miglior risultato, nel rispetto dei principi di legalità e trasparenza (Consiglio di Stato, relazione illustrativa allo schema definitivo di Codice, 7 dicembre 2022)».

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

Affermazione parimenti ricorrente nella giurisprudenza costituzionale è quella per cui al legislatore regionale è precluso di riprodurre le disposizioni statali che introducono criteri premiali, per il divieto di novazione della fonte in un ambito materiale di competenza esclusiva statale (*cf.*, *ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenze n. 16 del 2021, n. 40 del 2017 e n. 98 del 2013).

Appare, dunque, evidente l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge regionale della Sardegna n. 9 del 9 aprile 2026 e, *a fortiori*, del successivo art. 5, comma 1, della stessa legge regionale, che alla prima disposizione direttamente si ricollega, declinandone il contenuto.

Se non è consentita al legislatore regionale l'imposizione di un obbligo alle stazioni appaltanti di prevedere elementi premiali di valutazione (*ex* art. 4, comma 1, cit.), a maggior ragione deve escludersi che il medesimo legislatore regionale possa attribuire valore normativo ad uno specifico elenco di criteri qualitativi premiali, la cui considerazione da parte delle stazioni appaltanti diverrebbe doverosa e vincolata in qualsiasi procedura ad evidenza pubblica rientrando nell'ambito applicativo della legge regionale.

A quest'ultimo proposito, peraltro, occorre evidenziare che il richiamato art. 5, comma 1, oltre ad apparire *ex se* costituzionalmente illegittimo nella sua interezza, per il solo fatto di avere reso obbligatoria la considerazione di una serie rigida e predeterminata di criteri premiali, palesa ulteriori criticità anche nella individuazione di taluni dei criteri premiali che esso contempla, il che concorre a dimostrare che non è possibile predeterminare in via legislativa, da parte del legislatore regionale, quali criteri premiali debbano essere di volta in volta inseriti in una data *lex specialis* e successivamente valutati dalla commissione di gara.



Ad esempio, l'obbligo di utilizzare applicativi specifici (MoCOA), previsto dalla lettera *a*) del richiamato art. 5, comma 1, configura una interferenza nelle modalità di esecuzione del contratto, mentre l'iscrizione a registri informatizzati gestiti da terzi, di cui alla successiva lettera *b*) della stessa disposizione, viola il principio di proporzionalità, poiché richiedere un monitoraggio quadrimestrale da parte di un soggetto terzo rappresenta un onere sproporzionato rispetto all'oggetto dell'appalto, con potenziali effetti negativi sulla parità di trattamento nelle procedure di gara e conseguenti riflessi distorsivi sulla concorrenza.

La lettera *g*) dello stesso art. 5, comma 1, si sovrappone ad un obbligo già previsto dalla normativa nazionale vigente, ossia dall'art. 11, comma 1, del decreto legislativo n. 36 del 2023, in tema di applicazione del CCNL nazionale e territoriale.

La lettera *e*), numero 2, dell'art. 5, comma 1, ancora, prevede quale criterio premiale la produzione del rapporto sulla situazione del personale maschile e femminile (c.d. rapporto biennale), attribuendo, quindi, carattere premiale ad un adempimento che la legge nazionale – *cf.*, art. 1 dell'allegato II.3 del codice dei contratti pubblici – prevede a pena di esclusione dalla procedura di gara; con l'evidente incongruenza che il mero adempimento ad un obbligo di legge nazionale verrebbe a costituire un criterio premiale nella legislazione regionale della Sardegna.

D'altra parte, in via generale, non pare superfluo evidenziare come tutti i criteri premiali previsti dalla citata disposizione afferiscono a profili relativi, come indicato dalla stessa legge regionale nell'art. 1, alla «qualità del lavoro e per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, per il contrasto al *dumping* contrattuale, nonché per la stabilità occupazionale nei contratti pubblici di appalto o di concessione eseguiti sul territorio regionale», così riguardando tutti direttamente quegli interessi pubblici, anche di rango costituzionale, interferenti con la tutela della concorrenza, la cui complessiva ponderazione spetta in via esclusiva al legislatore statale, come anche da ultimo ricordato da codesta Corte nella sentenza n. 60 del 2026.

Alla luce di quanto evidenziato, pertanto, le disposizioni della menzionata legge regionale della Sardegna che introducono meccanismi premiali, ossia, nello specifico, l'art. 4, comma 1, e l'art. 5, comma 1, creano distorsioni del mercato, limitando la parità di trattamento tra operatori economici e, conseguentemente, determinano la violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, per come declinata nelle previsioni del codice dei contratti pubblici di cui agli articoli 57, 108 e all'Allegato II.3, che, come già ampiamente precisato, integrano quelle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali», nonché quelle «norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea», che costituiscono limiti invalicabili anche per la potestà normativa riconosciuta, in generale, alle Regioni ad autonomia speciale dai rispettivi Statuti e, in particolare, alla Regione Sardegna dagli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 3 del 1948, come già evidenziato in apertura.

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge regionale della Sardegna n. 9 del 9 aprile 2026, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera *e*), della Costituzione, in ragione della violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza».

L'art. 6 della legge regionale indicata in epigrafe, rubricato «Soglia minima salariale», nello stabilire che «I soggetti di cui all'art. 2 della presente legge verificano che i contratti indicati nelle procedure di gara prevedano un trattamento economico minimo inderogabile pari ad euro 9 lordi l'ora», introduce una norma in contrasto con l'art. 117, comma secondo, lettera *e*), della Costituzione, in materia di tutela della concorrenza.

Identica disposizione, del resto (*cf.* art. 2, comma 2 della legge della Regione Puglia del 21 novembre 2024, n. 30), era stata già scrutinata da codesta Corte nella sentenza del 15 novembre 2025, n. 188, che nel dichiarare «inammissibile» il ricorso aveva comunque lasciato «impregiudicata ogni valutazione di merito in ordine ai profili competenziali attinenti alla tutela della concorrenza e all'ordinamento civile non dedotti nei presenti ricorsi», profilo che ha trovato recentemente sviluppo, come si dirà nel prosieguo, nella sentenza del 30 aprile 2026, n. 60, che ha scrutinato la questione nel merito, dichiarando l'illegittimità costituzionale di una disposizione della Regione Toscana similare alla presente.

Giova, innanzitutto, premettere che la disciplina regionale in esame, anche con riferimento alla previsione in materia di c.d. «salario minimo», afferisce in tale contesto applicativo alla sfera dei contratti pubblici.

Alla luce delle indicazioni fornite da codesta Corte con la citata sentenza n. 188 del 2025, la fattispecie normativa *de qua* va, difatti, ricostruita non quale disciplina imperativa di portata generale, applicabile a tutti i contratti di lavoro privato subordinato, ma proprio «con riferimento all'assetto dei beni e degli interessi, connessi alla tutela della concorrenza e all'ordinamento civile, che assumono consistenza nello specifico settore dei contratti pubblici» e che, in quanto tali, sono idonei a fondare una autonoma questione di legittimità costituzionale.



Sotto tale profilo, la disposizione regionale in esame non può essere riguardata quale mera clausola di indirizzo sociale o quale misura organizzativa interna alle amministrazioni regionali, poiché essa incide direttamente sulla conformazione delle procedure ad evidenza pubblica e, segnatamente, sulle condizioni economiche alle quali gli operatori sono chiamati a competere per l'aggiudicazione dei contratti.

La previsione di una soglia minima salariale inderogabile, pari a euro nove lordi all'ora, imposta dalla legge regionale quale elemento da verificare nei contratti indicati nelle procedure di gara, si traduce in una regola incidente sulla formulazione dell'offerta, sulla determinazione del costo della manodopera, sulla sostenibilità economica della prestazione e, in ultima analisi, sulla stessa possibilità per gli operatori economici di competere nel mercato regionale degli appalti pubblici.

In questa prospettiva, la norma impugnata interferisce con la concorrenza non già in senso meramente riflesso od occasionale, bensì in modo immediato e qualificato, poiché introduce una condizione economico-normativa ulteriore rispetto a quelle stabilite dalla disciplina statale dei contratti pubblici. Essa, pertanto, incide sulla concorrenza «per il mercato», vale a dire sul complesso delle regole che presiedono alla selezione del contraente e che devono garantire, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, parità di accesso, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e massima apertura del mercato agli operatori economici.

Ne consegue che anche una disciplina regionale apparentemente neutra, perché applicabile indistintamente a tutti gli operatori che partecipino alle procedure bandite dai soggetti regionali, risulta costituzionalmente illegittima allorché determini un'alterazione del quadro uniforme di regole predisposto dal legislatore statale per l'accesso al mercato dei contratti pubblici.

L'uniformità della disciplina, in tale settore, non costituisce un mero dato formale, come evidenziato già in apertura, ma rappresenta essa stessa uno strumento di tutela della concorrenza, poiché impedisce la formazione di mercati pubblici territorialmente segmentati, governati da condizioni di partecipazione e di esecuzione differenziate a seconda della Regione in cui la procedura venga indetta.

La previsione regionale in esame, tuttavia, produce esattamente tale effetto, in quanto determina, per gli appalti ricadenti nel suo ambito applicativo, l'introduzione di una soglia salariale legale territoriale, diversa e aggiuntiva rispetto ai criteri previsti dal decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. In tal modo, l'operatore economico che intenda concorrere alle procedure rientranti nell'ambito applicativo della legge regionale in esame è tenuto a conformare la propria offerta a una regola economica non prevista dalla disciplina statale, con conseguente alterazione della comparabilità delle offerte e del regime concorrenziale applicabile agli affidamenti pubblici.

Tale alterazione non viene meno per il solo fatto che la soglia di euro nove lordi all'ora sia giustificata dall'intento di contrastare fenomeni di *dumping* contrattuale o di assicurare una più elevata protezione dei lavoratori.

La finalità sociale perseguita dalla Regione, infatti, non consente di per sé di derogare al riparto costituzionale delle competenze, qualora lo strumento prescelto sia una regola incidente sulle procedure di gara e sulle condizioni di competizione tra imprese.

Come già ampiamente chiarito in apertura, infatti, spetta unicamente al legislatore statale, nell'esercizio della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, individuare il punto di equilibrio tra tutela della concorrenza e perseguimento di altri interessi pubblici interferenti, compresi quelli di politica sociale e di tutela dei lavoratori e tale scelta si impone anche alle Regioni a statuto autonomo, la cui potestà normativa recede, come detto, dinanzi a norme che assurgono – come nel caso di specie – a «norme fondamentali delle riforme economico-sociali», oltre a porsi quali «norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea».

La fondatezza di tale impostazione risulta confermata anche dalla già richiamata sentenza n. 60 del 2026, con la quale codesta Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione regionale che imponeva l'inserimento, nei bandi di gara della Regione e dei suoi enti strumentali, di un criterio premiale correlato all'applicazione di un trattamento economico minimo orario non inferiore a euro nove lordi.

Codesta Corte, in quel caso, ha affermato che l'introduzione di un siffatto criterio incide sull'assetto concorrenziale, determinando una potenziale restrizione del mercato in ambiti territorialmente identificati, con conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

La disposizione oggetto di esame in questa sede presenta un grado di interferenza ancora più intenso rispetto a quello scrutinato da codesta Corte nella richiamata pronuncia. Nel caso deciso con la suddetta sentenza, infatti, la soglia salariale rilevava quale criterio premiale, destinato a incidere sulla valutazione dell'offerta. Nel caso in esame, invece, la legge regionale della Sardegna prevede una soglia minima salariale «inderogabile», che i soggetti regionali sono tenuti a verificare nei contratti indicati nelle procedure di gara.



La norma, dunque, non si limita ad attribuire un vantaggio competitivo a chi applichi un determinato trattamento economico, ma conforma direttamente il contenuto della procedura e del futuro rapporto contrattuale, introducendo una condizione economica vincolante estranea alla disciplina statale.

Proprio perché la disposizione regionale incide in via diretta sulla struttura economica dell'offerta, essa è idonea a restringere il mercato degli affidamenti pubblici regionali, selezionando gli operatori non sulla base dei soli criteri stabiliti uniformemente dal legislatore statale, ma anche in ragione della loro capacità di adeguarsi a una soglia salariale legale definita a livello regionale. Tale meccanismo altera il confronto concorrenziale, poiché modifica il quadro dei costi rilevanti ai fini della partecipazione alla gara e dell'esecuzione del contratto, incidendo in modo particolare sugli appalti ad alta intensità di manodopera, nei quali il costo del lavoro costituisce componente essenziale dell'offerta economica.

Il codice dei contratti pubblici, a tal proposito, già predispone un sistema compiuto e uniforme di tutela del lavoro nell'ambito delle procedure di affidamento, fondato sull'indicazione del contratto collettivo applicabile, sulla verifica dell'equivalenza delle tutele, sull'individuazione dei costi della manodopera, sullo scorporo di tali costi dall'importo assoggettato a ribasso e sulla verifica di anomalia dell'offerta. In particolare, codesta Corte ha già evidenziato che l'art. 11 del codice dei contratti pubblici, attraverso l'incorporazione del contratto collettivo «*leader*» negli atti di gara e la verifica dell'equivalenza delle tutele, esprime una funzione *antidumping*, volta a evitare che la competizione tra imprese avvenga a scapito delle tutele del lavoro.

Tale ricostruzione trova ulteriore conferma anche nella più recente giurisprudenza amministrativa formata proprio sull'art. 11 del decreto legislativo n. 36 del 2023 e sull'Allegato 1.01 al codice, dedicato proprio a dettare la normativa di dettaglio in materia di «Contratti collettivi»⁽⁵⁾

In particolare, il Consiglio di Stato, Sezione V, con sentenza 24 aprile 2026, n. 3209, ha chiarito che l'art. 11 del codice dei contratti pubblici e le disposizioni dell'Allegato I.01 sono stati introdotti proprio al fine di rafforzare le tutele dei lavoratori e di garantire che l'aggiudicazione delle commesse pubbliche non avvenga a discapito dei diritti e delle condizioni del personale impiegato nell'esecuzione dell'appalto. La medesima pronuncia ha, altresì, evidenziato che il legislatore statale, nel contemperare la libertà di iniziativa economica privata e la tutela dei lavoratori, ha individuato uno specifico punto di equilibrio nell'obbligo di applicazione del contratto collettivo nazionale e territoriale di settore stipulato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, ovvero, in caso di applicazione di un diverso (5) contratto collettivo, nella verifica dell'equivalenza economica e normativa delle tutele.

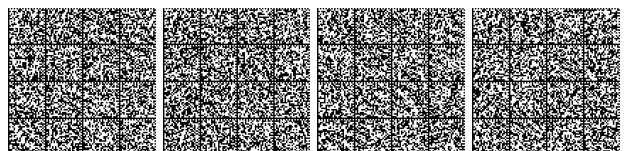
La decisione assume particolare rilievo anche nella presente sede, poiché conferma che il codice dei contratti pubblici non rimette alla libera determinazione delle singole stazioni appaltanti, né tantomeno alla legislazione regionale, la definizione di parametri retributivi autonomi incidenti sulla gara, ma predispone un modello uniforme e vincolante di verifica del costo del lavoro. Il Consiglio di Stato, infatti, ha precisato che la valutazione di equivalenza economica deve essere compiuta secondo il criterio legale delle componenti fisse della retribuzione globale annua, escludendo che elementi eventuali o accessori, quali il superminimo, possano essere utilizzati per colmare il differenziale economico tra contratti collettivi diversi.

Ne deriva che la tutela retributiva negli appalti pubblici è già oggetto di una disciplina statale, completa e uniforme, la quale opera non mediante la fissazione di una soglia salariale legale territoriale, ma attraverso il rinvio alla contrattazione collettiva qualificata e la verifica dell'equivalenza delle tutele secondo parametri predeterminati dal codice dei contratti pubblici.

La predetta pronuncia del Consiglio di Stato, dunque, conferma che il contrasto al *dumping* contrattuale negli affidamenti pubblici è perseguito dal legislatore statale mediante strumenti tipizzati, destinati a valere sull'intero territorio nazionale e funzionali a preservare, al contempo, la tutela dei lavoratori e l'uniformità delle condizioni concorrenziali.

La scelta statale, pertanto, non è quella di introdurre una soglia salariale aritmetica uniforme, né tanto meno di consentire soglie territoriali differenziate, ma quella di affidare la tutela economica e normativa dei lavoratori impiegati negli appalti pubblici a un sistema nazionale, fondato sul rinvio alla contrattazione collettiva qualificata e sul controllo della sostenibilità dell'offerta.

(5) Se ne riporta, di seguito, per comodità, l'art. 1: «1. Il presente Allegato disciplina i criteri e le modalità per l'individuazione, nei bandi, negli inviti e nella decisione di contrarre di cui all'art. 17, comma 2, del codice, del contratto collettivo nazionale e territoriale da applicare al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni, in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente di cui all'art. 11, commi 1 e 2, nonché per la presentazione e verifica della dichiarazione di equivalenza delle tutele ai sensi dell'art. 11, comma 4. Il presente Allegato disciplina altresì i criteri e le modalità per l'individuazione, nei bandi, negli inviti e nella decisione di contrarre di cui all'art. 17, comma 2, del codice, dei contratti collettivi applicabili ai sensi dell'art. 11, comma 2-bis, nonché per la presentazione e verifica della relativa dichiarazione di equivalenza delle tutele ai sensi dell'art. 11, comma 4».



A tale conclusione, peraltro, conduce, in linea di continuità, anche la più recente evoluzione della legislazione statale in materia di c.d. «salario giusto», la quale conferma, proprio sul piano dell'assetto concorrenziale del mercato, l'incompatibilità di iniziative regionali volte a introdurre soglie salariali legali autonome e territorialmente differenziate.

L'art. 7 del decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62, recante «Disposizioni urgenti in materia di lavoro», ha, infatti, espressamente individuato nella contrattazione collettiva lo strumento per la determinazione del salario giusto, ai sensi dell'art. 36 della Costituzione, stabilendo che, ai fini dell'individuazione del trattamento economico complessivo adeguato, occorre fare riferimento ai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, avuto riguardo al settore, alla categoria produttiva di riferimento, all'attività principale o prevalente esercitata, nonché alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro. La medesima disposizione, inoltre, prevede che i trattamenti economici complessivi previsti da contratti collettivi diversi non possano essere inferiori a quelli individuati dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative e, per i settori non coperti da contrattazione collettiva, impone il riferimento al contratto collettivo nazionale maggiormente connesso all'attività effettivamente esercitata dal datore di lavoro. La disciplina statale sopravvenuta, in tal senso, assume rilievo non già quale parametro diretto di costituzionalità della legge regionale, bensì quale indice normativo inequivoco del punto di equilibrio individuato dal legislatore nazionale tra tutela retributiva, contrasto al *dumping* contrattuale e salvaguardia dell'unità concorrenziale del mercato.

Il legislatore statale, pur intervenendo espressamente sulla materia del salario adeguato, ha consapevolmente escluso il ricorso a una soglia numerica legale, uniforme o territoriale, e ha invece costruito un sistema fondato sul trattamento economico complessivo risultante dalla contrattazione collettiva nazionale qualificata. Ne deriva che l'opzione regolatoria statale non è quella di determinare *ex lege* un minimo orario fisso, ma quella di ancorare il parametro retributivo alla contrattazione collettiva maggiormente rappresentativa, secondo criteri nazionali, settoriali e funzionali idonei a evitare tanto il *dumping* contrattuale quanto la frammentazione territoriale delle condizioni di competizione tra imprese.

Alla luce di quanto rappresentato, l'art. 6 della legge regionale in esame si colloca in evidente discontinuità rispetto al modello statale.

Mentre la disciplina nazionale assume la contrattazione collettiva qualificata quale parametro di regolazione del trattamento economico complessivo, la disposizione regionale introduce una soglia oraria inderogabile pari a euro nove lordi, destinata a operare nello specifico ambito delle procedure di gara ricadenti nell'ambito soggettivo e territoriale della legge regionale.

La Regione Sardegna, in tal modo, non si limita a recepire o a rafforzare il sistema statale, ma vi sovrappone una regola diversa, rigida e territorialmente delimitata, idonea a incidere sulla struttura dei costi dell'offerta e, dunque, sulle modalità di svolgimento della concorrenza nel mercato degli appalti pubblici regionali.

La divergenza rispetto alla disciplina statale, pertanto, rileva in questa sede sotto il profilo della tutela della concorrenza. L'introduzione di una soglia salariale regionale determina una diversa conformazione del mercato degli affidamenti pubblici nell'ambito territoriale della Regione Sardegna, imponendo agli operatori economici un parametro di costo ulteriore rispetto a quello risultante dal quadro normativo nazionale. Tale parametro incide in modo particolare, come già rilevato, negli appalti ad alta intensità di manodopera, nei quali il costo del lavoro costituisce componente centrale dell'offerta economica e, quindi, elemento decisivo nella competizione tra imprese.

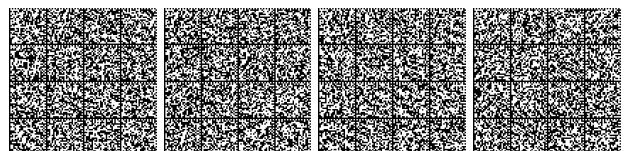
L'effetto della disposizione regionale, quindi, non è meramente interno al rapporto di lavoro, ma si proietta immediatamente sulla gara, poiché condiziona la predisposizione dell'offerta, la valutazione della sua sostenibilità e la convenienza economica della partecipazione alla procedura.

Il punto centrale, pertanto, non è stabilire se la soglia regionale di euro nove lordi all'ora sia, in astratto, più o meno favorevole per i lavoratori, bensì accertare se una Regione possa introdurre, nel settore dei contratti pubblici, un parametro legale autonomo destinato a incidere sulle condizioni di competizione tra operatori economici.

A tale quesito deve darsi risposta negativa, poiché la determinazione delle regole che conformano la concorrenza «per il mercato» appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Proprio nel mercato degli appalti pubblici, infatti, l'uniformità delle regole non costituisce un dato accessorio, ma rappresenta il presupposto indefettibile della parità di accesso, della non discriminazione, della comparabilità delle offerte e della libera contendibilità delle commesse pubbliche.

La disciplina statale del salario giusto, quindi, conferma che il legislatore nazionale ha già effettuato una scelta regolatoria complessiva: contrastare il *dumping* contrattuale non mediante la fissazione di minimi salariali regionali, ma attraverso il rinvio ai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, secondo un criterio unitario applicabile sull'intero territorio nazionale. Tale scelta, quando viene in rilievo nel settore



dei contratti pubblici, assume anche una funzione pro-concorrenziale, perché impedisce che l'accesso alle gare sia disciplinato da parametri economici variabili da Regione a Regione e che il mercato nazionale degli affidamenti venga segmentato in sottosistemi territoriali autonomi.

Sotto tale profilo, l'art. 6 della legge regionale della Sardegna in esame non può essere qualificato come mera misura di politica sociale, né come intervento neutro rispetto al mercato, in quanto introduce una regola economica inderogabile destinata a incidere sulla concorrenza tra operatori, sostituendo al parametro nazionale della contrattazione collettiva qualificata un parametro regionale numerico e fisso.

La disposizione, pertanto, altera il quadro uniforme predisposto dal legislatore statale e determina un effetto di restrizione del mercato in un ambito territorialmente identificato, in contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

Né può sostenersi che la previsione regionale sia legittima in quanto diretta a perseguire finalità convergenti con quelle statali. Anche ove l'obiettivo sia il contrasto al *dumping* contrattuale, resta, difatti, riservata allo Stato la scelta degli strumenti attraverso i quali tale finalità può essere perseguita senza compromettere l'unità concorrenziale del mercato degli appalti. La Regione Sardegna, pertanto, non può sovrapporre al sistema nazionale una disciplina propria, ancorché ispirata a finalità sociali, quando tale disciplina incida sulle condizioni di gara e sulla struttura economica dell'offerta.

Diversamente opinando, ogni Regione potrebbe introdurre una propria soglia salariale minima negli appalti pubblici, con conseguente frammentazione del mercato nazionale e formazione di regimi concorrenziali differenziati su base territoriale.

La disposizione regionale censurata, dunque, viola l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, poiché interviene in un ambito nel quale la tutela della concorrenza richiede una disciplina uniforme statale e nel quale il legislatore nazionale ha già definito il punto di equilibrio tra apertura del mercato, parità di trattamento degli operatori e tutela dei lavoratori, per come delineato a livello nazionale dal già citato art. 11 del decreto legislativo n. 36 del 2023 (e dal relativo Allegato I.01).

L'introduzione, da parte della Regione Sardegna, di una soglia minima salariale inderogabile pari a euro nove lordi l'ora negli appalti pubblici si traduce in una regola di conformazione del mercato regionale degli affidamenti, idonea a incidere sulla partecipazione alle gare, sulla formulazione delle offerte e sulla comparabilità delle condizioni economiche, con conseguente invasione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

La legge regionale, introducendo una soglia minima inderogabile, sostituisce a tale modello una regola eteronoma territoriale, alterando il bilanciamento operato dal legislatore statale tra apertura del mercato, libertà di iniziativa economica e tutela del lavoro.

Di conseguenza, la disposizione censurata non può trovare fondamento in una competenza regionale concorrente o residuale, poiché, nello specifico settore dei contratti pubblici, essa non disciplina un profilo autonomo di politica sociale, ma introduce una regola incidente sulle modalità di competizione tra operatori economici.

L'intervento regionale, pertanto, invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, ponendosi al di fuori del perimetro entro il quale le Regioni – anche quelle a statuto speciale – possono legittimamente adottare misure di promozione sociale senza incidere sull'assetto del mercato.

Per tali ragioni, l'art. 6 della legge regionale in esame deve ritenersi costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in quanto introduce, nel settore dei contratti pubblici, una soglia salariale minima inderogabile di matrice regionale, idonea ad alterare l'uniformità delle regole di gara e a restringere il libero esplicarsi della concorrenza nel mercato degli appalti pubblici.

P. Q. M.

Per le ragioni finora esposte, gli articoli 4, comma 1, 5, comma 1, e 6 della legge regionale della Sardegna 9 aprile 2026, n. 9, eccedono dalle competenze attribuite alla Regione dal suo Statuto speciale (articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3) e, ponendosi in contrasto con la normativa statale di riferimento di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (in particolare, gli articoli 3, 11, 57, 108 e l'Allegato II.3), violano la competenza statale esclusiva in materia di concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Per tutto quanto sopra esposto, il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso, conclude, Voglia codesta Corte costituzionale accogliere il presente ricorso e, per l'effetto, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, dell'art. 5, comma 1, e dell'art. 6 della legge regionale della Sardegna del 9 aprile 2026, n. 9.



Con l'originale notificato del ricorso si depositerà:

1) l'estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 10 giugno 2026 con relativa relazione;

2) la legge regionale della Sardegna del 9 aprile 2026, n. 9, pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Sardegna n. 22 del 16 aprile 2026, recante «Disposizioni per la qualità e la sicurezza del lavoro, per il contrasto al dumping contrattuale, nonché per la stabilità occupazionale nei contratti pubblici d'appalto o di concessione eseguiti sul territorio regionale».

Roma, 12 giugno 2026

Gli Avvocati dello Stato: PINTUS - GIOVANNINI

26C00124

N. 108

*Ordinanza del 23 aprile 2026 della Corte dei conti -
Sezione giurisdizionale centrale d'appello, sull'appello proposto da R.A. V.*

Giurisdizione contabile – Responsabilità amministrativa e contabile – Modifiche all'art. 1 della legge n. 20 del 1994 – Quantificazione del danno addebitabile – Previsione, nei casi stabiliti, del potere di riduzione e dell'obbligo di esercizio 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 introdotti dalla 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) e art. 6 della medesima legge n. 1 del 2026.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

Composta dai seguenti magistrati:

Rita Loreto, Presidente;

Roberto Rizzi, consigliere;

Nicola Ruggiero, consigliere;

Maria Cristina Razzano, consigliere-relatrice;

Cosmo Sciancalepore, consigliere;

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio d'appello iscritto al n. 62014 nel Registro di Segreteria, promosso dal dott. V R A (C.F. ...), rappresentato e difeso, giusta procura in calce all'atto d'appello, dall'avv. Luigi Cocchi con il quale è elettivamente domiciliato presso l'indirizzo pec: luigi.cocchi@ordineavvgenova.it



Contro la Procura generale presso la Corte dei conti, Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Liguria e nei confronti di T P , rappresentato e difeso, in virtù di procura su foglio separato e allegato alla memoria di costituzione, dall'avv. Gian Carlo Soave con il quale è elettivamente domiciliato presso l'indirizzo p.e.c. studiolegalesoave@pec.legassinfo.it - B N , nata a ... , il ... residente in ... non costituita, avverso la sentenza n. 103/2024 della Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, depositata in data 25 novembre 2024.

Uditi, nella pubblica udienza del giorno 5 marzo 2026, con l'assistenza del Segretario dott.ssa Eliana Giorgiantoni, la relatrice dott.ssa Maria Cristina Razzano, l'avv. Augusto Tortorelli su delega del procuratore costituito per l'appellante, l'avv. Felice Cantaro su delega del procuratore costituito per l'appellato T e il rappresentante della Procura generale nella persona del V.P.G. dott.ssa Emanuela Rotolo.

Esaminati l'atto d'appello, gli atti e i documenti tutti del fascicolo di causa.

Ritenuto in fatto

Con la sentenza appellata la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Liguria, in integrale accoglimento della domanda attorea e all'esito della definizione del giudizio, con rito abbreviato, nei confronti del dott. T per euro 90.000, ha condannato il dott. R A V e la dott.ssa B N al pagamento, in favore dell' ... , delle rispettive somme di euro 945.000 e di euro 135.000, oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio, a titolo di responsabilità amministrativa gravemente colposa derivante dall'ingiusto pregiudizio patrimoniale subito dall'Azienda sanitaria, complessivamente pari a euro 1.350.000, in ragione del risarcimento liquidato, in sede transattiva, in favore del sig. G.P. (euro 1.250.000,00) e dei difensori del medesimo in sede civile e penale (euro 50.000,00 ciascuno).

In data 2 dicembre 2016 perveniva presso la Procura regionale la nota della Azienda sanitaria locale n. ... prot. n. ... , (in atti) con cui veniva trasmesso il fascicolo di un sinistro per risarcimento danni a terzi, gestito secondo il programma assicurativo introdotto dalla legge regionale del 24 ottobre 2011 n. 28. Dal fascicolo risultava che il sig. P.G., ricoverato presso l'Ospedale ... , a seguito di un intervento di rachicentesi (puntura lombare), effettuato nel corso del 2014, subiva una grave lesione midollare, con paraplegia e perdita integrale della deambulazione oltre che indebolimento permanente agli apparati digerente e uroproteico. La rachicentesi risultava essere stata effettuata in presenza di una controindicazione specifica e tassativa alla sua esecuzione, essendo il paziente sottoposto a terapia anticoagulante senza soluzione di continuità, con successiva tardiva ed erronea diagnosi della lesione stessa e totale omissione di qualsiasi tentativo di trattamento mirante a impedire o mitigare la lesione inferta al paziente ricoverato presso il reparto di Neurologia del citato Ospedale di

La lesione ischemica era ormai divenuta irreversibile, con diagnosi di «infarto midollare dorsale in cardiopatico distroide con polineuropatia», tanto che, a seguito di esposto/querela presentata il 26 maggio 2014, si instaurava un processo penale, conclusosi con la sentenza di proscioglimento degli imputati (tra i quali l'odierno appellante), per intervenuta remissione della medesima querela (Trib. Genova, 11 ottobre 2016, n. 5310). In ragione di ciò l'Azienda sanitaria liquidava, a titolo risarcitorio, al già menzionato paziente una somma complessiva di euro 1.350.000,00, oggetto del giudizio per cui è causa e con piena imputazione di responsabilità in capo al dott. T – condannato con rito abbreviato al pagamento di euro 90.000/00 – al dott. R A V e alla dott.ssa B N , condannati rispettivamente al pagamento delle somme di euro 945.000 e di euro 135.000, oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio.

Con atto depositato in data 27 gennaio 2025 ha interposto appello il dott. V R A , patrocinato come in atti, che ha dedotto, preliminarmente, l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha dichiarato la sua contumacia senza la previa e corretta verifica sulla regolarità del contraddittorio (in particolare sull'indirizzo di posta elettronica certificata). Ha, poi, precisato nel merito che non sarebbero stati valutati adeguatamente gli elementi di prova, costituiti dalle plurime relazioni sanitarie e medico-legali, dalle quali si poteva desumere l'assenza di nesso causale tra la condotta del medico chirurgo e l'evento dannoso. A fronte di tutte dette autorevoli opinioni tecniche specialistiche, l'affermazione contenuta nella sentenza impugnata di certezza della configurabilità del nesso causale sarebbe basata su elementi non condivisibili, non univoci e non decisamente probanti, anche alla luce di un elemento decisivo qualificante, quale quello delle condizioni patologiche preesistenti del soggetto trattato. In particolare, la presenza di sanguinamento all'interno del canale vertebrale veniva esclusa sia nella TC lombare del ... (refertata dalla dott.ssa A C) che da quella dorsale del 12 successivo (refertata dal dott. M M) e anche nella valutazione neurochirurgica, fatta eseguire in pari data, dal dott. V per completezza e ulteriore cautela.



Anche alla RM spinale (eseguita il ... per la necessità di avere un referto di magnetocompatibilità della valvola cardiaca della quale il paziente non aveva la documentazione) si rilevava una lesione ischemica midollare con screezio ematico a un livello (D4-D6) ben lontano dalla sede della puntura lombare. Si evincerebbe dunque che, se sanguinamento era presente (come rilevato dal perito d'ufficio dott. T), era di entità assai modesta e quindi assai improbabile causa di una sofferenza midollare ischemica a distanza di almeno 30 cm.

L'appellante ha lamentato altresì l'erronea valutazione dell'elemento soggettivo, in quanto «l'oscurità e la complessità del quadro patologico, la difficoltà e l'urgenza di cogliere e legare le informazioni cliniche rappresentano momenti di considerazione essenziali, ciò che consente di esprimere la conclusiva valutazione sul grado della colpa, ponendo in bilanciamento fattori oggettivi contrastanti con l'ipotesi di «colpa grave», che ben chiaramente si ravvisano nell'ambito della fattispecie esaminata. [...] In definitiva quindi anche volendo ipotizzare un nesso causale tra la rachicentesi, eseguita comunque, dal punto di vista tecnico, a regola d'arte dal Dr V con finalità diagnostiche rispondenti perfettamente alle regole della scienza e dell'esperienza (tenuto conto dell'obiettività in essere al momento del suo intervento) ed il *deficit* neurologico successivamente manifestatosi e concretizzatosi poi nell'evento invalidante, non si vede come possa essergli attribuita una deviazione dalle regole di diligenza e prudenza per di più così rilevante da qualificare una colpa grave».

In ogni caso, la sentenza di primo grado sarebbe criticabile anche laddove, ai fini della determinazione del danno risarcibile, partendo dalla presunzione di indeclinabilità della transazione stipulata tra soggetti terzi (estranei al dott. V), non avrebbe tenuto conto di una serie di elementi propedeutici e contestuali quali: «le specifiche condizioni del soggetto in esame; particolari difficoltà, in cui il professionista si è trovato a operare; l'accuratezza nell'effettuazione del gesto medico; le eventuali ragioni d'urgenza; l'oscurità del quadro patologico in atto; la difficoltà di cogliere e legare le informazioni cliniche in taluni casi insufficienti e contraddittorie (refertazioni radiologiche); il grado di atipicità della sintomatologia e dell'obiettività clinica convalidante più ipotesi diagnostiche». Tali circostanze, in uno al *deficit* della struttura, avrebbero potuto indurre all'esercizio del potere riduttivo, sul quale l'appellante insiste.

Con atto integrativo depositato in data 27 gennaio 2026 l'appellante, in considerazione dell'applicazione anche ai giudizi pendenti in grado di appello, delle nuove disposizioni regolatorie della responsabilità introdotte dalla novella all'art. 1, comma 1, lett. a) della legge 7 gennaio 2026, n. 1, in forza della disposizione rubricata «diritto transitorio» di cui all'art. 6 dello stesso testo legislativo, ha ritenuto consentito un atto aggiuntivo all'atto di appello, notificato alla controparte processuale. In particolare, con riferimento all'elemento soggettivo, la nuova disposizione introdurrebbe nuovi parametri di valutazione della gravità della colpa rilevanti quali: a) la violazione manifesta di norme; b) il grado di chiarezza e di precisione delle norme violate; c) l'inescusabilità e la gravità della condotta.

La relazione medico legale del prof. M interpellato dall'appellante, avrebbe già dimostrato con chiarezza l'insistenza, riferita alla fattispecie in cui il dott. V sarebbe stato coinvolto, dei requisiti per i quali la colpa attribuitagli nell'esecuzione delle prestazioni sanitarie di propria competenza dovesse definirsi «grave», e tale connotazione sarebbe confermata dal quadro normativo sopravvenuto. In ogni caso, ai fini della rideterminazione dell'ammontare del danno, l'art. 1, comma 1, lett. a) della legge n. 1/2026 al punto 3, avrebbe introdotto un limite quantitativo all'ammontare della condanna, calcolato nella concreta minor somma complessiva tra il 30% del danno effettivo determinabile e accertabile e il doppio del trattamento economico lordo dell'anno di riferimento del fatto causativo. Nella specie, la somma massima liquidabile omnicomprensiva (anche di maturazione di interessi) non potrebbe eccedere il doppio della retribuzione lorda percepita nel 2014 dal dott. V in somma pari a euro 170.000,00.

Conclude per l'accoglimento del gravame alla luce dei motivi d'appello come sopra integrati e, in via subordinata, per la riduzione dell'addebito alla luce dello *jus superveniens*.

Con memoria depositata in data 12 febbraio 2026 la Procura generale ha rassegnato le proprie conclusioni. In primo luogo, ha rilevato l'infondatezza del primo motivo di doglianza (peraltro non tradotto in un vero e proprio motivo di gravame), in quanto risulterebbe dagli atti che l'indirizzo intestato al V al quale sono stati notificati l'invito a dedurre e la citazione, era presente nell'anagrafe dei domicili digitali ancora il 12 giugno 2024, pochi giorni prima della celebrazione dell'udienza (27 giugno). Esso reca, infatti, nel dominio l'indicazione del pubblico elenco dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e odontoiatri (OMCEO), tenuto a trasmettere all'INI-PEC i dati e gli indirizzi PEC dei propri iscritti (art. 6-bis del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, introdotto dall'art. 5 comma 3, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221). Tale dato di fatto, non oggetto di contestazione da parte dell'appellante, sarebbe sufficiente per ritenere ritualmente perfezionata la notifica, essendo stata eseguita a un indirizzo attivo e risultante da pubblici registri. In atti risultano, inoltre, depositate le ricevute di avvenuta consegna delle pec inerenti sia all'invito a dedurre sia all'atto di citazione. Né potrebbe ritenersi persuasiva la giustificazione resa dall'appellante in ordine alla ritenuta inefficacia del mantenimento dell'iscrizione del suddetto



indirizzo a seguito della cessazione del rapporto di lavoro con la ... tenuto conto del fatto che l'indirizzo riconduce non già all'Azienda sanitaria, bensì all'ordine dei medici di Genova; ordine al quale il dott. V era senz'altro rimasto iscritto anche a seguito del collocamento in quiescenza.

Neppure meritevole di accoglimento sarebbe la censura relativa al capo della sentenza con la quale la Corte territoriale avrebbe attribuito rilievo alla transazione stipulata dalla Dopo aver ricordato che i fatti per cui è causa si collocano temporalmente nell'anno 2014, di talché non troverebbe applicazione nel caso di specie la legge 8 marzo 2017, n. 24 (cd. legge Gelli Bianco), entrata in vigore il 1° aprile 2017 e pacificamente non retroattiva, con specifico riguardo agli artt. 9 e 13, secondo la giurisprudenza contabile uniforme, la Procura generale ha evidenziato che, pur non costituendo un fattore vincolante nel giudizio di responsabilità erariale, il pagamento operato dall'Azienda sanitaria in attuazione di un accordo transattivo integra un elemento fattuale sottoposto all'attenzione del giudice e liberamente valutabile in ogni sua componente. Nel caso di specie, il primo giudice, facendo buon governo dei sopra declinati principi, avrebbe fondato il proprio *decisum* non solo sulla transazione conclusa dall'Azienda sanitaria, ma anche sugli altri numerosi atti versati in giudizio, quali le perizie e la documentazione clinica del paziente, rendendo una motivazione logica ed esente da censure.

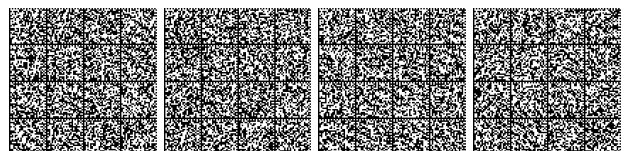
Quanto agli altri motivi di doglianza, l'appellata parte pubblica rileva, preliminarmente, che le Sezioni di appello di questa Corte condividono pacificamente «il consolidato orientamento della Corte di cassazione secondo il quale il giudice di merito, quando aderisce alle conclusioni del consulente tecnico che nella relazione abbia tenuto conto, replicandovi, dei rilievi dei consulenti di parte, esaurisce l'obbligo della motivazione con l'indicazione delle fonti del suo convincimento e non deve necessariamente soffermarsi anche sulle contrarie allegazioni dei consulenti tecnici di parte, che, sebbene non espressamente confutate, restano implicitamente disattese perché incompatibili; pertanto, le critiche di parte, che tendono al riesame degli elementi di giudizio già valutati dal consulente tecnico, si risolvono in mere argomentazioni difensive». Dal complesso delle emergenze probatorie sarebbe stato, dunque, tratto il convincimento che dalla condotta dell'odierno appellante sia derivato il danno al paziente con consequenziale imputazione, sul piano del nesso eziologico, della responsabilità contestata.

Quanto poi all'elemento soggettivo, rileva il Procuratore generale che la definizione di «colpa grave» contenuta nella legge n. 1/2026 non esclude che la giurisprudenza sia chiamata a riempire di contenuto il riferimento alla violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, tenuto conto della connotazione atipica dell'illecito amministrativo contabile. Nel caso dei danni indiretti derivanti da episodi di *malpractice*, infatti, le condotte censurabili non si traducono nel compimento di atti del procedimento, ma in atti materiali finalizzati alla cura del paziente e improntati al rispetto delle *leges artis*.

Il dott. V è stato sanzionato dall'ordine di appartenenza per aver eseguito la rachicentesi in contrasto con quanto previsto dalle linee guida. Se questo è il parametro di valutazione della condotta del medico, non può pertanto non ritenersi che le linee guida rientrino tra le norme di diritto entro le quali il sanitario è chiamato a operare e che la violazione delle stesse integri uno dei presupposti per l'accertamento della colpa grave. L'utilizzo del termine «diritto», inequivocabilmente più ampio, denoterebbe l'intenzione di ricomprendere nell'accezione anche tutte le altre norme che disciplinano l'esercizio delle professioni, a prescindere dal rango delle stesse nella gerarchia delle fonti, comprese le prassi, gli obblighi scaturenti dal rapporto di servizio e finanche gli orientamenti giurisprudenziali che del quadro ordinamentale hanno fornito una interpretazione. In ogni caso, le decisioni assunte dal dott. V sarebbero state determinate da un palese travisamento del fatto e, in particolare, dalla erronea supposizione della sussistenza delle condizioni per effettuare la rachicentesi, pur in costanza di un trattamento medicinale incompatibile con l'intervento.

In relazione, poi, alla quantificazione del danno, ad avviso del Procuratore generale l'appellante si sarebbe limitato a elencare alcune delle circostanze delle quali avrebbe dovuto tenere conto il giudicante, senza, tuttavia, fornirne adeguata prova: le particolari difficoltà nelle quali il professionista si sarebbe trovato a operare, l'oscurità del quadro patologico in atto, la difficoltà di cogliere le informazioni cliniche insufficienti e contraddittorie, ad esempio, non sarebbero in alcun modo desumibili dalla esposizione dei fatti, che restituisce un quadro di ordinario svolgimento dell'attività di cura. Né sarebbe stata in alcun modo indicata l'incidenza che una non meglio specificata disfunzionalità della struttura avrebbe avuto nella determinazione del danno.

Quanto al comma 1-*octies* dell'art. 1 della legge n. 19 gennaio 1994 n. 20, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. a), n. 5), della legge n. 1/2026, il danno accertato dal Pubblico Ministero sarebbe pari a euro 1.350.000, per cui il trenta per cento ammonterebbe a euro 405.000. Resta ferma, in ogni caso, l'eventuale dimostrazione, a carico di parte appellante, del minore ammontare della retribuzione lorda percepita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo. Allo stato degli atti e in assenza di una specifica richiesta da parte del Collegio, invero, il Pubblico Ministero avrebbe esaurito il potere istruttorio, proprio della fase preprocessuale, che



gli avrebbe consentito di effettuare il suddetto accertamento. Il rappresentante della P.G. conclude per il rigetto del gravame fatto salvo l'esercizio del potere riduttivo nei casi e modi previsti dall'art. 1, comma 1-*octies*, della legge n. 20/1994 e la condanna alle spese del grado.

In data 13 febbraio 2026 ha depositato la memoria di costituzione l'appellato dott. T P, il quale ha rappresentato che i primi giudici, con ordinanza del 2 luglio 2024, hanno accolto la richiesta di rito abbreviato, concedendo il termine perentorio di trenta giorni per il pagamento della somma proposta di euro 90.000,00 e successivo termine per il deposito della reversale. Il dott. T, nel termine suindicato, ha provveduto al pagamento e ha depositato la reversale nel fascicolo del procedimento (doc. n. 6). All'esito dell'udienza di verifica del 24 ottobre 2024, la Sezione territoriale, con la sentenza n. 90/2024, ha ritenuto definito il giudizio. Pertanto, la notifica dell'atto di citazione in appello e del successivo decreto di fissazione dell'udienza, riferiti alla sentenza n. 103/2024 emessa soltanto nei confronti dell'appellante dott. V e della dott.ssa B deve intendersi, per quanto occorrer possa, quale mera *denuntiatio litis*, stante la posizione di estraneità del dott. T, già definita con diverso provvedimento, ancorché originariamente convenuto in primo grado con il medesimo atto di citazione unitamente all'odierno appellante. Conclude per l'estraneità al giudizio d'appello.

All'udienza odierna, come da verbale in atti, sentito il difensore delegato per l'appellante, il quale ha precisato che sono stati depositati, successivamente al deposito dell'atto di appello, gli avvisi di avvenuta notificazione a B A, perfezionatisi con la compiuta giacenza anche per l'atto integrativo. La notifica della cartolina riferita all'appello è datata 12 febbraio 2025 e il deposito del decreto di fissazione udienza e dell'atto integrativo è avvenuto in data 20 febbraio 2026. Ha precisato, quindi, che gli argomenti spesi per giustificare la contumacia del dott. V in primo grado non costituiscono un motivo di appello. Ha reiterato gli argomenti difensivi mossi in sede di gravame e le conclusioni delle quali si chiede l'accoglimento anche in applicazione della normativa sopravvenuta. Sentito, altresì, il difensore dell'appellato T che si è riportato alla memoria di costituzione. Il pubblico ministero, ritenute superate le questioni sulla contumacia dell'appellante in primo grado, si è riportato partitamente ai motivi di cui alla memoria conclusionale e ne ha chiesto l'accoglimento. La causa è, quindi, passata in decisione.

Rilevato in diritto

1. Con sentenza non definitiva n. 74 depositata il 21 aprile 2026, il Collegio ha rigettato le questioni di fatto e di diritto dedotte dall'appellante e ha riservato i profili di illegittimità costituzionale a separata ordinanza.

2. Con atto integrativo depositato in data 27 gennaio 2026 l'appellante, in considerazione dell'applicazione anche ai giudizi pendenti in grado di appello, delle nuove disposizioni regolatorie della responsabilità introdotte dalla novella all'art. 1, comma 1, lett. a) della legge n. 1/2026 in forza della disposizione rubricata «diritto transitorio» di cui all'art. 6 dello stesso testo legislativo, ha notificato alla Procura generale e agli altri appellati un atto aggiuntivo all'atto di appello con il quale, in applicazione dell'art. 1, comma 1-*octies*, della legge n. 20/1994, come riformato dalla novella, ha chiesto l'esercizio del potere riduttivo ivi contemplato.

La disposizione deve ritenersi, alla stregua delle osservazioni che saranno di seguito formulate, in contrasto insanabile con le norme costituzionali ed eurounitarie che governano la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche.

3. L'art. 6 della legge n. 1/2026 detta «disposizioni transitorie», ma più correttamente la disposizione introduce un regime di diritto intertemporale, in quanto si limita a sancire che «le disposizioni di cui all'articolo 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».

Le norme di cui al richiamato regime transitorio coprono ampie aree della disciplina dettata dalla legge n. 20/1994, investendo prevalentemente la disciplina della responsabilità amministrativa di diritto sostanziale, tra le quali quelle volte a rendere obbligatorio il potere riduttivo e la valutazione del concorso dell'amministrazione danneggiata (art. 1, comma 1, lett. a), n. 3) e a limitare il danno risarcibile (art. 1, comma 1, lett. a), n. 5), stabilendo un doppio «tetto»: il 30% del danno o valore accertato o, comunque, il doppio delle annualità di stipendio o di indennità percepite dal responsabile. Orbene, se talune delle previsioni normative si prestano a interpretazioni costituzionalmente orientate, in linea con i canoni ermeneutici rinvenibili nella consolidata giurisprudenza di legittimità e contabile (come nel caso della colpa grave di cui alla sentenza non definitiva n. 74/2026 sopra citata), quelle che vengono qui in esame, ossia le norme che riscrivono l'esercizio del potere riduttivo, hanno un contenuto che, alla stregua dei principi interpretativi dettati dall'art. 12 disp. prel. c.c., non si discosta da quello che si ricava dal tenore letterale e, nonostante ogni sforzo interpretativo, non sembrano superabili i dubbi di illegittimità costituzionale.



Per effetto degli innesti legislativi, l'art. 1, comma 1-*bis*, della legge 20/1994 si esprime oggi nei seguenti termini: «Nel giudizio di responsabilità, 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», mentre il successivo comma 1-*octies* recita: «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».

Avendo riguardo alle modifiche apportate al comma 1-*bis* (il cui testo previgente era «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.») la riforma si concentra su due punti essenziali: a) la duplice salvezza di cui alla prima parte della disposizione, dalla quale scaturisce la coesistenza di un potere riduttivo discrezionale e di uno obbligatorio; b) la specificazione per cui ai fini della «quantificazione» del danno occorre tener conto sia del concorso causale dell'amministrazione danneggiata sia dei vantaggi da questa (o da altra amministrazione o dalla comunità amministrata) «comunque» conseguiti.

Al netto di tale ultima novità — che recepisce, a ben vedere, gli orientamenti giurisprudenziali consolidati della giurisprudenza contabile (in forza dell'estensione applicativa dell'art. 1227, comma 1, del codice civile) — maggiori perplessità interpretative desta la scelta del legislatore di introdurre un duplice binario nell'esercizio della potestà riduttiva. Stando alla lettera della norma, infatti, permane nel sistema ordinamentale il potere del giudice contabile di riduzione del danno in continuità con il passato (evidenziato anche dal costrutto letterale «fermo restando il potere di riduzione», come nel testo previgente, anche se declinato al plurale «fermi» per consentire l'ulteriore e distinto potere di riduzione), ma, contemporaneamente, si introduce *ex novo* un potere di carattere «obbligatorio» regolato dal comma 1-*octies*.

4. Prima di addentrarsi sulla portata della riforma, appare imprescindibile ricostruire la genesi e la natura del potere riduttivo, come conformato dalla stratificazione delle pronunce giurisprudenziali. Non sfugge all'interprete, infatti, che le origini del potere riduttivo risalgono a dati normativi anteriori alla Costituzione repubblicana e, in particolare, all'art. 83 r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 («I funzionari di cui ai precedenti artt. 81 e 82 sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti la quale, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto»), nell'art. 52, comma 2, r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 («La Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto») e, successivamente, nell'art. 19, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 («La Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto il danno accertato o parte di esso»). L'esercizio del potere riduttivo è stato, poi, espressamente salvaguardato nell'impianto complessivo della responsabilità amministrativa delineato dall'art. 1, comma 1-*bis*, della legge 20/1994, all'indomani delle modifiche additive apportate dal decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, e i relativi tratti caratterizzanti sono stati delineati dalla copiosa giurisprudenza contabile e dalle pronunce della Corte costituzionale.

Con l'entrata in vigore della riforma del 1996, infatti, si è avviato un processo di rivisitazione dell'istituto, con il definitivo superamento delle tesi secondo cui il potere riduttivo sarebbe stato una sorta di «potere di grazia» o di «perdono giudiziale», attribuito alla magistratura contabile esclusivamente nei giudizi di responsabilità amministrativa, dovendo, tuttavia, tener conto delle modifiche in tema di elemento soggettivo.

La Corte costituzionale, con la sentenza 20 novembre 1998, n. 371, ha giustificato la scelta del legislatore di ancorare l'imputazione soggettiva del danno «pubblico» alla soglia della colpa grave nell'esigenza di bilanciare i contrapposti interessi tra efficienza e responsabilità: «nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, che connotano l'istituto qui in esame, la disposizione risponde alla finalità 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». La colpa grave è diventato, in tal modo, elemento tipizzante della responsabilità amministrativa, con definitivo abbandono della concezione psicologica e implicita adesione alla concezione normativa. In tale impostazione, la limitazione della



responsabilità amministrativa ai casi di dolo o colpa grave non viene più giustificata come deroga al principio generale della colpa lieve e al connesso modello della diligenza media, ma, in conformità al principio di ragionevolezza, come elemento che consente di valutare con minore severità situazioni più difficoltose di quelle normali, implicitamente affermando che ciò che conta è un giudizio sull'intensità della colpa dell'agente e, quindi, un giudizio di rimproverabilità del comportamento dannoso rispetto alla previsione normativa. Di conseguenza, il giudice contabile non deve più far riferimento a un unico modello, quello tradizionale del buon padre di famiglia, ma a tanti modelli quanti sono i casi concreti.

La disciplina della responsabilità amministrativa è, infatti, in grado di attuare pienamente le sue finalità, anche sotto il profilo costituzionale (in applicazione dell'art. 28, e in bilanciamento con l'art. 97 della Costituzione), solo facendo leva sul criterio della «graduazione», che consente di commisurare la colpa alle condizioni dell'agente, rendendola, in tale senso, «personale». Il compito del giudice contabile, in tale rinnovato ordito normativo, è quello di verificare l'esistenza di quelle circostanze organizzative, ambientali e personali che possono aver condizionato il comportamento del soggetto produttivo del danno: la condotta deve essere sì, connotata da colpa generica (negligenza, imprudenza o imperizia), o specifica (violazione di norme), ma risulta idonea a integrare responsabilità soltanto se l'evento dannoso è, *ex ante* e in concreto, prevedibile e prevenibile, e se, in relazione alle condizioni specifiche del soggetto agente, può essere ritenuta grave. La colpa grave viene così a saldarsi, in una trama esegetica conforme al dato costituzionale, con il potere riduttivo.

In tale prospettiva, secondo un primo orientamento, l'esercizio del potere riduttivo non costituisce una contrazione successiva del danno già accertato, bensì la semplice determinazione dell'*an* e del *quantum* dovuto in relazione alla gravità della colpa. Il legislatore, infatti, richiede una connessione tra la gravità della colpa e l'entità del danno risarcibile, affidando al giudice contabile un potere discrezionale per graduare la colpa e addebitare al responsabile una parte del danno, corrispondente alla relativa quantità di colpa. Seguendo tale prospettiva, il potere riduttivo parte dallo stesso e unitario «potere di condanna» spettante al giudice contabile, volto a determinare la responsabilità del convenuto entro i limiti del danno accertato, in quanto permette di percorrere l'intero grado di negligenza che sta tra la «colpa grave» e subito prima del «dolo», e per conseguenza — in una proporzione inversa — quanto maggiore è la gravità della colpa, tanto minore deve essere l'esercizio del medesimo potere, fino alla sua totale esclusione nei casi di dolo. Sulla inapplicabilità del potere di riduzione in relazione a fattispecie penalmente rilevanti, la stessa Corte costituzionale si era espressa con la sentenza 7 luglio 1988, n. 773.

Secondo coordinate ermeneutiche parzialmente diverse, la *ratio* del potere riduttivo dell'addebito è da ravvisare nel «principio del giusto addebito», che consente un'equa distribuzione della sopportazione del rischio di eventi dannosi tra gli amministratori o funzionari responsabili e la pubblica amministrazione, che si avvale della loro attività. La Corte dei conti esercita tale potere nell'ambito della complessa opera di liquidazione del danno risarcibile, che si compone di due fasi: nella prima fase, il giudice erariale determina l'ammontare del danno patito dalla pubblica amministrazione, anche accertando l'esistenza di concause (compreso il concorso del soggetto pubblico danneggiato) che, qualora esistenti, ridimensionano l'importo imputabile al convenuto; nella seconda fase, lo stesso giudice è tenuto a valorizzare, qualora esistenti, le circostanze soggettive e oggettive in precedenza elencate, riducendo equitativamente il predetto importo.

Di conseguenza, una volta raggiunta la soglia della grave colpevolezza e integrato l'illecito, la perimetrazione di quella parte (o dell'intero) del danno accertato o del valore perduto che deve effettivamente rimanere a carico dei singoli responsabili avviene alla stregua di circostanze oggettive (la complessità applicativa della disciplina di settore, la peculiarità della questione e le connesse difficoltà risolutive o la grave disorganizzazione dell'apparato amministrativo) e soggettive (quali l'inesperienza dei soggetti agenti, le difficoltà operative, un loro ravvedimento operoso), il cui peso specifico non può che apprezzarsi se non in via equitativa, con l'effetto che l'esercizio del potere riduttivo consente di graduare il «danno addebitabile» ponendo a carico del danneggiante soltanto quelle conseguenze che siano strettamente connesse alla «parte che ciascuno vi ha preso».

A ulteriore comprova di tale «nuova conformazione» della responsabilità amministrativa, la Corte costituzionale, con sentenza 12 giugno 2007, n. 183, precisa 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, c. 1, r.d. 18 novembre 1923, n. 2440), e [...] (art. 82, c. 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».

L'esercizio di un siffatto potere è, per il giudice contabile, meramente eventuale e ampiamente discrezionale in quanto strettamente connesso alla sussistenza delle circostanze soggettive e oggettive come sopra esemplificativamente elencate (Corte dei conti, Sez. I appello n. 65/2017, n. 246/2017, n. 317/2020, n. 80/2024; Sez. II appello 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. appello Sicilia n. 180/2012; Sez. III appello n. 155/2001, n. 125/2002, 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), incombendo sul giudice solo un generico dovere di motivazione unicamente qualora ne faccia uso (sull'esistenza di un obbligo di motivazione sul potere riduttivo nella sola ipotesi in cui se ne faccia uso in positivo, oltre a quelle sopra elencate, Corte conti, Sez. III appello n. 22/2021, n. 315/2023; Sez. II appello n. 305/2022; tra le più risalenti, SSRR, sent. 6 giugno 1990, n. 671 e 22 dicembre 1987, n. 563).

4.1. Alla luce di tali esiti giurisprudenziali, sono stati ritenuti consustanziali al potere riduttivo: *a*) la discrezionalità (che non è arbitrio in quanto collegata a parametri di matrice pretoria; *b*) l'equitatività (che impone una valutazione caso per caso con misure percentuali che variano a seconda del peso delle circostanze sulla fattispecie e/o sulla colpa, a seconda della tesi in opzione).

Ciò posto, il potere riduttivo ridisegnato dalla legge n. 1/2026 viene distinto a seconda che l'uso sia discrezionale oppure obbligatorio, e quello obbligatorio si traduce nel potere-dovere di limitare il danno o il valore accertato fino al limite massimo del 30% o fino al doppio delle retribuzioni o delle indennità percepite.

Il combinato disposto dell'art. 1, commi 1-*bis* e 1-*octies*, e dell'art. 6, che rende applicabile ai giudizi pendenti entrambe le disposizioni, presenta plurimi profili di non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale.

5. Violazione dell'art. 3 Costituzione.

La giurisprudenza costituzionale ha desunto dall'art. 3 Costituzione un canone di razionalità, in relazione al quale, per valutare la legittimità costituzionale di una legge, è necessario svolgere un sindacato di conformità a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica (Corte costituzionale, sent. n. 86/2017). Il principio di ragionevolezza risulta 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. Non ogni incoerenza o imprecisione di una normativa può venire, tuttavia, in rilievo ai fini dello scrutinio di costituzionalità, consistendo il giudizio di ragionevolezza in un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la causa normativa che la deve assistere che, quando è disgiunto dal riferimento a un *tertium comparationis*, può trovare ingresso solo se l'irrazionalità o l'iniquità delle conseguenze della norma sia manifesta e irrefutabile (*ex plurimis*, sentenze n. 195 del 2022, n. 6 del 2019 e n. 86 del 2017).

Orbene, il sistema introdotto dall'art. 1, commi 1-*bis* e 1-*octies* della legge n. 20/1994 risulta manifestamente irrazionale e palesemente iniquo. La salvezza operata dal comma 1-*bis* di un duplice potere riduttivo introduce una discrasia nel sistema della tutela risarcitoria in quanto al giudice della responsabilità amministrativa, da un lato, si consente l'esercizio di una generica potestà riduttrice i cui parametri risultano del tutto assenti, e dall'altro, si impone una riduzione da esercitarsi nei termini sopra descritti.

L'intima contraddizione è già resa palese dal tenore letterale delle disposizioni, dal momento che non risultano chiari né il confine né l'esatta perimetrazione del potere riduttivo «discrezionale» di cui al comma 1-*bis* rispetto a quello delineato *ex novo* dal comma 1-*octies*. In un doveroso sforzo ermeneutico, l'interprete può tentare diverse ipotesi ricostruttive, tutte invalidate da irrazionalità o irragionevolezza, in una sorta di «eccesso di potere legislativo» o di distonia della legge rispetto alla causa sua propria.

5.1. Prima ipotesi ricostruttiva

Alla stregua di un primo percorso esegetico, si può intendere che il potere di riduzione, salvaguardato dal comma 1-*bis*, rimanga distinto e separato dal «tetto risarcitorio» disciplinato dal comma 1-*octies*. In tale ottica, l'uso di una struttura lessicale al plurale («fermi restando») assumerebbe una portata disgiuntiva, dovendosi ritenere che accanto al potere riduttivo discrezionale, come tradizionalmente interpretato dalla giurisprudenza costituzionale e contabile, si collochi una predeterminazione *ex lege* del danno accertato o del valore perduto, con abbattimento del 70% o di quelle somme eccedenti il doppio delle retribuzioni e delle indennità percepite, nei termini e nei modi indicati dal legislatore (un vero e proprio «tetto»). Questo primo approccio interpretativo sarebbe confortato dai lavori preparatori, laddove è



emersa la volontà del legislatore di introdurre un limite alla responsabilità degli amministratori che commettono illeciti con colpa grave, «in quanto impone al giudice di esercitare il potere riduttivo entro una soglia massima ragionevole» (così nella Relazione illustrativa all'AC n. 1621).

Al fine di alleviare la cd. «paura della firma» — dichiaratamente motore ispiratore dell'intera riforma — la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 132/2024, avrebbe dato indicazioni *de jure* condendo (mentre era in corso l'approvazione dell'AC 1621 da cui si è generato il testo legislativo in esame), che sembrano rafforzare questo percorso argomentativo. 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 artt. 28, 81 e 103 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, nonché 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 artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla medesima sezione giurisdizionale della Corte dei conti, i giudici costituzionali hanno ipotizzato che il legislatore avrebbe potuto vagliare «con attenzione (è) 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, misura, questa, cui può accompagnarsi anche la previsione della rateizzazione del debito risarcitorio. 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».

E, tuttavia, la generalizzazione di un «tetto» (obbligatorio) al risarcimento del danno, non ostacolato dal potere riduttivo (discrezionale), non sembra affatto corrispondere alla scelta operata dal legislatore, almeno secondo questo primo approccio interpretativo. Nell'impianto normativo originario — noto ai giudici della Consulta — la salvezza del potere riduttivo «discrezionale» era consentita dall'uso del singolare — «fermo restando» — e il limite del danno risarcibile oscillava tra un minimo di euro 250 al massimo del doppio delle annualità percepite, con una torsione di stampo marcatamente sanzionatorio della responsabilità amministrativa, ampiamente smentita dalla sentenza n. 132/2024 citata.

Nell'attuale formulazione della norma, l'uso del plurale («fermi restando») sembra alludere a una duplicazione del potere riduttivo (uno obbligatorio e l'altro discrezionale) e, tuttavia, la riduzione obbligatoria non sembra costituire un «tetto» massimo al danno complessivamente risarcibile, contrariamente a quanto indicato dalla sentenza. Il dato normativo appare in totale distonia rispetto a quanto previsto, ad esempio, per il personale sanitario dalla legge Gelli-Bianco (L. 8 marzo 2017, n. 24) che all'art. 9, comma 5, stabilisce «Ai fini della quantificazione del danno, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 1-bis, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e dall'articolo 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'articolo 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». A prescindere dalla necessità di individuare il criterio di prevalenza nella successione delle leggi nel tempo (dal momento che lo *jus superveniens* dettato dalla legge n. 1/2026 individua un limite quantitativo più basso), la lettera della norma nella disciplina del settore medico vira decisamente verso l'unicità del potere riduttivo, il cui esercizio deve tener conto delle circostanze del caso concreto («particolare difficoltà») e, comunque, in tale valutazione discrezionale, non può superare il triplo del «valore maggiore» della retribuzione lorda o del corrispettivo convenzionale, diventando in tal modo un vero e proprio «tetto» al *quantum* risarcibile, peraltro valevole in sede di responsabilità per «danno indiretto».

Al contrario, la formulazione utilizzata nel comma 1-*octies* — «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» — sembra sfuggire alle maglie della «proposta» indicata dal Giudice delle leggi proprio con l'introduzione di un «doppio tetto» al danno risarcibile. Sotto un primo profilo, l'introduzione di un limite quantitativo parametrato al danno accertato o al valore perduto (oltre a quello della «doppia annualità» dei compensi percepiti) milita a favore del carattere marcatamente «risarcitorio» della responsabilità amministrativa, nella scia di quanto affermato nella pronuncia menzionata. E, tuttavia, proprio la riaffermata natura «risarcitoria» dell'azione di responsabilità in esame mal si concilia, in termini di ragionevolezza, con la decisione di riallocare la parte maggiore del rischio a carico della collettività, con conseguenze «socializzazione» della perdita economica subita. I cittadini vedrebbero così violato quel «patto sociale» sul quale si regge l'intera impalcatura del sistema tributario (artt. 23 e 53 Costituzione) dovendo di fatto patire un duplice danno: 1) il mancato soddisfacimento del bene-interesse, individuale o collettivo, al quale era funzionale il prelievo fiscale e



il relativo impiego della risorsa pubblica sprecata; 2) il costo della *malagestio*, che rimarrebbe in larga parte a carico del soggetto pubblico danneggiato. Si delinea, in sostanza, un sistema che premia l'amministratore incapace e colloca a carico della comunità danneggiata i 2/3 del danno subito, e che si manifesta, a questo punto, in piena contraddizione con i principi di uguaglianza (art. 3 Costituzione) e di solidarietà sociale (art. 2 Costituzione), soprattutto se, dopo aver imposto al giudice la valutazione del concorso dell'amministrazione danneggiata, si pone a carico di quest'ultima, comunque e in ogni caso, il 70% del danno (o comunque la parte che residua al netto delle due annualità di emolumenti percepiti), rispetto all'intera platea di soggetti convenibili dinanzi al giudice contabile per illecito erariale. In definitiva, dopo aver meritoriamente evitato che l'azione promossa dal pubblico ministero contabile si dispiegasse lungo un registro di stampo marcatamente «sanzionatorio», la funzione compensativa o risarcitoria risulterebbe gravemente frustrata dall'esiguità del credito risarcitorio residuo. Nel caso in esame, a fronte di un danno indiretto complessivamente pari a euro 1.350.000,00, il massimo della perdita imputabile ai tre convenuti non avrebbe potuto essere superiore a euro 405.000, importo sul quale si sarebbero dovute calcolare le quote di riparto per ciascuno dei soggetti ritenuti responsabili, mentre la restante parte (pari a euro 945.000) sarebbe rimasta a carico dell'Azienda ospedaliera.

Sotto altro profilo, notevoli perplessità sono suscitate dall'assenza di criteri che possano guidare l'interprete nell'applicazione dell'uno o dell'altro parametro, sì da far vieppiù dubitare dell'arbitrarietà della scelta legislativa.

Infine, proprio il dato testuale sembra collocare l'intervento riduttivo del giudice al di fuori della liquidazione del danno (che deve essere già «accertato» nel suo ammontare) e lo ricomponere in una fase successiva del giudizio, quella dell'addebito, ossia della concreta imputazione di quella parte di danno in capo a coloro che hanno contribuito a determinarlo, condividendo tale tratto proprio con il potere riduttivo «discrezionale», rispetto al quale la Corte costituzionale, con la sentenza n. 132/2024, aveva voluto marcare la differenza.

5.2. Seconda ipotesi ricostruttiva

Secondo un diverso percorso interpretativo, il combinato disposto dei commi 1-*bis* e 1-*octies* potrebbe esprimere la volontà del legislatore di suggellare la duplice valutazione del nesso causale cui è chiamato il giudice contabile. Sul piano del determinismo etiologico, ai fini della verifica della sussistenza e della misura dell'obbligo risarcitorio, occorre accertare, infatti, un duplice nesso causale: quello tra la condotta illecita e la concreta lesione dell'interesse (c.d. causalità materiale) e quello che intercorre tra la detta lesione e i danni che ne sono derivati (c.d. causalità giuridica). La distinzione fra causalità materiale e giuridica (o teoria del doppio nesso) è pacifica nella giurisprudenza di legittimità ormai consolidata (*ex multis*, Cass. civ. 2 febbraio 2001, n. 1516) ed è affermazione ricorrente quella per cui la prima è disciplinata dagli artt. 40 e 41 del codice penale, la seconda dall'art. 1223 del codice civile (Cass. civ. 19 settembre 2019 n. 23328), anche negli arresti della giurisprudenza contabile (Corte dei conti, Sez. II appello n. 52/2020),

Ciò premesso, la legge n. 1/2026, nella salvaguardia di un generico potere riduttivo di natura discrezionale, si come delineato dagli artt. 82 r.d. n. 2440/1923 e 52 r.d. n. 1214/1934, potrebbe consentire di modulare, in via equitativa, il danno addebitabile a ciascuno dei concorrenti, soltanto dopo aver esercitato il potere obbligatorio di cui al comma 1-*octies* che, dunque, verrebbe a incidere nella fase della causalità giuridica.

In tale ottica, la fase dell'accertamento del danno e di relativa «liquidazione» dovrebbe porsi a ridosso della «causalità materiale», in quanto funzionale a stabilire il rapporto tra la condotta e l'evento dannoso, alla stregua del principio di causalità indicato dall'art. 40 del codice penale con i temperamenti introdotti dall'art. 41 del codice penale. Il danno, come indicato per intero nell'atto di citazione, dovrebbe essere liquidato tenendo conto del concorso delle possibili plurime concause preesistenti, concomitanti o successive alla condotta umana causalmente efficiente (secondo i criteri della «causalità adeguata» o della «causalità umana», o del «rischio specifico»). Durante questo primo passaggio, potrebbero essere valorizzati sia il concorso causale dell'amministrazione danneggiata nella causazione dell'evento dannoso (negli stessi limiti di cui all'art. 1227, comma 1 del codice civile), sia i vantaggi comunque conseguiti da questa o da altra amministrazione o dalla comunità, come sopra evidenziato. In tal senso, chiarissimo è l'apprezzamento preventivo del «danno accertato» o del «valore perduto» nel tenore letterale del comma 1-*octies*, rispetto alla delimitazione delle conseguenze pregiudizievoli che dal fatto dannoso possono derivare.

Una volta liquidato il valore economico della perdita subita nella sua interezza, spetterebbe al giudice contabile l'accertamento e la valutazione degli effetti dannosi, dovendosi stabilire se essi siano, *ex art.* 1223 del codice civile, una conseguenza immediata e diretta del fatto lesivo, alla stregua dei parametri propri della «causalità giuridica».

Lo *jus superveniens* avrebbe, quindi, la capacità di incidere sulla propagazione dei tanti rivoli che potrebbero derivare dall'accertamento causale alla stregua dell'apprezzamento probabilistico, in quanto il danno «accertato» sarà «risarcibile» soltanto nei limiti del 30% dell'intera diminuzione patrimoniale subita dall'amministrazione danneggiata o, al massimo, della doppia annualità di retribuzioni o di indennità per ciascuno dei soggetti ritenuti responsabili.



In questa prospettiva, il «nuovo» potere di riduzione impedisce, in definitiva, di porre a carico dei singoli danneggiati concorrenti una quota superiore al 30% (o al doppio delle annualità), con l'effetto che la disposizione non implica una rinuncia alla rimanente parte del credito erariale ma funge solo da criterio di allocazione del rischio rispetto alle posizioni dei singoli. Per semplificare, se il danno accertato è pari a 100 e i convenuti in giudizio sono cinque, ciascuno potrà rispondere del 20% ciascuno ma, poiché la quota è inferiore al 30% massimo (o, nella comparazione, al doppio delle annualità), non vi sarà spazio per la riduzione «obbligatoria» ma soltanto per quella facoltativa, fondata sulle circostanze soggettive e oggettive di matrice pretoria. Al contrario, laddove l'attribuzione delle quote non sia paritaria ma contempli contributi diversamente misurati (ad esempio, un danno pari a 100 sia attribuibile a cinque convenuti dei quali tre rispondono per il 10%, uno per il 40% e un altro per il 30%) il potere riduttivo «obbligatorio» potrà trovare applicazione soltanto per il responsabile chiamato a rispondere di una quota superiore al 30%, e, una volta operata la decurtazione *ex lege*, a favore di ciascuno residuerà l'ulteriore ridimensionamento del *quantum debeatur* in ragione dell'attenuazione dell'addebito che il giudice riterrà in via equitativa di dover applicare.

Nel caso di specie, a fronte di un danno dedotto in citazione pari a euro 1.350.000,00, il massimo della perdita imputabile a ciascuno dei tre convenuti non avrebbe potuto essere superiore a euro 405.000, o al doppio (o al triplo ove si ritenesse prevalente il criterio della legge Gelli-Bianco) delle annualità da ciascuno percepite.

La descritta ricostruzione risponde meglio al dato letterale, dal momento che la locuzione «esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta» sembra chiaramente alludere all'apporto causale («sua condotta») attribuibile a ciascuno dei soggetti coinvolti nella causazione degli effetti dannosi.

Nonostante tale maggiore intrinseca coerenza, la disposizione, come interpretata nei sensi descritti, non supera i problemi di irrazionalità né quelli di più stretta irragionevolezza del sistema approntato dal legislatore della novella.

Nell'ipotesi, infatti, di illecito a causa multifattoriale, quale spesso si presenta quello erariale di stampo procedimentale, l'applicazione del potere riduttivo obbligatorio *pro quota* determina un immotivato appiattimento dei singoli apporti causali: in tal modo si assiste a una tensione antinomica interna all'art. 1 della legge n. n. 20/1994 che, al netto delle fattispecie di responsabilità dolose e/o di illecito arricchimento, cristallizza quale principio-guida quello della parziarietà dell'obbligazione risarcitoria, desumibile dal comma 1-*quater* (a mente del quale «Se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso»). La previsione di un ridimensionamento *ex lege* della quota di danno che ciascuno dei soggetti ritenuti responsabili è chiamato a sopportare è in palese deroga/contrasto rispetto al principio espresso dal comma 1-*quater* in quanto ciascuno non potrà più essere condannato alla «parte che vi ha preso» ma a quella risultante dall'applicazione del comma 1-*octies*. Maggiori perplessità «costituzionalmente» orientate sono indotte da un dettato normativo che ridimensiona, nella prospettiva esegetica sopra delineata, l'apporto causale dei soggetti maggiormente responsabili del danno, in netta e intima contraddizione con il criterio di riparto fondato proprio sul peso specifico di ciascuno rispetto alla causazione delle conseguenze dannose. Poiché, infatti, per dato normativo positivizzato, ciascuno risponde delle conseguenze immediate e dirette della «sua condotta», un significativo vantaggio trae da un sistema siffatto colui che è «maggiormente responsabile», ossia colui che ha avuto un ruolo preponderante nel determinismo eziologico, con l'effetto che la quota di danno ulteriore «non addebitabile» rimane irrimediabilmente posta a carico del danneggiato. Tale sbilanciamento si realizza nella misura massima del 70% del danno accertato, qualora sia convenuto in giudizio un sol soggetto, con le insostenibili implicazioni che tale contrazione del credito risarcitorio comporta in termini di violazione degli artt. 28, 81 e 97 Costituzione su cui ci si soffermerà in seguito.

Al momento deve rilevarsi che il principio di integrale riparazione del pregiudizio, se non subisce menomazioni dall'applicazione del potere riduttivo «tradizionale», come conformato dalla giurisprudenza costituzionale e contabile (nella misura in cui impedisce che al soggetto ritenuto responsabile sia addossata una quota risarcitoria maggiore rispetto al contributo suo proprio, in termini di nesso causale e psichico), rimane irrimediabilmente compromesso dall'applicazione di un potere riduttivo obbligatorio, che espone l'amministrazione pubblica danneggiata (e con essa la comunità esponenzialmente rappresentata) a una perdita non compensata e non giustificata alla luce dei singoli apporti causali, sì da determinare un arricchimento sine causa del danneggiante che più ha contribuito alla verifica degli effetti dannosi.

Se, infatti, nel diritto civile non può trovare ingresso (Cass. civ. sentenze n. 15991/2011 e n. 3893/2016) il principio della «causalità equitativo-proporzionale» — portatore della tesi secondo cui la responsabilità dovrebbe essere imputata al soggetto in misura proporzionale all'apporto causale recato dalla sua condotta (sostenuta da Cass. civ. n. 975/2009) già nella fase della causalità materiale — la diminuzione del risarcimento del danno deve traslare sul piano della causalità giuridica ed è in quella sede che vanno ritagliate le singole responsabilità (alla stregua degli artt. 1223 e 2055, comma 2 del codice civile). Una volta individuato a monte, e su di una base oggettiva, il nesso di causalità materiale —



alla stregua del giudizio controfattuale per cui o la condotta è causa dell'evento, secondo la regola della preponderanza causale (anche negli illeciti omissivi, dove si deve ricorrere all'efficienza eziologica di una condotta ipotetica), o non lo è, e quindi difetta il rapporto di causa-effetto (regola dell'*all or nothing* nei paesi anglosassoni) – l'equità del giudice deve rientrare, a valle, tra i criteri di valutazione del danno risarcibile da porre a carico del singolo danneggiante.

Nell'ambito della responsabilità amministrativa, l'applicazione dei detti principi ha reso compatibile con l'innalzamento della soglia di imputazione soggettiva alla colpa grave la sopravvivenza del potere riduttivo, purché discrezionale e non obbligatorio. Soltanto in questo senso la potestà riconosciuta al giudice contabile di ritagliare i singoli addebiti su ciascuno «per la parte che vi ha preso» ha consentito di rendere «personale» l'imputazione di responsabilità, come sopra specificato. Diversamente, la scelta del legislatore di limitare il principio di integralità del danno — con un ampliamento del costo sociale del servizio (non) reso alla collettività, gravato dell'equivalente economico non ristorato e non ristorabile, di cui si è introdotta una predeterminazione *ex lege* – non trova alcuna spiegazione logico-razionale, dal momento che, con proporzione inversa, finisce con l'attenuare il danno risarcibile a carico di chi ne ha determinato, in maniera preponderante, la causazione, in palese violazione dell'art. 3 Costituzione.

Anche in questa seconda ipotesi ricostruttiva, le suggestioni rivenienti dalla sentenza n. 132/2024 non sembrano fornire un utile supporto motivazionale alla scelta del legislatore. I giudici della Consulta, infatti, hanno suggerito l'utilità di «una modifica anche della disciplina del potere riduttivo, prevedendo, oltre all'attuale ipotesi generale affidata alla discrezionalità del giudice, ulteriori fattispecie obbligatorie normativamente tipizzate nei presupposti».

Di contro, il meccanismo di esonero da responsabilità per i danni *ultra tertiam partem*, pur condividendo con il paradigma delineato nella sentenza citata il carattere dell'obbligatorietà, assume una portata di carattere generale, non essendovi traccia di fattispecie «tipizzate nei presupposti».

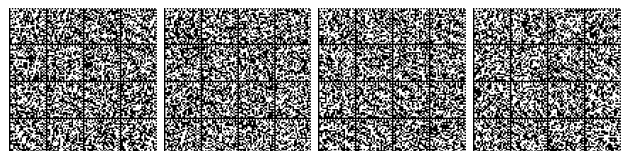
L'opzione introdotta dalla novella sembra, in definitiva, debordare dal perimetro di adeguatezza e ragionevolezza segnato dalla Consulta.

5.3. Terza ipotesi ricostruttiva

Da ultimo, la *voluntas legis* potrebbe emergere lungo un diverso e ulteriore crinale interpretativo. La salvezza operata dal comma 1-*bis* potrebbe assumere il valore non di una «duplicazione» del potere riduttivo (secondo quanto sopra descritto) bensì di un vero e proprio «sdoppiamento». La «nuova» potestà riduttiva, pur collocandosi nell'ambito della causalità giuridica in funzione di vero e proprio argine alla propagazione delle conseguenze dannose, presuppone lo *status* di dipendente o amministratore pubblico. Il «doppio» limite quantitativo, infatti, è strutturato in modo tale da presupporre 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», ovvero un «corrispettivo» o una «indennità» percepiti «per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio». Soltanto in queste ipotesi (la cui analisi va rinviata alle argomentazioni spendibili in relazione ad altri parametri di legittimità costituzionale) il giudice contabile potrebbe, infatti, operare quella comparazione tra il 30% del danno imputabile a ciascuno e l'ulteriore limite quantitativo parametrato sul reddito percepito per effetto e causa delle prestazioni lavorative effettuate in favore dell'amministrazione danneggiata («corrispettivo») o del servizio o ufficio o funzione svolti, a causa dei quali è stato generato il pregiudizio. L'importo addebitabile a ciascuno dovrebbe essere «non superiore» al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio degli emolumenti percepiti in virtù delle *plurime causae* indicate dal legislatore e, dunque, al giudice contabile non sarebbe data la scelta discrezionale tra due parametri distinti (attribuendo alla «o» un valore effettivamente disgiuntivo), ma soltanto il potere di quantificare il danno addebitabile nella comparazione tra i due (il maggiore o il minore importo tra i due termini a seconda che la norma sia *pro nocente* o *pro erario*), per cui, una volta liquidato il danno nel suo intero ammontare, nella fase di imputazione delle conseguenze dannose la cognizione deve estendersi agli elementi reddituali necessari per fissare, secondo le declinazioni del comma 1-*octies*, il *quantum* da porre a carico di ciascuno. In mancanza di tale reddito, al giudice residua il potere di riduzione discrezionale *ex artt.* 82 r.d. 2440/1923 e 52 r.d. n. 1214/1934.

Questo percorso esegetico valorizza, indubbiamente, il riferimento testuale ai dati reddituali (i quali sono strettamente connessi al rapporto di servizio che lega il soggetto autore dell'illecito — persona fisica o ente — e l'amministrazione danneggiata), consentendo di estendere la platea dei possibili beneficiari oltre il pubblico impiego in senso stretto e di coinvolgere sia gli amministratori pubblici (spesso destinatari di mere indennità) sia i concessionari di servizi in forza dei «corrispettivi» percepiti.

L'ipotesi ricostruttiva in esame avrebbe, oltretutto, il pregio di corrispondere effettivamente alla finalità di rassicurare i dipendenti, i funzionari e gli amministratori pubblici da quella «paura della firma» che ispirerebbe la riforma (stando alla Relazione illustrativa del progetto di legge), con una drastica riduzione del danno imputabile a ciascuno, lasciando, al contrario, fuori dal perimetro di applicazione delle disposizioni in esame quei soggetti che non sono percettori di reddito in forza di un servizio, funzione o ufficio reso alla pubblica amministrazione, ma che incappano nella



responsabilità amministrativa per effetto di benefici, contribuzioni, sovvenzioni e finanziamenti di natura pubblica. Per tali categorie di privati coinvolti solo occasionalmente in un programma di stampo pubblicistico resterebbe il potere riduttivo tradizionalmente inteso, purché l'illecito sia commesso con colpa grave (e non con dolo o illecito arricchimento, come nella stragrande maggioranza delle ipotesi di malversazione di fondi pubblici).

Senonché, anche questa proposta non va esente da critiche sotto il profilo della palese irragionevolezza per violazione del principio di paritario trattamento. Non sarebbe, infatti, comprensibile la giusta ragione che potrebbe spingere il legislatore ad applicare «sconti» *ex lege* su illeciti di natura risarcitoria soltanto a favore di pubblici dipendenti o amministratori o concessionari, laddove tutti gli altri soggetti, legati da un rapporto di servizio con la pubblica amministrazione in forza del programma pubblicistico da attuare, ne resterebbero a priori esclusi. E neppure questa opzione esegetica potrebbe ritenersi compatibile con le direttrici fornite, *de jure condendo*, dalla Consulta con la più volte citata sentenza n. 132/2024 nella parte in cui suggerisce, come sopra visto, l'utilità di «una modifica anche della disciplina del potere riduttivo, prevedendo, oltre all'attuale ipotesi generale affidata alla discrezionalità del giudice, ulteriori fattispecie obbligatorie normativamente tipizzate nei presupposti». Il riferimento a «fattispecie obbligatorie normativamente tipizzate nei presupposti» non sembra affatto integrato dal generico riferimento al reddito quale parametro di quantificazione del danno «addebitabile», idoneo non a individuare singole fattispecie «tipizzate» rispetto alle quali utilizzare il potere di riduzione quanto piuttosto una platea soggettivamente catalogabile di soggetti beneficiari.

5.4. Le soluzioni prospettate non esauriscono il possibile ventaglio di opzioni esegetiche proponibili, ma ne rappresentano soltanto quelle che, ad avviso del Collegio, meglio si conformano al dettato normativo. L'indeterminatezza del quadro legislativo riformato — che apre percorsi ermeneutici alternativi e tra loro contrastanti — è già di per sé sintomo di irrazionalità delle disposizioni in esame. In ogni caso, e conclusivamente, la questione di incompatibilità del combinato disposto dell'art. 1, comma 1-*bis* e comma 1-*octies*, con l'art. 6 della legge n. n. 1/2026 (che rende le prime due disposizioni immediatamente applicabili ai giudizi in corso), sotto il profilo della irrazionalità e/o della irragionevolezza *ex art. 3* Costituzione non è manifestamente infondata.

6. Violazione degli artt. 28 e 103 Costituzione.

L'art. 28 della Costituzione ha inteso in primo luogo affermare, a maggior garanzia della legalità dell'azione amministrativa e a miglior tutela dei cittadini, la responsabilità “diretta” dei pubblici dipendenti e della pubblica amministrazione per gli atti compiuti in violazione di diritti. In secondo luogo, con il riferimento alle leggi ordinarie per la configurazione di tale responsabilità, ha inteso attribuire al legislatore una discrezionalità che, tenendo conto della complessità delle esigenze e degli interessi a confronto, gli consentisse sia di limitare la responsabilità diretta dei pubblici dipendenti in relazione all'elemento psicologico, sia di escluderla, in riferimento a determinate fattispecie, per talune particolari categorie di soggetti tenuti (in termini, Corte costituzionale n. 64/1992).

La stessa giurisprudenza costituzionale ricorda che l'affermazione, in linea di principio, della responsabilità diretta dell'agente, con estensione allo Stato e agli enti pubblici «non esclude la possibilità che, nei confronti dell'agente, siano previste regole particolari e differenziate, rispetto ai principi comuni». In tale ottica, sono state ritenute compatibili con il dato costituzionale le limitazioni previste dalla disciplina di settore in materia di responsabilità per *culpa in vigilando*, alla cui stregua «gli insegnanti statali cessano di essere legittimati personalmente verso i terzi, nei cui confronti risponde invece l'amministrazione, sulla quale gravano in via diretta le “responsabilità civili derivanti da azioni giudiziarie promosse da terzi”. Lo Stato potrà rivalersi sugli insegnanti ove il difetto di vigilanza sia ascrivibile a dolo o colpa grave e, in tali ipotesi, potrà anche agire contro essi per i danni arrecatigli direttamente dal comportamento degli alunni. 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: tipi di normative che ricorrono nei confronti degli impiegati civili dello Stato e (nell'ambito di questa categoria) degli insegnanti per colpa in vigilando ad essi ascrivibile» (sent. n. 64/1992).

Chiarissime le direttrici lungo le quali si muovono le affermazioni di principio rinvenibili nella giurisprudenza costituzionale. L'art. 28 Costituzione è strumento del principio di legalità: orienta la composizione fra interessi generali perseguiti nell'azione pubblica e diritti dei cittadini, responsabilizzando le persone fisiche chiamate a concorrere nell'esercizio delle relative funzioni: per usare l'espressione di autorevole dottrina, la norma costituisce l'ulteriore riprova della «inscindibile connessione fra la Costituzione dei diritti e la Costituzione dei poteri», di cui sono il precipitato non solo l'art. 113 Costituzione e la giustiziabilità degli atti delle pubbliche amministrazioni, ma anche (forse soprattutto) l'art. 103 Costituzione che affida al giudice contabile quella sfera giurisdizionale nelle «materie di contabilità pubblica» delle quali il giudizio di responsabilità amministrativa rappresenta nucleo imprescindibile. Il principio di legalità postula la ponderabilità dell'agire amministrativo rispetto alla legge, implicando un controllo anche giurisdizionale e una reazione avverso condotte antiggiuridiche. Il sistema binario, che si ricava direttamente e immediatamente dalla lettura congiunta degli artt. 28 e 103 Costituzione, costruisce un meccanismo di responsabilità complesso, in cui



lo Stato o l'Ente pubblico rimane sempre responsabile in via diretta ai sensi (del combinato disposto degli artt. 24 e 103 Cost. e) degli artt. 1218 e 2043 del codice civile, dunque sia per il fatto o l'atto illecito proprio e dei propri dipendenti, sia per l'adempimento delle obbligazioni che in capo all'Ente originino dalla legge o dal contratto, ma, al tempo stesso, non esonera i dipendenti o i funzionari pubblici che restano comunque personalmente responsabili verso i terzi, in base alla prima proposizione normativa dell'art. 28 Costituzione.

Il rinvio all'*interpositio legislatoris* non rende tale previsione normativa di rango costituzionale meramente programmatica, né determina l'automatica e necessaria applicabilità della disciplina ordinaria in tema di responsabilità, come pure è stato autorevolmente sostenuto. Piuttosto, la riserva di legge consente l'esercizio di un potere conformativo dell'istituto, nel quale si compingano i diversi interessi della legalità e dell'efficienza dell'azione amministrativa, della tutela della sfera giuridica del destinatario dell'attività della P.A. e, al contempo, degli stessi funzionari e dipendenti pubblici, meritevoli di non essere esposti a un sistema risarcitorio eccessivamente gravoso, tenuto conto che essi esercitano le proprie attribuzioni in vicende di valore rilevante e talvolta spropositato rispetto al loro effettivo apporto funzionale.

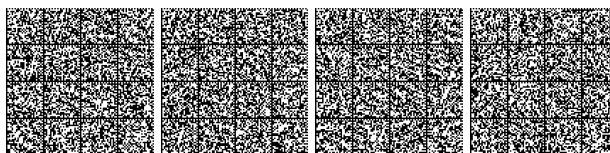
Orbene, questo punto di equilibrio era stato rinvenuto dalla stessa Corte costituzionale nella riforma introdotta con l'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, nella parte in cui, sostituendo l'art. 1, 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. Come già accennato, i giudici costituzionali (sentenza n. 371/1998) hanno 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» e, a tal fine, l'innalzamento della soglia di colpevolezza alla colpa grave, in uno al potere riduttivo, è stato ritenuto il «giusto» compromesso tra le opposte esigenze 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».

Tale punto di equilibrio non è stato, tuttavia, considerato definitivo dalla stessa Corte costituzionale che, con la sentenza n. 132/2024, ha ammesso che il sistema della responsabilità amministrativa deve «per necessità di armonia istituzionale, atteggiarsi in modo differente col cambiare del modello di amministrazione cui afferisce». In tale ottica, il passaggio da un'amministrazione che, secondo il modello dello Stato di diritto liberale, doveva dare semplicemente esecuzione alla legge, adottando un singolo e puntuale atto amministrativo, a quella che è stata definita «amministrazione di risultato», cioè un'amministrazione che deve raggiungere determinati obiettivi di *policy* e che risponde dei risultati economici e sociali conseguiti attraverso la sua complessiva attività, ha costituito una delle ragioni, costituzionalmente compatibili, della decisione di sospendere – per tempi assolutamente determinati – la responsabilità amministrativa commissiva per colpa grave, come delineata nel decreto-legge n. 76/2020. In tale contesto, «l'ampia discrezionalità, peraltro esercitata in un ambiente in cui la complessità istituzionale, sociale e giuridica è andata progressivamente crescendo, è una componente essenziale e caratterizzante tale tipo di amministrazione». La necessità di scegliere, entro un termine predeterminato, sovente tra un ventaglio ampio di possibilità e in un ambito non più integralmente tracciato dalla legge, accresce inevitabilmente la possibilità di errori da parte dell'agente pubblico, ingenerando il rischio della sua inazione», soprattutto, in connessione con l'emergenza pandemica Covid-19 e la necessità di una riespansione dei processi economici bloccati.

E tuttavia, superata l'emergenza e nel permanere dei fattori di criticità e di difficoltà oggettiva dell'azione amministrativa, si deve continuare a dubitare che la legge n. 1/2026, nel suo complesso, e il doppio potere riduttivo introdotto con i commi 1-bis e 1-octies dell'art. 1 della legge n. 20/1994, siano compatibili con le orme di un ragionamento costituzionalmente orientato dai canoni sopra indicati. In primo luogo, il legislatore non si è limitato a recepire talune delle indicazioni fornite, *de jure condendo*, dalla stessa Corte costituzionale con la citata sentenza n. 132/2024.

Plurimi sono i fronti di intervento.

Sul fronte della «colpa grave», la riforma ha inciso sulla positivizzazione in termini di violazione manifesta delle norme di diritto applicabili (per la quale il giudice tiene conto del grado di chiarezza e precisione delle norme violate, nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza), o di travisamento del fatto, o di affermazione/negazione di fatti incontrovertibili dagli atti, e in termini negativi di riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti (art. 1, comma 1, lett. a n. 1.1.); ha escluso la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo (art. 1, comma 1,



lett. *a*) n. 1.2.); ha escluso altresì la responsabilità per colpa grave per i fatti e le omissioni commessi con dolo in caso di conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche di cui al l'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, oppure di procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria (art. 1, comma 1, lett. *a*) n. 2).

Ulteriori disposizioni sono volte a interpretare autenticamente la cd. «scriminante politica», basandola sulla buona fede presunta degli amministratori (art. 1, comma 1, lett. *a*) n. 4; a incidere sul termine di prescrizione quinquennale (art. 1, comma 1, lett. *a*) n. 6); a introdurre un sistema di assicurazione obbligatoria e litisconsorzio necessario con l'istituto assicuratore (art. 1 comma 1, lett. *a*) n. 7). Su altro versante, la riforma obbliga la Sezione centrale di controllo di legittimità a effettuare il controllo preventivo di legittimità di cui al comma 1, lettera *g*), sui provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, e sui provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione formale, nel termine perentorio di trenta giorni, con l'effetto che, qualora alla scadenza non sia intervenuta la deliberazione, l'atto si intende registrato anche ai fini dell'esclusione di responsabilità di cui all'articolo 1, comma 1. Il visto può essere ricusato soltanto con deliberazione motivata (art. 1, comma 1, lett. *b*), n. 2). Nello stesso contesto, è stato introdotto un controllo preventivo «a domanda» da parte di regioni, province autonome e degli enti locali, sempre su provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, ovvero i provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione formale, relativi — questa volta — ai contratti di appalto di lavori, servizi o forniture, attivi o passivi, e anche ai contratti di concessione, finalizzati all'attuazione del PNRR e del PNC, di importo superiore alle soglie previste dall'articolo 14 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, con l'effetto che, in mancanza di provvedimento tempestivo espresso, il silenzio ha valore legale tipizzato di assenso e con l'estensione di tale effetto «scriminante» in tutte le ipotesi in cui l'atto viene sottoposto al visto preventivo di legittimità dinanzi alla Corte dei conti (art. 1, comma 1, lett. *b*) n. 3).

Alla stessa Sezione centrale di controllo di legittimità è fatto obbligo di rendere pareri su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, «in materie di contabilità pubblica, anche su fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro.». Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono chiamate, del pari, a rendere i pareri di cui al primo periodo su richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni: «È esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi. Le sezioni riunite della Corte dei conti assicurano la funzione nomofilattica sull'attività consultiva esercitata dalla sezione centrale e dalle sezioni regionali» (art. 2, comma 1). «I pareri di cui al comma 1 sono resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta. In caso di mancata espressione del parere nel termine di cui al primo periodo, lo stesso si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente, ai fini dell'esclusione della gravità della colpa di cui al medesimo comma 1, ovvero in senso negativo qualora l'amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione» (art. 2, comma 2).

E, dunque, all'esito di questo nutrito e significativo elenco di interventi «tranquillizzanti», tali da restituire, nelle migliori intenzioni del legislatore, quelle condizioni di un *agere* amministrativo che, oltre a essere conforme a legge, sia orientato al «coraggio» di mettere in campo iniziative destinate al soddisfacimento dei bisogni collettivi, nonostante i rischi a esse connessi, l'ulteriore prospettiva di una drastica riduzione obbligatoria del credito risarcitorio può rappresentare la classica «goccia che fa traboccare il vaso», in quanto realizza una finalità «premiale» dell'inefficienza che desostanzia ed erode dall'interno il principio di responsabilità connesso agli articoli 28 e 103 della Costituzione. La stessa pronuncia della Consulta da ultimo ricordata (n. 132/2024) lascia intendere, con sufficiente grado di nitidezza, che gli interventi legislativi «suggeriti» non erano affatto «cumulativi», trattandosi di elementi di valutazione rimessi alla discrezionalità del legislatore in via alternativa. Lo stesso richiamo a un «potere riduttivo obbligatorio» da spendere in «fattispecie normativamente tipizzate nei presupposti» non appare lontano dagli assi ortogonali all'interno dei quali si è mossa la giurisprudenza costituzionale più risalente (sentenze n. 64/1992 cit.; e anche n. 1032 del 1988, n. 164 del 1982 e n. 54 del 1975), ma non può sfuggire all'interprete attento che la legge n. 1/2026 presenta notevoli gradi di separazione dal modello proposto e, comunque, restituisce un apparato talmente sofisticato di protezione dell'agente pubblico da rendere assolutamente insignificante il compasso di responsabilità che ne residua. La deviazione del controllo preventivo di legittimità (e della funzione consultiva) dalle finalità indicate dall'art. 100 Costituzione (e che meglio si leggono in combinato disposto con l'art. 81 Costituzione), come disegnato dalla novella del 2026, costituisce una tappa significativa della «regressione» del sistema di tutela degli equilibri di bilancio e degli strumenti posti a presidio degli stessi — tra i quali l'azione di responsabilità amministrativa — verso architetture improntate a istituti, quali la c.d. garanzia amministrativa, che riposavano su un'idea ottocentesca di pubblica amministrazione, *prius* rispetto alla sfera giuridica del cittadino e assistita da privilegi ormai privi di senso e, anzi, in palese contrasto con il dettato costituzionale che, all'art. 2, pone al centro la persona e i suoi diritti. Ed è proprio all'attuazione di tali diritti che mira la responsabilità diretta dei pubblici funzionari e l'intera



impalcatura che fa capo alla magistratura contabile quale garante degli equilibri di bilancio e giudice delle responsabilità ex art. 103 Costituzione. Conclusivamente, la questione di incompatibilità del combinato disposto dell'art. 1, comma 1-bis e comma 1-octies, con l'art. 6 della legge n. 1/2026 (che rende le prime due disposizioni immediatamente applicabili ai giudizi in corso), per violazione degli articoli 28 e 103 Costituzione non è manifestamente infondata

7. Violazione dell'art. 97 Costituzione.

Non meno significativi sono i profili di manifesta illegittimità costituzionale che dall'attuazione dei commi 1-bis e 1-octies in combinato disposto con l'art. 6 della legge n. 1/2026 deriverebbero rispetto al principio di imparzialità e buon andamento sanciti dall'art. 97 Costituzione. È indubbio che – soprattutto nella giurisprudenza più recente – il principio di buon andamento si pone, in concorso con quello di imparzialità, come fondamento delle esigenze di separazione tra politica e amministrazione (Corte costituzionale sent. n. 453/1990, n. 333/1993, n. 193/2002, n. 103 e n. 104 del 2007, n. 390/2008), di continuità dell'azione amministrativa e di giusto procedimento (Corte costituzionale, sent. n. 103 e n. 104 del 2007, n. 161 e n. 390 del 2008).

Un nesso «indissolubile» viene poi ravvisato dal Giudice delle leggi tra il principio di buon andamento e l'art. 28 Costituzione (sentenze n. 369 del 1996, n. 404 del 1997, n. 148 del 1999). La necessità di introdurre nella Costituzione norme relative all'amministrazione pubblica è stata motivata da due esigenze: a) garantire una certa indipendenza ai funzionari (dato che «al potere si alternano i partiti») finalizzata ad avere un'amministrazione obiettiva della cosa pubblica e non un'amministrazione di parte (principio di imparzialità); b) creare un'organizzazione che giovasse alla individuazione delle responsabilità, nel senso che la responsabilità non fosse definita soltanto teoricamente ma in concreto precisata, risultando fondata la preoccupazione che, nella pratica, ne fosse assai difficile la verifica e la dimostrabilità. La proposta di uno dei padri costituenti prevedeva che alle dirette responsabilità corrispondessero attività svolte effettivamente, sicché il buon andamento (principio costituzionale «cardine della vita amministrativa e quindi condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale», Corte costituzionale n. 123/1968) «coincide con l'esigenza dell'ottimale funzionamento della pubblica amministrazione, tanto sul piano dell'organizzazione quanto su quello della sua attività», come attenta dottrina ha rilevato.

Il buon andamento, da intendere, quindi, in termini di attribuzione all'amministrazione di mezzi giuridici elastici idonei a consentire il migliore proporzionamento dell'attività erogata rispetto al fine prestabilito, oppure nel senso di congruità dell'azione in relazione all'interesse pubblico e che richiama criteri di convenienza/adequatezza, implica che le risorse destinate alla cura degli interessi pubblici e utilizzate dall'apparato amministrativo provengano dalle imposte dei contribuenti, e, dunque, devono essere correttamente impiegate. Secondo le interpretazioni più recenti, cui è corrisposta la codificazione dell'art. 1 della legge n. 241/1990 e le successive leggi di modifica, il buon andamento esprime l'esigenza di un'amministrazione efficace, efficiente ed economica, in grado di coniugare il perseguimento degli interessi pubblici in modo trasparente e performante, senza rinnegare quell'esigenza di fedeltà alla funzione e allo scopo che è assegnato a ciascuna amministrazione e che deve rimanere scevra dalla pressione di interessi egoistici o personali. L'imparzialità, in unione «quasi in endiadi» con i principi di legalità e buon andamento (Corte costituzionale n. 333/1993) si risolve nella necessità di ponderare tutti e solo gli interessi legislativamente protetti presenti nella situazione concreta, e di operare le conseguenti scelte in base a criteri previsti dalla legge oppure unitari, ossia conformi a indirizzi generali, sia politici, sia più strettamente amministrativi.

Nella possibile alternativa tra legalità ed efficacia, è comunque la prima a dover prevalere con l'effetto che il principio di «buona amministrazione» – come recepito anche dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE – non può tradursi nel perseguimento «a tutti i costi» di un risultato celere ed economicamente vantaggioso, quanto piuttosto con il grado di soddisfazione del cittadino (o, come si suole ormai affermare con una terminologia diversa ma equivalente, con la «qualità della prestazione»), stante la prioritaria e insopprimibile esigenza dell'amministrazione di tutela di diritti, di situazioni giuridiche soggettive — a cominciare dalle più deboli — di concreti beni della vita, di imparzialità e di trasparenza.

In questa rinnovata tassonomia, non appare congrua all'efficientamento anche «qualitativo» dell'azione amministrativa l'introduzione di un «potere riduttivo» che allontana la responsabilità dell'agente pubblico dagli standards della «buona amministrazione», e che premia, come detto, l'inefficienza mediante automatismi riduttivi, a prescindere dalle circostanze del caso concreto. Se la responsabilità amministrativa diventa in tal modo strumento di riallocazione del rischio insito in tutte le attività amministrative (a prescindere dalle circostanze del caso concreto che verranno in emersione soltanto in via subordinata e accessoria, nella quota già ridefinita della perdita subita) al fine di alleviare la «fatica dell'amministratore» (nei termini compendiativi nella citata sentenza n. 132/2024), ci si chiede se sia compatibile con il principio del buon andamento e della buona amministrazione, la scelta del decisore politico di lasciare a carico dell'amministrazione danneggiata ben il 70% della perdita subita o quella parte che residua al netto del *duplum* degli emolumenti percepiti. Oltre ai profili di irragionevolezza/irrazionalità già messi in luce, la previsione smentisce il postulato del giusto bilanciamento tra l'*overdeterrence* e l'*underdeterrence* che ancora una volta la richiamata pronuncia della Corte costituzionale (n. 132/2024) aveva affidato alla discrezionalità del legislatore.



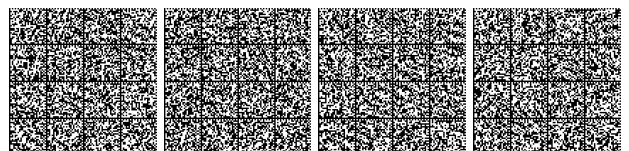
Secondo i custodi della Carta costituzionale «La responsabilità amministrativa per danno erariale, pur combinando «elementi restitutori e di deterrenza» (sentenza n. 371 del 1998) e nonostante in più aspetti si discosti dall'archetipo della comune disciplina civilistica (sentenze n. 123 del 2023, n. 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». In tale ottica, l'obiettivo di ogni decisore politico deve rimanere ancorato all'esigenza di scoraggiare «i comportamenti non solo dolosi ma anche gravemente negligenti dei funzionari pubblici, che pregiudicano il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Costituzione) e gli interessi degli stessi amministrati», bilanciandola con «l'esigenza di impedire che, in relazione alle modalità dell'agire amministrativo, il rischio dell'attività sia percepito dall'agente pubblico come talmente elevato da fungere da disincentivo all'azione, pregiudicando, anche in questo caso, il buon andamento». Ebbene, la possibilità, insita nel nuovo testo normativo, di ridurre il peso della responsabilità per ciascuno dei responsabili o, addirittura, per l'unico responsabile a una soglia davvero minima di quota addebitabile (tenendo conto dell'ulteriore riduzione dovuta all'applicazione del potere discrezionale) non rende affatto percettibile dall'agente pubblico il rischio della decisione amministrativa, a tal punto da poter difficilmente costituire un «disincentivo». La soglia risarcitoria è così bassa da incoraggiare comportamenti contrari al buon andamento e alla buona amministrazione, delineando un rapporto di proporzionalità inversa (tra gravità del fatto e misura del risarcimento) idoneo a generare un livellamento verso il basso della prestazione erogata da o in favore di un soggetto pubblico.

Il descritto sistema di *underdeterrence* si aggrava, poi, al prevalere dell'una o dell'altra ipotesi ricostruttiva (come sopra definite), soprattutto qualora siano prescelte opzioni ermeneutiche *pro nocente* in luogo di quelle *pro erario*. Il riferimento è proprio all'assenza di criteri per dirimere il conflitto tra i due parametri di attribuzione del danno in capo ai soggetti ritenuti responsabili. Diversamente da quanto prescritto dall'art. 9, comma 5, della citata legge Gelli-Bianco (nella quale è chiaro il riferimento alla «maggiore somma» tra la retribuzione percepita e il corrispettivo convenzionale ricevuto nell'arco temporale di riferimento), nell'art. 1, comma 1-*octies* in commento non si rinvengono chiare indicazioni nel concorso tra il 30% del danno o valore perduto e il doppio delle retribuzioni o indennità percepite. L'uso della locuzione «e, comunque, non superiore», infatti, lascia spazio a percorsi interpretativi diversi e opposti, per i quali, nella comparazione tra i due estremi, potrebbe prevalere l'importo più basso (*interpretatio pro nocente*) oppure quello più alto, qualora al *duplum* corrisponda un importo inferiore al 30% (*interpretatio pro erario*).

In entrambi i casi, appare tradito il monito dei giudici costituzionali (sentenza n. 371/1998) che, nel valutare i propri precedenti, (sentenze n. 1032/1988, n. 164/1982 e n. 54/1975), ha desunto l'inesistenza di un principio di inderogabilità delle comuni regole in tema di elemento soggettivo della responsabilità, laddove, al contrario, dagli stessi pronunciamenti «si possa, tuttavia, ricavare quello secondo il quale la discrezionalità del legislatore, per essere correttamente esercitata, deve determinare e graduare i tipi e i limiti della responsabilità, caso per caso, in riferimento alle diverse categorie di dipendenti pubblici ovvero alle particolari situazioni, stabilendo, per ciascuna di esse, le forme più idonee a garantire i principi del buon andamento e del controllo contabile». L'immissione di un potere «riduttivo» generalizzato e predeterminato *ex lege*, così significativamente sbilanciato a favore del danneggiante, risulta inidoneo a garantire il principio del «buon andamento» e il «controllo contabile». Conclusivamente, la questione di incompatibilità del combinato disposto dell'art. 1, comma 1-*bis* e comma 1-*octies*, con l'art. 6 della legge n. n. 1/2026 (che rende le prime due disposizioni immediatamente applicabili ai giudizi in corso), per violazione dell'art. 97 della Costituzione non è manifestamente infondata

8. Violazione degli articoli 81, 117 e 119 della Costituzione e degli articoli 24 e 111 della Costituzione nonché degli artt. 101 e 104 della Costituzione.

L'art. 81, comma 3, della Costituzione, dopo le modifiche apportate dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, stabilisce che «Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte». La regola della copertura finanziaria *ex ante* continua quindi a costituire un presidio a tutela dei saldi e a garanzia della coerenza delle leggi approvate in corso di esercizio con gli strumenti che definiscono l'orizzonte programmatico pluriennale. A differenza del testo previgente, ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri «provvede» (non più «indica» come era previsto al quarto comma del testo originario dell'art. 81 della Costituzione) ai mezzi per farvi fronte, così come è stato eliminato il termine «altra», per cui mentre il testo previgente prescriveva l'obbligo di copertura per «ogni altra legge» (con ciò escludendolo per la legge di bilancio), il testo ora vigente fa riferimento a «ogni legge» non sottraendo così neanche la legge di bilancio all'obbligo di copertura. In generale, il principio dell'obbligo di copertura viene confermato come un preciso vincolo al legislatore, che opera per ogni nuova legge e che si traduce nell'obbligo di predisporre, all'atto dell'approvazione delle nuove norme, anche i mezzi per fronteggiare gli oneri che ne derivano.



L'art. 6 della legge n. 1/2026, nel sancire 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», detta «disposizioni transitorie», ma più correttamente introduce un regime di diritto intertemporale che impone ai giudici contabili l'applicazione ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato, anche delle norme in materia di potere riduttivo. Nella locuzione «giudizi pendenti» deve intendersi anche quelli di impugnazione, dovendosi ritenere che il nuovo regime non sia suscettibile di applicazione soltanto al cospetto di una sentenza passata in giudicato formale e, dunque, ai sensi dell'art. 177, comma 2, c.g.c., «non (è) più soggetta ad appello, né a revocazione per i motivi di cui all'art. 202, comma 1, lettere *f*) e *g*), né a ricorso per cassazione».

L'effetto più immediato della regressione temporale dello *jus superveniens* è la riduzione *ex lege* degli importi ai quali i soggetti ritenuti responsabili sono stati condannati in primo grado, con consequenziale eliminazione o riduzione di poste creditorie già sancite nelle sentenze di primo grado impuginate. La legge, dunque, produce inesorabilmente un maggior onere a carico dello Stato (*recte*, di ogni soggetto pubblico che risulti «amministrazione danneggiata» destinataria degli importi posti a carico di coloro che sono stati condannati in primo grado a risarcire la perdita subita) e sembra determinare un irrimediabile contrasto con l'art. 81, comma 3, della Costituzione e anche con gli articoli 117 e 119 della Costituzione.

Sotto il profilo dell'obbligo di copertura, la Corte costituzionale ha senza dubbio affermato che il legislatore sarebbe soggetto ai vincoli di copertura quando esercita la sua politica finanziaria, ma non quando pone la disciplina della responsabilità amministrativa e contabile. In tal senso, i giudici costituzionali rimarcano che:

«non maggiore appare il fondamento della censura prospettata in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, il quale contempla per il legislatore ordinario l'onere — a fronte della previsione di nuove spese ovvero, come chiarito dalla giurisprudenza, di minori entrate — di indicare i mezzi di copertura, secondo una regola che questa Corte ha ritenuto valere anche per il caso in cui detti oneri ricadano sugli enti rientranti nella finanza pubblica allargata. Infatti, l'art. 81 esprime un principio che attiene ai limiti che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica finanziaria, ma non può certo investire la scelta che il legislatore compie nel ben diverso ambito della disciplina della responsabilità amministrativa» (sentenza n. 327/1998);

«Quanto all'asserita lesione del quarto comma dell'art. 81 della Costituzione, al di là della molto opinabile equiparazione fra “nuova o maggiore spesa” ed il mancato risarcimento ad una pubblica amministrazione per un danno patrimoniale o non patrimoniale prodotto da un parlamentare, è evidente l'inconferenza dei rilievi svolti dal rimettente a tale riguardo, atteso che l'irresponsabilità dei parlamentari è sancita direttamente da una disposizione costituzionale che non tollera eccezione ove ne ricorrano i presupposti applicativi» (sentenza n. 46/2008);

«La norma costituzionale evocata, prevedendo che la “legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte”, è, nella specie, inconferente, in quanto l'art. 81 della Costituzione “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” (sentenze numeri 371 e 327 del 1998). In ogni caso non può ritenersi che una astratta limitazione del risarcimento del danno spettante alla pubblica amministrazione, determinando una possibile minore entrata, comporti “nuove o maggiori spese”. In altri termini, 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). Del resto, 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, come sottolineato dall'Avvocatura generale dello Stato nelle sue difese, prevedere la necessaria copertura finanziaria» (sentenza n. 355/2010);

«Inammissibili per inconferenza del parametro sono, da ultimo, le questioni con cui il rimettente deduce la violazione degli articoli 28, 81 e 103 della Costituzione [...] Il secondo, invece, “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)» (sentenza n. 371 del 1998; nello stesso senso, sentenza n. 355 del 2010) (sentenza n. 132/2024).

I pronunciamenti sopra riportati avevano, tuttavia, riguardo a norme entrate a regime, stabilmente inserite nel sistema ordinamentale, rispetto alle quali la proiezione futura di «minori entrate» derivanti dai limiti alla responsabilità amministrativa non era ritenuta tale da impingere sul principio di copertura né sull'equilibrio tendenziale di bilancio. In questa situazione la Consulta, con la giurisprudenza sopra riportata, ha deciso su modifiche ordinamentali dell'assetto della responsabilità amministrativo-contabile destinate a spiegare effetti su fatti e circostanze che, in coerenza con il principio per cui la legge di norma dispone per l'avvenire, si sarebbero verificate dal momento dell'entrata in vigore della legge e non su situazioni già emerse ed eventualmente anche decise con sentenze non ancora passate in giudicato.



Con riferimento alla legge n. 1/2026 viene, tuttavia, in rilievo una «minore entrata» che impatta direttamente sui giudizi in corso. Il Servizio del bilancio della Camera, nel *dossier* concernente l'analisi degli effetti finanziari del DDL A.C. 1621 (n. 72 – 8 aprile 2025), ha messo in evidenza che sarebbe stato necessario che il Governo fornisse «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)». Non si può che condividere la preoccupazione espressa dal Servizio bilancio della Camera, tanto più che non risultano pervenuti chiarimenti in merito al tema posto, e che le richieste del Servizio del bilancio muovono dall'assunto per cui anche le norme in questione, sebbene afferenti alla disciplina della responsabilità amministrativo-contabile, potrebbero determinare conseguenze finanziarie onerose in senso proprio, andando a incidere su entrate già iscritte in bilancio ovvero già incassate.

Sotto altro profilo, il peso delle minori entrate stabilito con legge dello Stato finisce col gravare su enti del tutto diversi, in ipotesi, dalle amministrazioni centrali, potendo investire qualsiasi soggetto pubblico lesa e persino la stessa Unione europea, qualora il danno derivi dallo sviamento colposo di contributi che gravano direttamente sul bilancio europeo. Ne risulterebbe così violato il principio di autonomia legislativa nel riparto di competenze stabilito dall'art. 117 Costituzione, colpendosi gli equilibri di bilancio delle regioni (*quoad effectum*) nell'ipotesi di danno arrecato alle amministrazioni regionali, e più in generale ai principi di autonomia finanziaria *ex* art. 119 Costituzione.

Viene, altresì, in considerazione che il diritto intemporale definito dagli artt. 1, commi 1-*bis* e 1-*octies*, e art. 6 della legge n. 1/2026 viola il principio del giusto processo e della parità delle armi come sancito dall'art. 111 Costituzione. L'irretroattività della legge civile è sancita dall'art. 11 disp. prel. c.c. e non ha copertura costituzionale (che invece trova esplicito riconoscimento soltanto per la materia penale nell'art. 25, comma 2, Costituzione) ma rappresenta uno strumento fondamentale di garanzia per i cittadini che, nel determinare la propria condotta, tengono conto delle leggi vigenti in quel determinato momento e su queste ripongono il loro legittimo affidamento. Su tali basi, è ancora una volta la Corte costituzionale a perimetrare l'azione del legislatore retroattivo, avendo cura di piantare sul terreno due profondi picchetti. Il primo di essi ha a che fare con il divieto di «risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie», pena altrimenti la violazione dei rapporti tra potere legislativo e giudiziario finalizzati alla tutela dei diritti e degli interessi legittimi. Il secondo picchetto attiene al divieto di «immettere nell'ordinamento una fattispecie di *ius singulare*» che, in quanto tale, viola la parità delle parti in causa, determinando «lo sbilanciamento fra le posizioni in gioco» (sentenza n. 12/2018).

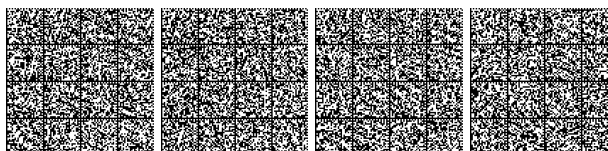
Entrambi sarebbero stati palesemente divelti dalla sopravvenuta soluzione normativa imposta retroattivamente, dal momento che essa limita fortemente il principio del libero convincimento del giudice rispetto al credito risarcitorio maturato in relazione a controversie pendenti e, al tempo stesso, si sbilanciano le posizioni delle parti a detrimento della posizione del p.m. contabile (e per esso l'amministrazione danneggiata e la comunità da essa rappresentata) e a totale vantaggio del soggetto ritenuto responsabile. Nell'ambito dei corollari del giusto processo, emergerebbero ulteriori profili di incompatibilità costituzionale per effetto della retroattività del diritto sopravvenuto ai giudizi pendenti, venendo in considerazione:

la violazione dell'art. 3 Costituzione, in quanto risultano assoggettate allo stesso regime giuridico situazioni diverse maturate in contesti giuridici e storici diversi, in contraddizione con quanto si legge nella Relazione al ddl che pone quale scopo delle norme il contrasto alla «paura della firma», laddove per gli illeciti già consumati non ha ragion d'essere, tantomeno in termini di minor carico di responsabilità;

la violazione degli artt. 101 e 104 Costituzione, posto che deve essere considerata lesiva della sfera del potere giudiziario una legge che dispieghi retroattivamente i propri effetti sui giudizi in corso, con obbligo per i giudici di applicarla in relazione a rapporti sorti nel passato, «tanto più quando la legge non appaia mossa dall'intento di influire sui giudizi in corso» (*ex multis* Corte costituzionale, n. 69/2014; n. 308/2013; n. 257/2011; n. 74/2008);

la violazione dell'art. 111 Costituzione anche sotto il profilo delle garanzie processuali che, nei giudizi di impugnazione, non può prescindere dalle preclusioni maturate e dalla delimitazione, variamente atteggiata a seconda del tipo di impugnazione proposta, del *thema decidendum*.

La tavola assiologica delineata dalla Consulta si arricchisce poi dei parametri derivati dal «dialogo» con la Corte di Strasburgo che da sempre vede con sfavore gli interventi legislativi atti a incidere in modo significativo sul potere giurisdizionale. In base a una lettura estensiva dell'art. 6 CEDU e a tutela del diritto a un processo equo, al legislatore



non è precluso di emanare norme retroattive (sia innovative che di interpretazione autentica), «purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale» ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU» (Corte costituzionale, n. 146/2015; n. 156/2014; n. 264/2012). La stessa Corte EDU ha affermato che «il principio di preminenza del diritto e la nozione di processo equo, consacrati dall'art. 6, si oppongono a tutte le ingerenze del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia aventi lo scopo di influenzare l'esito di una controversia» (Raffinerie greche Strane Stratis Andreatis c. Grecia, sent. 9 dicembre 1994). Analogamente, la Corte di Strasburgo ha anche affermato che lo Stato «aveva violato i diritti dei ricorrenti garantiti dall'art. 6, intervenendo in maniera decisiva per orientare in suo favore l'esito del procedimento di cui era parte» (Papageorgiou c. Grecia, sent. 22 ottobre 1997).

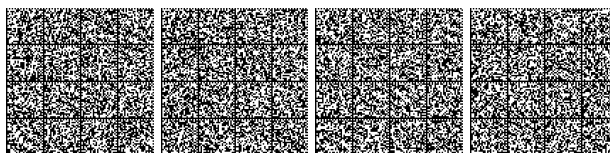
Con il caso Zielinski e Pradal e altri c. Francia 28 ottobre 1999, la Corte EDU ha ribadito il proprio orientamento, dichiarando illegittimo l'intervento del parlamento francese a causa della mancanza di imperiosi motivi di interesse generale e ha individuato altresì gli indici rivelatori dell'interferenza del potere legislativo nell'esercizio della funzione giurisdizionale. Questi sono rappresentati essenzialmente dal carattere tardivo dell'intervento normativo statale, dalla volontà del legislatore di contrastare una giurisprudenza maggiormente favorevole alle controparti e dalla mancanza di prevedibilità dell'intervento di sanatoria.

Nel caso Agrati e altri c. Italia del 7 giugno 2011, la Corte europea ha riconosciuto il carattere di bene alla pretesa dei ricorrenti nel senso di legittimo affidamento per l'ottenimento di quanto dovuto e ha dichiarato la violazione dell'art. 1 Protocollo 1 CEDU ritenendo che «i ricorrenti fossero titolari, prima dell'intervento della legge finanziaria per il 2006, di un interesse economico che costituiva, se non un diritto di credito nei confronti della controparte, quantomeno un «legittimo affidamento» di ottenere il pagamento degli importi contestati, e che aveva, pertanto, il carattere di «bene» ai sensi della prima frase dell'articolo 1 del Protocollo».

I principi desumibili dalle pronunce CEDU, sebbene germinati in contesti diversi da quelli attenzionati in questa sede, hanno una portata generale e di ampio respiro che, nel caso di specie, in cui vengono in rilievo interessi generali e valori costituzionali preminenti non adeguatamente bilanciati da principi e valori di pari rango, hanno più validi motivi di essere sostenuti.

Significativi elementi di valutazione sono emersi in recenti arresti dei giudici di legittimità. In data 22 gennaio 2026, sono stati pubblicati due provvedimenti «gemelli» della Corte di cassazione (sentenza n. 1390/2026 e ordinanza n. 1392/2026) che hanno escluso l'applicazione retroattiva della legge n. 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 a «un multiplo del compenso annuo percepito» (pari, più precisamente, a quindici volte il compenso se si tratta di compensi fino a euro 10.000, a dodici volte il compenso se si tratta di compensi da euro 10.000 a euro 50.000, e a dieci volte il compenso se si tratta di compensi maggiori di euro 50.000). La Corte ha osservato che «il diritto al risarcimento matura in capo alla società (e, di riflesso, ai suoi creditori) già in forza del pregiudizio, di natura patrimoniale, che l'inadempimento del sindaco (in via esclusiva o in concorso con gli amministratori) abbia arrecato al patrimonio sociale, e come tale – in mancanza di una norma che inequivocabilmente e ragionevolmente disponga il contrario – va assoggettato alla normativa in quel momento in vigore non solo per l'individuazione degli elementi della fattispecie costitutiva, ma anche per la determinazione della sua dimensione quantitativa, ivi compreso il criterio fissato per la determinazione della misura risarcibile».

Inoltre, mandando un 'monito' al legislatore – il quale in quel momento discuteva il decreto-legge n. 1426/2025 che espressamente dispone l'applicazione retroattiva della norma in questione – la Corte, premesso che «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 connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (Corte costituzionale n. 73/2017, con rinvio alle sentenze n. 170/2013, n. 78/2012 e n. 209/2010)», 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, avesse efficacia retroattiva e fosse perciò applicabile anche ai fatti commessi precedentemente alla sua entrata in vigore e, dunque, nei processi in corso. Una simile conclusione finirebbe invero per arrecare una irrimediabile lesione: *i*) 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 gestio* dei primi, senz'altro garantiva, coerentemente, del resto, con il principio generale previsto dall'art. 2055 del codice civile; *ii*) 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 risar-



cimento corrispondente all'unico pregiudizio arrecato al patrimonio sociale; *iii*) 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».

Il corredo motivazionale della sentenza della Corte di cassazione n. 1390/2026, seppure maturato in assenza di una norma transitoria, supporta il profilo di non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1-*bis* e 1-*octies* in comb. disp. con l'art. 6, legge n. 1/2026, nella parte in cui valorizza il principio di intangibilità della pretesa risarcitoria che nasce al momento dell'evento lesivo ma viene a essere liquidata soltanto in fase di giudizio, a distanza di anni. La difficoltà sorge «per l'ineludibile scarto temporale esistente tra l'epoca di verifica dell'evento lesivo e quella della sua liquidazione, con la conseguente distinzione tra la *aestimatio*, cioè la determinazione dell'astratto valore del bene leso, e la *taxatio*, ovvero la traduzione, in espressione pecuniaria, di siffatto valore» e, tuttavia, allorquando si tratta «del risarcimento del danno (emergente) arrecato al patrimonio della società (e, di riflesso, ai suoi creditori)» la liquidazione deve coprire «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». Tale ragionamento può essere traslato al credito erariale risarcitorio che nasce al momento dell'evento lesivo e che trova proprio nell'importo posto a base della condanna l'equivalente monetario.

Diversamente ragionando, si deve ritenere gravemente compromesso il principio di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale *ex art. 24* Costituzione, in quanto l'azione affidata al pubblico ministero contabile verrebbe a configurarsi come uno strumento del tutto inadeguato a proteggere gli interessi collettivi e adesposti. Con la recentissima sentenza 30 gennaio 2026, n. 12 la Corte costituzionale ha ribadito, in linea con la giurisprudenza convenzionale, che collide 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.

Per le norme in esame, la compressione del diritto di difesa deriva, in sede di appello, alla parte pubblica, dalla circostanza di dover subire la riduzione obbligatoria ed *ex officio* dei danni imputabili alla parte già ritenuta responsabile in primo grado, in un regime di preclusioni rigido *ex artt. 193 e 194 c.g.c.*

Lo *jus superveniens*, quindi, rischia di mortificare gli assetti difensivi, sul piano processuale, e al tempo stesso di incidere sul diritto al risarcimento del danno sul piano sostanziale. In questo senso, va colto il rinvio del principio espresso dall'art. 24 Costituzione con l'art. 13 CEDU che, oltre a fondare il diritto a un ricorso effettivo, impone agli Stati l'obbligo di assicurarne concretamente come strumento di una possibile reazione alle violazioni delle libertà e dei diritti riconosciuti dalla Convenzione. Anche qui la Corte Edu ha precisato, quanto alla estensione del diritto, che esso non è limitato all'ambito giurisdizionale, dovendosi il requisito della effettività della tutela ricavare dagli strumenti di garanzia delle posizioni soggettive complessivamente predisposti dall'ordinamento interno (Corte Edu, Grand Chambre, 4 luglio 2006, n. 59450).

In ambito unionale, la Corte di giustizia dell'Unione europea afferma che l'effettività della tutela è espressione di un principio generale del diritto comunitario derivante dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, e stabilizzato dall'art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Ue (CGUE, 19 settembre 2006, c-506/04) proclamata una prima volta il 7 dicembre 2000 a Nizza. Con l'entrata in vigore delle disposizioni introdotte dalla legge n. 1/2026, a essere realmente leso è il credito erariale come diritto sostanziale dedotto in giudizio. La giurisprudenza amministrativa ha, a sua volta, evidenziato che il principio di effettività della tutela giurisdizionale — come desumibile dagli articoli 6 e 13 della CEDU, dagli artt. 24, 111 e 113 della Costituzione — deve intendersi «quale strumento di garanzia del risultato secondo cui il giudizio è in grado di attribuire «alla parte [...] vittoriosa l'utilità che le compete in base all'ordinamento sostanziale» (Cons. Stato, sez. VI, 10 maggio 2011, n. 2755). A tal fine, non appare un fuor d'opera il richiamo all'art. 325 del Trattato per il funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che impone all'Unione e agli Stati membri di combattere contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure «che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione». La norma, già attenzionata nel parere n. 4/2025 che le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva hanno espresso proprio sull'AS 1457 recante «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» approvato dalla Camera dei deputati il 9 aprile 2025, poi esitato nella legge n. 1/2026, è stata oggetto di significativi indirizzi interpretativi da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea. La CGUE, con sentenza del 26 maggio 2016-cause riunite C/260/14 e C/261/14, su rinvio pregiudiziale della Corte di appello di Bacau (Romania), ha precisato la nozione di «irregolarità», affermando in sostanza che la violazione di discipline nazionali integratrici della normativa europea (nel caso di specie in tema di appalti) configurano irregolarità quando la violazione



«...abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale dell'Unione europea mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio generale...». Altra decisione di interesse è la sentenza emessa dalla stessa Corte di giustizia-ottava sezione, il 26 maggio 2016 nella causa C/273-15 tra «ZS Ezernieki» (un'azienda agricola) contro *Lauku abalsta dienests*» (il servizio del governo lettone allo sviluppo rurale) riguardante una controversia in materia di aiuti agroalimentari concessi dal governo lettone. Ha affermato la sentenza che non osta al principio di proporzionalità e agli articoli 17 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea («Carta di Nizza») una normativa nazionale che preveda l'obbligo per il beneficiario di un aiuto concesso in cambio dell'assunzione di impegni agroalimentari pluriennali, di restituire integralmente l'aiuto già erogato, per effetto dell'omessa presentazione di una domanda annuale di pagamento di tale aiuto in relazione all'ultimo anno di impegno quinquennale. Tale affermazione si inserisce nel principio generale per il quale la fruizione di aiuti finanziati dall'Unione deve rispettare strettamente i relativi vincoli e prescrizioni, la cui violazione comporta, di regola, l'obbligo di restituzione integrale dei benefici concessi. Tali affermazioni di principio rimangono definitivamente eluse da un sistema normativo che consente significative riduzioni del *quantum debeatur*, anche nel caso di recupero di fondi europei malversati per effetto di condotte gravemente colpose.

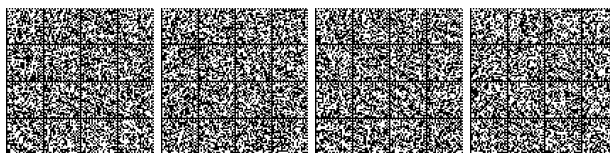
8. Rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.

La rilevanza delle sopra delineate questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1-*bis* e comma 1-*octies*, e 6 della legge n. 1/2026, è comprovata proprio dalla disposizione di diritto intertemporale da ultimo citata, che rende applicabile al giudizio in corso le disposizioni che incidono sul potere riduttivo. In relazione all'esercizio della suddetta potestà riduttiva appare, quindi, senz'altro perfezionato il requisito presupposto della rilevanza, che condiziona la proponibilità delle questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni interessate, dal momento che dal loro esito dipende, sul piano processuale, la possibilità di coltivare dinanzi alla sezione giurisdizionale *a quo* la domanda oggetto dell'odierno giudizio. La Corte costituzionale ha, infatti, in plurime occasioni, evidenziato che il presupposto della rilevanza della questione nel giudizio *a quo* deriva dal disposto dell'art. 23, legge 11 marzo 1953 n. 87, secondo cui il sindacato incidentale di legittimità deve essere sollevato solo quando «il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione» della questione di costituzionalità. Da questo specifico dato positivo è stato desunto il carattere (e la portata) della necessaria rilevanza della *quaestio legitimitatis*, tradizionalmente intesa come pregiudizialità e/o strumentalità della questione rispetto al *thema decidendum* nel processo *a quo*; la risoluzione del dubbio sulla legittimità costituzionale della norma censurata deve essere pertanto indispensabile per la definizione sostanziale del giudizio ordinario (tra le altre, Corte costituzionale n. 23/2004 e n. 10/2015).

9. Alla luce di tutto quanto sin qui esposto e motivato, va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 134 Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della legge n. 87/1953, la questione di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 3, 24, 28, 81, 97, 101, 103, 104 111, 117 e 119 della Costituzione, degli artt. 1, commi 1-*bis* e 1-*octies*, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, come introdotti 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*, con l'effetto 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» anche nei 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. 76/2026.

P. Q. M.

*la Corte dei conti, Sezione seconda centrale d'appello, così non definitivamente pronunciando, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 24, 28, 81, 97, 101, 103, 104 111, 117 e 119 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1-*bis* e 1-*octies*, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, come introdotti dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1 e 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* con l'effetto 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» anche nei 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, nella camera di consiglio del giorno 5 marzo 2026.

Il Presidente: LORETO

Depositato in Segreteria il 23 aprile 2026.

p. il Dirigente: DOTT. Massimo Biagi

Firmato digitalmente:

IL FUNZIONARIO PREPOSTO LUCIA BIANCO

26C00131

N. 109

Ordinanza del 21 maggio 2026 della Corte dei conti - sezione giurisdizionale per il Piemonte nel giudizio di responsabilità a carico di M. B.

Giurisdizione contabile – Responsabilità amministrativa e contabile – Modifiche all'art. 1 della legge n. 20 del 1994 – Quantificazione del danno addebitabile – Previsione, nei casi stabiliti, del potere di riduzione e dell'obbligo di esercizio 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.

- Legge 14 gennaio 1994 n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), art. 1, comma 1-*octies*, come inserito dalla 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).

LA CORTE DEI CONTI

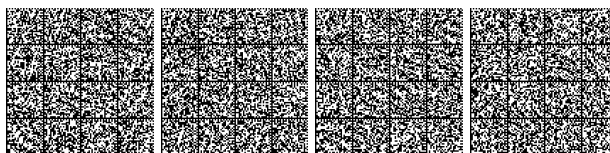
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE PIEMONTE

Composta dai magistrati:

Marco Pieroni - Presidente relatore

Luigi Gili - Consigliere

Ivano Malpesi - Consigliere ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 24351 del Registro di segreteria, ad istanza della Procura Regionale della Corte dei conti per la Regione Piemonte, nei confronti di:

B ... M ... , nato a ... , cod. fisc. ... , residente in ... , rappresentato e difeso per procura 5 settembre 2025 allegata alla comparsa di costituzione e risposta in pari data, dall'avv. Alessandro Nicola (cod. fisc. NCLLSN82E28E379W), con domicilio eletto presso il suo Studio in Ivrea (TO), via Jervis n. 4, nonché domicilio digitale all'indirizzo di posta elettronica certificata avvocato.nicola@pec.it

Uditi alla pubblica udienza del giorno 28 gennaio 2026, con l'assistenza del Segretario, dott.ssa Francesca Campana, il Magistrato relatore Presidente di Sezione, Marco Pieroni e per il Pubblico Ministero il Sostituto Procuratore Generale Primo Referendario, Nicola Peretti, e l'avv. Alessandro Nicola, in ... difesa del convenuto M ... B ... , come da verbale. Esaminati gli atti.

RITENUTO IN FATTO

1. Con l'atto introduttivo del presente giudizio, la Procura contabile ha citato il convenuto M ... B ... perché se ne accerti e dichiari la responsabilità amministrativa contabile, con condanna dello stesso al pagamento, a titolo di risarcimento del danno erariale in favore del Comune di ..., della somma di euro 16.108,24, pari al 90% del complessivo importo di euro 17.898,05, oltre interessi e rivalutazione dal 9 ottobre 2024 fino al saldo e alle spese di giustizia.

2. *Medio tempore*, con sentenza n. 305/2025, è stato definito il giudizio abbreviato al quale ha chiesto di accedere il convenuto C ... B ..., a carico del quale la Procura aveva, con il medesimo atto di citazione, contestato il risarcimento del danno complessivo di euro 17.898,05 nella misura del 10%, e, dunque, per la somma di euro 1.789,80 oltre interessi e rivalutazione dal 9 ottobre 2024 fino al saldo e alle spese di giustizia.

3. Risulta dagli atti, che il contenzioso origina dall'esito di un giudizio celebrato innanzi al Giudice amministrativo, di accoglimento, con sentenza del Consiglio di Stato (sent. n. 4427/2024 del 17 maggio 2024), dell'appello promosso dalla H ... C ... e conseguente condanna del Comune di anche al risarcimento del danno.

La Procura acquisiva anche i mandati di pagamento relativi alle spese legali del grado d'appello.

4. Con invito a dedurre 17 gennaio 2025, notificato ai sig.ri M ... B ... (già sindaco del Comune di e successivamente Vice-Sindaco con delega al «Bilancio e lavori pubblici», come da deliberazione del Consiglio comunale n ...) e C ... B ... (già Segretario comunale), veniva loro contestata la responsabilità amministrativa per aver omesso di provvedere sulle istanze della ditta H ... C ...

Tale condotta, asseritamente gravemente colposa, si prospettava come causativa del danno erariale, rappresentato dagli esborsi sostenuti nel successivo contenzioso, per spese legali, spese di soccombenza e risarcimento dei danni, complessivamente quantificati in euro 22.646,55.

5. In particolare, risulta dagli atti che H ... C ..., con sede in ... , presentava al Comune di ... cinque istanze, datate ..., volte a ottenere l'autorizzazione all'installazione di cartelli pubblicitari su strade comunali, ai sensi dell'art. 23 del codice della strada e dell'art. 53, decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992. Le istanze erano inviate a mezzo PEC il ... e acquisite al protocollo dell'Ente. Sorgeva, pertanto, l'obbligo del Comune di adottare un provvedimento espresso nel termine di legge di giorni sessanta. Decorso inutilmente tale termine, in data ... H ... C ... presentava istanza con cui sollecitava l'esercizio del potere sostitutivo ex art. 2, comma 9-ter, legge n. 241/1990. Anche su questa istanza, il Comune rimaneva inerte. Il ... H ... C ... notificava il ricorso al Tribunale amministrativo regionale Piemonte avverso il silenzio serbato dall'Ente, che veniva accolto con la sentenza n. 583/2020. Il Tribunale amministrativo regionale accertava l'illegittimità del silenzio del Comune e lo condannava a provvedere, mentre le domande d'indennizzo e quella risarcitoria erano respinte. Il Comune era condannato alle spese legali liquidate in euro 2.500,00 oltre alla rifusione del contributo unificato.

5.1. Il Comune dava esecuzione alla sentenza rilasciando le autorizzazioni, con un unico provvedimento del ... prot. ..., a firma del responsabile del servizio (il Sindaco, M ... B ...). Tuttavia, H ... C..., in data 28 dicembre 2020, impugnava *in parte qua* la sentenza del Tribunale amministrativo regionale Piemonte, riproponendo le domande indennitaria e risarcitoria, mentre il capo della sentenza relativo al silenzio del Comune e la conseguente condanna a provvedere passavano in giudicato.



Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 4427/2024 del 17 maggio 2024, riformava la decisione di primo grado, condannando il Comune a risarcire il danno ingiusto subito dalla società appellante, così accogliendo l'originaria domanda indennitaria e risarcitoria formulata dalla medesima società.

5.2. Secondo la prospettazione della Procura, la vicenda descritta ha assoggettato il Comune di ... a consistenti esborsi, che sarebbero stati evitati se fosse stato dato puntuale riscontro alle reiterate istanze della H ... C ...

5.3. Competente a provvedere sulle cinque istanze di autorizzazione del ... era il Sindaco, M ... B ... , al quale con DGC n. ... del ... era stata attribuita la responsabilità gestionale dell'Ufficio tecnico comunale (comprendente «Area Tecnica/Tecnico/Manutentiva») e le connesse «Funzioni/Uffici/Unità»).

L'inerzia serbata su tali istanze da parte del Sindaco B... è da ritenere, ad avviso della Procura, una condotta illegittima.

5.4. Secondo la Procura, la colpa imputabile al Sindaco-responsabile del servizio tecnico è da ritenere grave.

5.5. Il danno cagionato al patrimonio pubblico è pari agli esborsi sostenuti per le spese legali e di soccombenza di primo grado (mandato n.... di euro ... in favore dell'avv. M ... P ... e mandato n. del di euro 3.472,00 in favore di H ... C ...); per le spese legali e di soccombenza di secondo grado (mandato n. ... di euro 5.935,63 in favore dell'avv. C ... S ...; mandati n.... del ... di euro 6.024,46 e n. di euro 786,54 in favore di H ... C ...); per il risarcimento della H ... C ... (mandato n.... del ... di euro 639,42). L'importo complessivo è pari ad euro 17.898,05. Tale importo è inferiore rispetto a quello contestato nell'invito a dedurre in quanto il Comune, a seguito della richiesta di nuovi documenti *ex art. 67*, comma 7, c.g.c., a sua volta determinata dalle osservazioni svolte al riguardo dalla difesa del B... , ha comunicato che due dei mandati di pagamento, che erano stati trasmessi nel corso dell'istruttoria (i mandati del ..., emessi in favore dell'avv. S ...), non riguardavano questo contenzioso. La somma così rideterminata è stata addebitata per il 90%, pari ad euro 16.108,24, a M ... B ... , e per il 10%, pari ad euro 1.789,80, al dott. C ... B ... in ragione della diversa incidenza causale delle rispettive condotte omissive, tenendosi al riguardo debitamente conto della saltuaria presenza del dott. B ... presso il Comune, presenza cessata dall' ... come documentato nelle controdeduzioni; somme da maggiorarsi di interessi e rivalutazione dal ..., data di emissione dell'ultimo mandato di pagamento, al saldo.

6. Il Presidente del Collegio - come da verbale - prima di procedere alla discussione del giudizio, ha chiesto se le parti intendessero formulare osservazioni o deduzioni in ordine all'impatto della nuova legge n. 1 del 2026, atteso che alcune disposizioni, anche di carattere sostanziale, ai sensi dell'art. 6 della medesima legge, hanno efficacia immediata sui procedimenti e i giudizi pendenti.

Entrambe le parti, il Sostituto Procuratore Generale Nicola Peretti e l'avv. Alessandro Nicola hanno dichiarato di non avere osservazioni al riguardo e che il giudizio potesse essere discusso; nel merito, le parti, nel confermare quanto rassegnato in atti, hanno chiesto che la causa venisse posta in decisione.

7. Tutto ciò premesso, la causa è stata trattenuta in decisione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Occorre premettere che la posizione del dott. C ... B ..., convenuto per il concorso al danno contestato - unitamente al sindaco M ... B ... sulla base della richiesta di accedere al procedimento di rito abbreviato per la definizione alternativa del giudizio mediante il pagamento di una somma non superiore al 50 per cento della pretesa risarcitoria azionata in citazione, risulta essere stata definita con la sentenza n. ... del ... di questa Sezione giurisdizionale.

2. In ordine alla posizione dell'odierno convenuto M ... B ... , deve ritenersi fondata la domanda della Procura Regionale, incentrata sia sulla sussistenza nell'*an* del danno erariale ascritto, sia sulla configurabilità a suo carico dell'elemento soggettivo della colpa grave.

2.1. Come risulta dalla citata deliberazione del Consiglio comunale n... del ..., il convenuto M ... B ... , sindaco *pro-tempore* del Comune di ... , assumeva la responsabilità dell'Ufficio Tecnico comunale, comprendente l'«Area Tecnica/Tecnico/Manutentiva») e le connesse «Funzioni/Uffici/Unità», venendo, così, a svolgere anche funzioni strettamente gestionali, unitamente a quelle c.d. «politiche» proprie del Sindaco del Comune medesimo.

2.2. Anzitutto, l'inerzia dallo stesso serbata sulle predette istanze della H ... C ... perdurata anche oltre la scadenza dei termini procedurali (v. punto 5.3. *in fatto*) - è da considerare causativa del danno quantificato nella misura di euro 17.898,05.



Sulla base di quanto rappresentato in narrativa, il danno patrimoniale cagionato al Comune di è pari agli esborsi sostenuti per le spese legali e di soccombenza di primo grado (mandato n. del di euro 1.040,00 in favore dell'avv. M ... P ... e mandato n. ... del ... di euro ... 3.472,00 in favore di H ... C ...); per le spese legali e di soccombenza di secondo grado (mandato n. 1 del di euro 5.935,63 in favore dell'avv. C ... S ..., mandati n. del di euro 6.024,46 e n. del di euro 786,54 in favore di H ... C ...); per il risarcimento della H (mandato n. del di euro 639,42).

2.2.1. L'importo complessivo è, dunque, pari ad euro 17.898,05.

2.2.2. La somma, così rideterminata, va addebitata per il 90%, pari ad euro 16.108,24, a dott. M ... B ... , e per il 10%, pari ad euro 1.789,80, al dott. C ... B ... in ragione della diversa incidenza causale delle rispettive condotte omissive, tenendosi al riguardo debitamente conto della saltuaria presenza del dottor C ... B ...O presso il Comune (il quale come si è visto si è avvalso del procedimento c.d. abbreviato per la definizione della sua posizione), presenza cessata dall' ... , come documentato nelle controdeduzioni (somme da maggiorarsi di interessi e rivalutazione dal ... data di emissione dell'ultimo mandato di pagamento, al saldo).

2.2.3. Le istanze della H ... C ... , infatti, sono state protocollate, come risulta anche dal provvedimento d'autorizzazione del ... , che, in parte motiva, menziona gli estremi del protocollo.

2.3. In proposito, va ricordato che (come chiarito in giurisprudenza) «deve ritenersi che con l'acquisizione al registro di protocollo di un determinato documento si realizza una presunzione di conoscenza dello stesso da parte del funzionario ordinariamente competente in base agli atti di organizzazione interna» (Corte conti, Sez. giur. Reg. Abruzzo, sentenza n. 8/2025, punto 3.3. del *diritto*).

In ogni caso, anche l'ipotesi di mancata protocollazione di un documento non equivale a mancata conoscenza dell'atto, posto che «l'estratto del protocollo generale dell'ente dal quale non risulta l'avvenuta protocollazione di una comunicazione, potrebbe unicamente attestare, appunto, che al protocollo generale non risulta acquisito un documento, ma non può escludere, in assoluto, che tale documento esista o sia stato consegnato al destinatario» (Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, sentenza n. 182/2019).

2.4. Nel caso di specie, la «consegna al destinatario» è attestata dai messaggi PEC di consegna prodotti nel fascicolo del giudizio amministrativo.

Sicché, ex art. 1335 c.c., come anche evidenziato nell'atto di citazione, l'atto recettizio si presume conosciuto quando giunge all'indirizzo del destinatario: se l'*oblato* è una p.a., si deve presumere, secondo un criterio di normalità, che l'atto pervenuto all'indirizzo (e dunque entrato nella sua «sfera di controllo» dell'ente) venga avviato alla persona competente a provvedervi (*cf.*, in questo senso, anche la cit. sentenza n. 8/2025, Sez. giur. Reg. Abruzzo).

2.5. Sotto il profilo causale, il danno contestato dalla Procura è riconducibile all'inerzia del responsabile dell'Ufficio tecnico sig. M ... B

2.6. Quanto all'elemento soggettivo, la condotta omissiva, ascritta al convenuto, deve ritenersi connotata da colpa grave.

Infatti, l'obbligo di pronunciarsi sull'istanza di un privato è un principio fondamentale dell'azione amministrativa (art. 2, legge n. 241/1990).

2.6.1. Né, ai fini di attenuare la condotta gravemente omissiva del convenuto, giova la dichiarazione (in atti) della sign.ra E... P... resa il ... la quale afferma: «di non aver aperto in tempo reale le PEC inoltrate dalla società H... C... e indirizzate al Comune di ..., a causa di gravi problemi di salute che affliggevano la dichiarante all'epoca dei fatti; di aver, successivamente all'apertura delle PEC, per le medesime ragioni, omesso di comunicare al sindaco *pro-tempore* sig. B... M... sia la ricezione, sia il contenuto delle medesime, di fatto impedendo al sindaco stesso di pronunciarsi nei termini di legge. Quest'ultimo veniva edotto della questione solo a seguito della notifica del ricorso [...]».

2.6.2. Infatti, tale dichiarazione, in realtà, aggrava la posizione del convenuto, il quale non poteva non essere a conoscenza dei «gravi problemi di salute che affliggevano la dichiarante all'epoca dei fatti»; talché, allo stesso, con conseguente grave colpa *in vigilando* del buon andamento dell'Ufficio, competeva l'onere di provvedere all'affiancamento della sig. P ... ovvero alla sua (anche temporanea) sostituzione nell'attività di protocollazione delle istanze.

2.7. Alla luce di quanto precede, la responsabilità amministrativa per colpa grave del Sindaco M ... B ... non è esclusa dal disposto dell'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, come modificato dall'art. 1, lettera a), 1), punto 1.1.) della legge n. 1 del 2026, di cui occorre fare applicazione «ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della presente legge» (art. 6, comma 1, legge n. 1/2026), non avendo la legge medesima, ai fini della configurazione della responsabilità per colpa grave, variato la disciplina previgente con riferimento ai comportamenti dannosi connessi ad «attività materiali» o a «condotte non strettamente provvedimentali» (in senso analogo, Corte conti, Sez. giur. Reg. Lombardia, sentenza n. 41/2026), nella cui *species* ricade il comportamento contestato al convenuto.



2.8. Ne discende la sussistenza dei presupposti per l'accoglimento della domanda della Procura contabile circa l'an del risarcimento del danno erariale contestato al convenuto M ...B ... ad esso imputabile per colpa grave.

3. Più complesso è l'esame della domanda della Procura attrice in relazione alla quantificazione del danno in relazione alla fissazione *ex lege* (art. 1, comma 1-*octies*, della legge n. 20 del 1994) della soglia di abbattimento del danno stesso nella misura non superiore al 30 per cento.

3.1. Infatti, a tal riguardo, il Collegio è chiamato a fare applicazione 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», che, all'art. 1, comma 1, lettera a), 5), introduce il seguente comma 1-*octies*: «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. Sulla base di tale disposizione, (come si è visto) immediatamente applicabile anche «ai procedimenti e ai giudizi pendenti» (art. 6 della legge n. 1 del 2026), il danno andrebbe *ex lege* quantificato nella misura non superiore al 30 per cento.

3.3. Né la riduzione del danno ascrivibile al sig. B ... nella misura del 30 per cento può, nella specie, trovare esclusione nell'ipotetico operare del «secondo tetto», in base al quale il danno da ascrivere non sia «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» (art. 1, comma 1-*octies*, legge n. 20 del 1994, introdotto dalla legge n. 1 del 2026).

Infatti, nella specie, la condanna del convenuto in favore del Comune di risulterebbe pari alla somma di complessivi euro 4.832,47 (quattromilaottocentotrentadue/47), comprensivi di rivalutazione monetaria, oltre interessi legali, misura corrispondente al 30 per cento del danno accertato. Ebbene, la retribuzione media del Sindaco di Comuni anche di piccole dimensioni, quale quello di ..., è certamente superiore alla somma sopra indicata.

4. In proposito, il Collegio, d'ufficio, dubita della legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 1-*octies*, della legge n. 20 del 1994, introdotto dalla legge n. 1 del 2026, art. 1, comma 1, lettera a), 5).

4.1. Va premesso che la questione è rilevante ai fini del decidere trattandosi, nella specie, come dianzi rappresentato, della norma che disciplina la quantificazione del danno contestato al convenuto M ...B ... a titolo di colpa grave, la cui responsabilità nell'an deve ritenersi sussistente, e della quale il Giudice è nel caso all'esame chiamato a fare applicazione.

4.2. Quanto alla non manifesta infondatezza, si osserva che la quantificazione del danno risarcibile da porre a carico del pubblico dipendente responsabile - che per colpa grave lo abbia cagionato - viene ora stabilita dall'art. 1, comma 1-*octies*, della legge n. 20 del 1994, che pone un doppio tetto: con il primo tetto, fissando, *ex lege*, una soglia fissa di abbattimento del danno stesso nella misura non superiore al 30 per cento; con il secondo tetto, in ossequio ad un criterio già conosciuto (la c.d. *condemnatio in id quod reus facere potest*), stabilendo un importo non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti da parte del convenuto.

La norma di cui il Collegio è chiamato a fare applicazione è rappresentata dall'introduzione nell'ordinamento della giustizia contabile del (citato) primo tetto alla risarcibilità del danno accertato dal Giudice, stabilito in forma obbligatoria *ex lege* in soglia fissa pari al 30 per cento del danno medesimo.

La conclusione ermeneutica circa l'introduzione *ex lege* di detta soglia fissa del danno risarcibile discende da almeno due indici letterali contenuti nell'art. 1, comma 1-*octies*, citato (*cf.* *infra*, *sub a* e *b*), da una considerazione di ordine logico (*cf.* *infra*, *sub c*) e dal tenore di un brano tratto dai lavori preparatori al testo di legge (*cf.* *infra*, *sub d*):

a) l'impiego dell'indicativo presente (modo della realtà, della certezza, dell'obiettività) «esercita», riferito al potere di riduzione del danno in luogo del verbo «può» (da intendere come facoltà discrezionale rimessa al Giudice) contenuto nell'art. 83, primo comma, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440;

b) la riferibilità dell'obbligo del potere di riduzione previsto nell'art. 1, comma 1-*bis* della legge n. 20 del 1994 al caso previsto nell'art. 1, comma 1-*octies*, e cioè alla soglia fissa non superabile del 30 per cento del danno risarcibile rispetto a quello accertato;



c) l'illogica ipotesi dell'esercitabilità del potere riduttivo facoltativo entro la soglia del 30 per cento, con esclusione dell'attenuazione della risarcibilità per la quota che vada oltre il 30 per cento del danno fino al 100 per cento dello stesso. Infatti, tale conclusione si rivelerebbe peggiorativa del regime vigente che consente la riduzione facoltativa del danno (potere riduttivo discrezionale) anche per la soglia che esorbiti il 30 per cento del danno accertato con vanificazione della *voluntas legis* circa la mitigazione del regime risarcitorio per danno erariale;

d) l'affermazione contenuta nella Relazione illustrativa all'A.C. n. 1621, secondo la quale per gli amministratori che commettano illeciti con colpa grave, è volontà del legislatore di imporre «al giudice di esercitare il potere riduttivo entro una soglia massima ragionevole».

4.2.1. Al riguardo, va evidenziato che il danno erariale ha natura risarcitoria (v. anche art. 28 Cost. e art. 86, comma 2, lettera d, c.g.c.) e la misura del risarcimento non può, pertanto, che essere tendenzialmente integrale, incentrata com'è sul binomiodeminutio patrimonii/reintegrazione per equivalente (v. in particolare, anche successivo punto 4.4.2.).

4.2.2. Al riguardo, pur essendo stato affermato che «la regola generale di integralità della riparazione e di equivalenza della stessa al pregiudizio cagionato al danneggiato non ha copertura costituzionale» (cfr. sentenze n. 148 del 1999 [in tema di occupazioni illegittime di suoli per causa di pubblica utilità]; n. 369 del 1996 [anche in tal caso in tema di accessione invertita]; n. 132 del 1985 [in tema di trasporto aereo: la questione riguardava l'art. 22 della Convenzione di Varsavia del 12 ottobre 1929]), vale evidenziare che la mitigazione di detta regola ad opera del legislatore esige che l'intervento normativo riduttivo della misura della riparazione dovuta debba, comunque, risultare ragionevole (Corte cost., sentenza n. 148/1999, punti 5 e 6 del *diritto*; sentenza n. 369/1996, punto 9 del *diritto*; sentenza n. 132/1985, punto 9.2. del *diritto*).

La Corte ha avuto anche occasione di affermare che, in casi eccezionali qualificati dalla temporaneità - non in via ordinaria dunque -, il legislatore può ritenere equa e conveniente una limitazione al risarcimento del danno: nel caso delle occupazioni appropiative sussistendo, nella specie, «in astratto gli estremi giustificativi di un intervento normativo ragionevolmente riduttivo della misura della riparazione dovuta dalla pubblica amministrazione al proprietario dell'immobile che sia venuto ad essere così incorporato nell'opera pubblica» (cfr., citata sentenza n. 369 del 1996).

4.2.3. In ogni caso, sia pure a bilanciamento di altri principi costituzionali, ma a protezione del valore costituzionale di cui all'art. 2 Cost., la Corte ha anche ritenuto che il ristoro non possa spogliare di ogni contenuto il *diritto* al risarcimento (Corte cost. sentt. n. 132/1985, citata; n. 46/1971 [concernente disposizioni che prevedevano esigue indennità nei confronti della misura del risarcimento del danno spettante a chi lo avesse sofferto in conseguenza di azioni non di combattimento delle Forze armate italiane]).

Ragionamento analogo la Corte ha svolto in tema di danno biologico per lesioni di lieve entità (c.d. micropermanenti), non potendosi però - ha rimarcato la Corte - precludere spazio al Giudice per personalizzare l'importo risarcitorio (Corte cost. sentenza n. 235/2014).

4.2.4. Ulteriore indice ermeneutico della disciplina sottesa all'art. 28 Cost. è offerto dalla pronuncia della Corte costituzionale, secondo cui, se è vero che gli articoli 97 e 103, secondo comma, Cost. non possono condurre all'affermazione di un principio di inderogabilità per i dipendenti pubblici delle comuni regole della responsabilità, è anche vero che tale mitigazione non può intaccare sostanzialmente il principio della responsabilità dei pubblici dipendenti verso l'amministrazione (Corte cost. sentenza n. 1032/1988, punto 2.2. del *diritto*).

4.2.5. Tanto premesso, il dubbio di irragionevole riduzione del massimo ascrivibile al convenuto (pari a non più del 30 per cento del pregiudizio contestato in citazione), previsto dall'art. 1, comma 1-*octies*, della legge n. 20 del 1994 (come introdotto dalla legge n. 1 del 2026), sembra avvalorato dal *caveat* contenuto nella sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024, al punto 11 del *diritto*, laddove si trova affermato che, in sede di riforma della responsabilità amministrativa, il legislatore potrà «rendere più equa la ripartizione del rischio di danno, così alleviando la fatica dell'amministrare senza sminuire la funzione deterrente della responsabilità amministrativa».

4.2.6. Come si nota, l'intervento del legislatore, che stabilisce una limitazione della quantificazione del danno risarcibile per colpa grave nella misura fissa di non oltre il 30 per cento, precludendo al Giudice di calibrare la misura in relazione alle caratteristiche del caso concreto (Corte cost. sentenza n. 220/1995, punto 4 del *diritto*), non sembra rispondere al richiamato criterio tracciato dalla Corte costituzionale in termini di «equa ripartizione» del rischio di danno; ciò in considerazione dell'evidente sproporzione nella ripartizione del rischio medesimo prevista dalla norma denunciata (ben oltre il noto criterio di equilibrata proporzione dell'*ultra dimidium*), dovendosi piuttosto registrare una marcata disarmonia tra la posizione del dipendente pubblico, astretto dalla «fatica dell'amministrare», e la comunità dei cittadini amministrati su cui il danno rimasto privo di risarcimento continuerà irrimediabilmente a gravare.



Ne discende che la posizione della comunità danneggiata dei cittadini, titolari del bene collettivo «ferito» da comportamenti illeciti di amministratori pubblici, rimane palesemente e ingiustamente frustrata, gravando sulla medesima la quota del 70 per cento del danno cagionato a causa delle pregiudizievoli condotte degli amministratori danneggiati incidenti sul principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, secondo comma, Cost.), venendosi, peraltro, ad attenuare la funzione risarcitoria della responsabilità, sancita dall'art. 28 Cost.; sicché, l'atteso snellimento dell'azione amministrativa per le esigenze della c.d. burocrazia difensiva non può ragionevolmente essere prevalente o comunque marcatamente diseguale (30 per cento a carico del danneggiante e 70 per cento a carico della comunità danneggiata e offesa), rispetto alla pretesa dei cittadini ad ottenere un'amministrazione economica, efficiente ed efficace da parte dei pubblici dipendenti, com'è noto, remunerati attraverso le risorse di cui al prelievo fiscale obbligatorio (si pensi, peraltro, alle componenti variabili dello stipendio della dirigenza, quali le indennità di posizione e di risultato).

4.3. Tale dismisura, attenuando altresì, in modo marcato, la funzione deterrente della responsabilità amministrativa, conduce all'irragionevole vulnerazione dello scopo principale sotteso all'impianto della riforma della responsabilità amministrativa circa il miglior conseguimento del principio della buona amministrazione (art. 97, secondo comma, Cost.), sembrando rivolta - la disposizione denunciata - unicamente a realizzare l'obiettivo difensivo di esimere da responsabilità i pubblici dipendenti entro un limite massimo stabilito *ex lege*, senza una ragionevole proporzione tra le ragioni della comunità offesa da condotte gravemente colpose e quelle degli amministratori pubblici, come noto, assoggettati al principio di responsabilità di cui all'art. 28 Cost.

Al riguardo, va anche soggiunto che la responsabilità dei funzionari e dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici (art. 28 Cost.) è principio costituzionale armonico e non distonico rispetto a quello del buon andamento (art. 97, secondo comma, Cost.; Corte costituzionale, cit. sentenza n. 371/1998, punto 6 del *diritto*).

4.3.1. A fronte di una «certa» e «automatica» attenuazione della responsabilità dei pubblici dipendenti (art. 28 Cost.), non si realizzerebbe, dunque, un altrettanto «certo» miglioramento del principio del buon andamento (art. 97, secondo comma, Cost.) rimanendo:

a) indimostrato l'automatismo sotteso al fondamento di una razionale armonizzazione dei due valori costituzionali;

b) in ogni caso, non chiarito il criterio in base al quale sarebbe ancorato detto automatismo «minore responsabilità/migliore conseguimento del risultato di un'amministrazione più efficiente» (quale stretta e indimostrata correlazione presuntiva tra protasi e apodosi).

Sicché, l'inefficiente o inefficace o antieconomica o comunque illecita conduzione dell'azione amministrativa per comportamenti gravemente colposi degli amministratori rimane quasi integralmente (70 per cento del danno cagionato) e in modo certo - e dunque in modo non equo e non proporzionato - a carico dei cittadini della Repubblica, a fronte dell'incerto conseguimento di una amministrazione più efficiente, che - come evidenziato - rimane affidato ad un automatismo in sé non dimostrato né dimostrabile.

A rimarcare l'incerto più pieno conseguimento del principio costituzionale del buon andamento (art. 97, secondo comma, Cost.) asseritamente derivante dalla misura che, nella specie, il Collegio è chiamato ad applicare, occorre rilevare che l'esperienza maturata a seguito dell'introduzione del c.d. «scudo erariale» (a far data dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 76/2020, i cui effetti sono stati prorogati per diverse annualità), introdotto per superare, nella nota situazione sanitaria emergenziale indotta dal COVID-19, presunti rallentamenti della macchina amministrativa dovuta ad una ritenuta «paura dell'amministrare», non ha portato all'evidenziazione e dimostrazione di benefici in termini di celerità ed efficienza dell'*agere* amministrativo che, nell'intenzione del legislatore, avrebbero dovuto essere «automaticamente» correlati a detta misura; tant'è che neppure dai lavori preparatori al disegno di legge, poi approvato (l. n. 1 del 2026), vengono rappresentati vantaggi in tal senso.

Piuttosto, l'abbassamento del livello di attenzione nella gestione del pubblico denaro non potrebbe, secondo l'*id quod plerumque accidit*, che riverberarsi, in base ad una non illogica presunzione, in un evidente negativo scarto delle ragioni di stimolo alla *bona gestio* rispetto a quelle di disincentivo alla *mala gestio*.

D'altro canto, pur prendendo atto dell'esigenza, più volte manifestata dalla Corte costituzionale, di meglio calibrare il regime della responsabilità del pubblico dipendente affinché questa non diventi freno alla sua azione (Corte cost. sentt. n. 132/2024, n. 355/2010, n. 371/1998), occorre considerare che il contemperamento dei principi costituzionali della responsabilità (art. 28 Cost.) e del buon andamento (art. 97, secondo comma, Cost.), sotteso alla disciplina in esame, non può ragionevolmente (art. 3 Cost.) oltrepassare il «punto di equilibrio» dell'equa ripartizione del rischio risarcitorio, intesa a mantenere viva, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità - valore primigenio di convivenza civile - quale «ragione di stimolo, e non di disincentivo» (così, la citata sentenza n. 371 del 1998, punto 6 del *diritto*).



Pertanto, anche facendo impiego della tecnica del giudizio ontrofattuale, alla «certa» riduzione *ex lege* del danno non consegue necessariamente un più razionale conseguimento della buona amministrazione, potendosi, piuttosto, configurare l'irrazionale risultato (con violazione anche per questo profilo dell'art. 3 Cost.) - quanto meno, in pari misura percentuale - di un' indefinita e indefinibile incidenza della misura introdotta sul conseguimento del principio costituzionale di cui all'art. 97, secondo comma, Cost. rispetto alla certa dequotazione del regime della responsabilità dei pubblici dipendenti (art. 28 Cost.) per danno erariale nella gestione di risorse altrui (*recte*, pubbliche), senza peraltro alcuna compensazione delle conseguenze finanziarie che dalla predetta misura derivano (art. 81, terzo comma, Cost.; al riguardo, v. *infra*, punto 4.4.).

4.3.2. Ne discende che la disciplina di specie non poggia su valutazioni obiettive, eventualmente desunte anche da dati extragiuridici di comune esperienza o da riscontri incentrati sul «buon esito» di normative di analogo tenore (quale può configurarsi l'esperienza del c.d. «scudo erariale»), tali da giustificare attraverso un «controllo di evidenza» - inteso a cogliere la corrispondenza tra la situazione legislativa e la realtà sottostante alla stessa -, una plausibile probabilità del conseguimento del risultato voluto quale dovrebbe essere il conseguimento del buon andamento della pubblica amministrazione; donde, l'irragionevole incompatibilità tra l'automatica finalizzazione della riduzione in soglia fissa *ex lege* stabilita dal legislatore e principi e *rationes* legislative, in quanto - *per tabulas* - non riconducibile direttamente alla presunzione assoluta voluta dalla norma, che si traduce in sintomo di illegittimo generalizzato automatismo non corrispondente alla c.d. «normalità sottostante».

4.3.3. Occorre, al riguardo, anche ricordare che la stessa Corte costituzionale ha ritenuto «[i]n contrasto con [...] i principi dell'ordinamento [art. 28 Cost.] ed assolutamente irragionevole [...] una riduzione predeterminata ed automatica della responsabilità amministrativa per colpa grave [...]» (Corte cost., sentenza n. 340/2001, punto n. 6 del *diritto*), come è dato riscontrare nel caso della disposizione all'esame.

Analoga ratio *decidendi* può essere riscontrata in ulteriore giurisprudenza della Corte costituzionale nella quale viene censurato l'automatismo in sé considerato (*cf.*, Corte costituzionale sentenza n. 183/2007, punti 3 del *diritto*, «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.»).

Secondo la Corte costituzionale, non è consentito privare il destinatario della norma di una valutazione effettuata in concreto dal giudicante, a garanzia del rispetto dei principi di proporzionalità, per definizione, da calibrare in concreto; ciò, in relazione alle peculiarità delle diverse fattispecie, eventualmente, da ancorare a criteri preordinati di ragionevolezza e proporzionalità, che non possono che trovare, sul piano applicativo della funzione propria della giurisdizione (art. 103, secondo comma, Cost.), e cioè nella valutazione del caso concreto, il suo naturale inverarsi (ad esempio, nella materia disciplinare, sentt. n. 197/993, n. 971/1988, n. 16/1991; o in tema di pericolosità, *cf.* sentenza n. 139/1983; o con riferimento alle misure detentive, *cf.* sentenza n. 208/2009).

D'altro canto, l'automatismo introdotto dalla norma oggetto di scrutinio finisce con il porsi in contraddizione con la stessa ratio della norma oggetto di dubbio di legittimità costituzionale, e cioè con il conseguimento in astratto di un migliore conseguimento del valore costituzionale del buon andamento (c.d. *aberratio legis* o deviazione della norma dal fine legale).

La giusta esigenza di conseguire il buon andamento risulterebbe impedita in radice laddove la scelta del legislatore cristallizzi (come nella specie) un'astratta e fissa regolazione tra valori costituzionali, precludendo irragionevolmente l'opzione, propriamente giurisdizionale (art. 103, secondo comma, Cost.), circa il controllo di adeguatezza della norma di mitigazione della responsabilità rispetto al caso regolato; invero, solo il Giudice può assicurare, nella propria «partecipazione» attiva al processo di positivizzazione del *diritto*, concretizzandolo, il contenuto assiologico della *voluntas legis* (inquadrata nell'ambito dei principi costituzionali che nella specie vengono in gioco, quali gli articoli 3, 28, 97, secondo comma, e 103, secondo comma, Cost.) rispetto al mutevole atteggiarsi dei casi concreti.

4.3.4. La rilevata aporia risulta altresì confermata dalla lettura della previsione di cui all'art. 130, comma 1, del c.g.c. ai sensi del quale: «In alternativa al rito ordinario, con funzione deflattiva della giurisdizione di responsabilità e allo scopo di garantire l'incameramento certo e immediato di somme risarcitorie all'erario, il convenuto in primo grado, acquisito il previo e concorde parere del pubblico ministero, può presentare, a pena di decadenza nella comparsa di risposta, richiesta di rito abbreviato alla sezione giurisdizionale per la definizione alternativa del giudizio mediante il pagamento di una somma non superiore al 50 per cento della pretesa risarcitoria azionata in citazione.». Dunque, nel nuovo quadro ordinamentale configurato nel codice di giustizia contabile, che disciplina la quantificazione del danno per responsabilità amministrativa, è, ora, dato rinvenire due criteri, il primo applicabile al rito ordinario, in base al quale la quantificazione del danno non può essere superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato, senza vaglio da parte di alcun organo giurisdizionale, il secondo (non mutato nella sua formulazione e non inciso dalla riforma di cui alla legge n. 1 del 2026, *cf.*



Corte dei conti, Sez. giur. reg. Piemonte, decreto n. 2/2026) applicabile in funzione deflattiva al rito abbreviato, che non può essere superiore al 50 per cento della pretesa risarcitoria azionata in citazione, subordinato, comunque e in relazione al caso di specie, al «previo e concorde parere del pubblico ministero» (art. 130, comma 1, c.g.c.).

I due indici di quantificazione del danno non solo non appaiono tra loro coordinati ma evidenziano, ancora una volta, una intrinseca irragionevolezza. Infatti, mentre il *rito deflattivo* consente una quantificazione del danno fino al 50 per cento a condizione dell'immediato incameramento della somma risarcitoria, per il rito ordinario, viene posta una quantificazione massima del danno fino al 30 per cento della pretesa risarcitoria con una riduzione - palesemente squilibrata - senza che, peraltro, vi sia garanzia alcuna circa l'incameramento immediato della somma risarcitoria (e senza considerare la gravosità delle spese per eventuali azioni esecutive nonché l'alea del concreto buon fine della stessa azione esecutiva).

4.3.5. Neppure della disposizione denunciata (art. 1, comma 1-*octies*, della legge n. 20 del 1994) è possibile percorrere una lettura costituzionalmente orientata in considerazione del chiaro disposto letterale della norma medesima, che accolla all'Ente danneggiato la misura del 70 per cento del danno risarcibile e del 30 per cento al danneggiante, con evidente sproporzione del rischio nel riparto delle conseguenze risarcitorie di comportamenti gravemente colposi da ascrivere a pubblici dipendenti.

4.3.6. Al riguardo, va aggiunto che, pur nella risalente operatività del c.d. regime del doppio binario (quanto alla «tendenziale» e non «assoluta» operatività del principio di cui al comma secondo dell'art. 103 della Costituzione: v., *ex multis*, Corte costituzionale, sentt. n. 169/2018, n. 46/2008, n. 773/1988, n. 641/1987, n. 102/1977, n. 110/1970; quanto al principio per cui l'azione di responsabilità contabile nei confronti dei pubblici dipendenti non è sostitutiva delle ordinarie azioni civilistiche di responsabilità nei rapporti tra amministrazione e soggetti danneggiati: v. *ex multis*, Cassazione SS.UU. n. 26659/2014, Cassazione n. 21992/2020, n. 21021/2018), neppure sarebbe percorribile la via del recupero, da parte dell'amministrazione danneggiata, della quota parte del 70 per cento del danno erariale cagionato dal convenuto attraverso l'esperimento dell'azione risarcitoria innanzi al giudice ordinario.

4.3.6.1. Infatti, l'introduzione della soglia fissa della risarcibilità del danno erariale nella misura massima del 30 per cento, ora stabilita dal legislatore, ad avviso del Collegio, deve ritenersi operante anche oltre il giudizio di responsabilità amministrativa innanzi alla Corte dei conti e, dunque, anche di fronte al giudice civile. A supporto di tale ricostruzione interpretativa, va anche considerato che il c.d. potere riduttivo obbligatorio, altro non è che la quantificazione *ex lege* del danno erariale risarcibile nel suo massimo che, dunque, non consente, a differenza, del c.d. potere riduttivo discrezionale intestato al giudice contabile, l'esercizio della facoltà di valutare caso per caso l'incidenza, nella ripartizione del rischio del danno, delle circostanze che in concreto potrebbero temperare la somma da ascrivere al convenuto a titolo di condanna.

Invero, il giudizio di responsabilità ha natura risarcitoria (art. 28 Cost. e art. 86, comma 2, lettera d. c.g.c.); sicché, in funzione del perseguimento della «velocizzazione» dell'*agere* amministrativo quale effetto della riduzione della c.d. «paura della firma» (art. 97, secondo comma, Cost.), non potrebbero ragionevolmente ipotizzarsi due diverse misure del risarcimento del medesimo danno erariale, una non superiore al 30 per cento, davanti alla Corte dei conti, una pari al 100 per cento del danno davanti all'AGO, per la semplice ragione che, in entrambi i plessi giurisdizionali, oggetto del vaglio del Giudice è il medesimo danno cagionato all'erario: sulla base della nuova norma «di istema», a portata generale, introdotta dalla legge n. 1 del 2026, a fronte dell'unico danno, unica non può che esserne la misura del risarcimento.

4.3.6.2. Conferma di tale obbligata opzione ermeneutica è la conseguenza dell'opposto opinare: l'onere addossato all'amministrazione danneggiata del recupero innanzi all'AGO della quota del danno non recuperabile innanzi alla Corte dei conti continuerebbe ad esporre l'amministratore danneggiante al rischio del pieno ristoro del danno dallo stesso cagionato, vanificando in radice la finalità dell'intera riforma e cioè la mitigazione della «fatica dell'amministrare» e, con essa, la *ratio* stessa dell'intera riforma: da un canto, permanendo in capo al convenuto il rischio della condanna integrale in sede civile, per di più anche a titolo di colpa lieve; dall'altro, trascinando, nell'ipotesi di omessa attivazione dell'esperimento dell'azione civilistica per l'integrale recupero del danno causato all'Ente (quanto meno, per imputabile infruttuoso decorso del termine prescrizione), i responsabili degli uffici dell'Ente medesimo (a ciò deputati) ad una loro evocazione in giudizio innanzi alla Corte dei conti per danno erariale da mancato tempestivo esperimento dell'azione civilistica risarcitoria, con moltiplicazione «a cascata» dei giudizi di recupero del danno fino al suo completo recupero. La sicura proliferazione del contenzioso (rispetto al sistema *ante* riforma), la profonda lesione dei principi di concentrazione e di economia processuale nonché la grave compromissione del principio costituzionale del buon andamento (art. 97, secondo comma, Cost.) escludono dunque un'opzione ermeneutica diversa da quella che il Collegio ritiene obbligata e cioè l'estensione anche al «secondo binario» civilistico della riduzione *ex lege* del danno erariale risarcibile nella misura del 30 per cento.



4.3.7. i qui, dunque, il dubbio di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-*octies*, della legge n. 20 del 1994 in relazione agli articoli 3, 28, 97, secondo comma, e 103, secondo comma, Cost. Si evidenziano, in particolare, quattro diversi profili:

a) a fronte della natura risarcitoria del danno erariale (art. 28 Cost. e art. 86, comma 2, lettera d. c.g.c.), la misura del danno risarcibile prevista dell'art. 1, comma 1-*octies*, legge n. 20/1994, stabilita dal legislatore in soglia fissa nella misura non superiore al 30 per cento del danno accertato, si rivela irrisoria, assumendo valenza meramente indennitaria, e comunque non in linea - in quanto palesemente sbilanciata - rispetto all'indicatore stabilito dalla stessa Corte costituzionale (sent. n. 132 del 2024, punto 11 del *diritto*) quale «equa ripartizione del rischio del danno» (con lesione degli articoli 3, 28, 97, secondo comma, Cost.);

b) la previsione di cui al citato art. 1, comma 1-*octies*, legge n. 20/1994, attraverso la rigida riduzione del danno risarcibile, stabilisce un'irragionevole presunzione *iuris et de iure* circa il verosimile realizzarsi del «fatto giuridico» del miglior conseguimento del buon andamento della pubblica amministrazione; invero, senza vaglio in concreto dei risultati dell'azione amministrativa foriera di danno erariale ad opera dell'autorità giudiziaria, tale «fatto» si rivela, invece, di per sé, dubitabile e incerto nella sua realizzazione, pur a fronte della riduzione certa del danno accertato con accollo alla fiscalità generale nella misura fissa pari al 70 per cento del danno medesimo (con lesione degli articoli 3, 28, 97, secondo comma, Cost.);

c) l'eventuale non condivisione dell'assunto dell'estensione anche al «binario» civilistico della riduzione *ex lege* della misura del danno erariale risarcibile ad un massimo del 30 per cento di quello accertato, sarebbe ancor più esiziale e irragionevole circa l'apprestamento di strumenti di c.d. «burocrazia difensiva» in funzione di attenuazione della «paura della firma» e, in ultima analisi, per conseguire il «buon andamento dell'amministrazione», fine ultimo sotteso alla legge n. 1 del 2026;

d) la disciplina in questione, che introduce la predeterminazione del danno risarcibile in relazione a quello accertato, trasmoda nell'ambito riservato alla giurisdizione attribuita dal legislatore alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 103, secondo comma, Cost. (con violazione anche di detto parametro), in considerazione dell'irragionevole automatismo posto *ex lege* dalla norma in questione (riparto del danno accertato nella misura del 30 per cento a carico del danneggiante e del 70 per cento a carico della amministrazione pubblica danneggiata) tale da conculcare l'attività di valutazione e graduazione in concreto del danno da ascrivere al danneggiante propriamente assegnata dal sistema costituzionale all'autorità giudiziaria.

D'altro canto, sul punto, la Corte ha anche affermato che: «[p]er 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 (sentenza n. 183 del 2007).» Corte costituzionale sentenza n. 203/2022, punto 6 del *diritto*).

In ogni caso, se l'esigenza, nella ripartizione del rischio del danno risarcibile, è quella di evitare l'esposizione dell'amministratore a decisioni anomale, la via percorribile, a protezione della sfera propria della giurisdizione della Corte dei conti (art. 103, secondo comma, Cost.), è piuttosto quella di offrire al Giudice criteri di orientamento, non quella di annichilirne la funzione.

Né potrebbe assumersi che la fissazione in soglia fissa del danno risarcibile possa essere stata «suggerita» al legislatore dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 132 del 2024. Infatti, *l'obiter dictum* contenuto nella citata pronuncia (punto 11.1. del *diritto*, secondo e terzo periodo), circa l'ipotizzata introduzione di un tetto da stabilire *ex ante* direttamente dal legislatore (attraverso «la generalizzazione di una misura già prevista per alcune specifiche categorie», ancora, sentenza n. 132 punto 11.1. del *diritto*, da individuare, ad esempio, nella disciplina della responsabilità medica, su cui *infra*), come distinto dall'esercizio del potere riduttivo discrezionale classico operante *ex post*, può attagliarsi al c.d. «secondo tetto» (ora contenuto nell'art. 1, comma 1-*octies* citato), che prende in considerazione, in modo «generalizzato», quale limite alla risarcibilità, l'entità dell'emolumento percepito dal pubblico dipendente. A suffragare tale conclusione militano due argomenti svolti dalla stessa Corte costituzionale e cioè:

i) il *tertium comparationis* (come dianzi anticipato), costituito (ad esempio) dalla disciplina di cui alla legge 8 marzo 2017, n. 24 in materia di responsabilità sanitaria, secondo cui l'importo della condanna per la responsabilità amministrativa «non può superare una somma pari al 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, moltiplicato per il triplo» (art. 9, comma 5, terzo periodo, cit. legge n. 24/2017);

ii) il «limite» stabilito *ex ante* dal legislatore, costituito dall'indicato «secondo tetto», può ritenersi - in via di principio - non incoerente rispetto alle evocate «ragioni di equità nella ripartizione del rischio» (sempre Corte costituzionale sentenza n. 132/2024, punto 11.1. del *diritto*) che, per loro natura, possono rappresentare, nel caso di chiamata a responsabilità amministrativa, un temperamento dell'applicazione di norme rigide per rendere giustizia nel caso con-



creto (*aequitas*, nozione già sviluppata nel *diritto* romano), in ossequio al non irragionevole criterio del «*condemnatio in id quod reus facere potest*», secondo cui la condanna formulata dal Giudice va contenuta alle effettive possibilità di adempimento del convenuto danneggiante (*cf.* precedente punto 4.2.).

Ne discende che l'introduzione del «primo tetto» - oggetto del dubbio di legittimità costituzionale -, decisione, come si è visto, assunta in modo autonomo del legislatore, è, ad avviso del Collegio, da ritenere del tutto fuori sistema; infatti, tale tetto è privo di qualsiasi ragionevolezza, in quanto, stante l'assenza di ragioni equitative (che appaiono qualificare il «secondo tetto»), impone al Giudice un'automatica decurtazione del danno risarcibile rispetto a quello accertato, violandone le sue naturali prerogative coperte da garanzia costituzionale (art. 103, secondo comma, Cost.).

4.4. Rimane, in via gradata, da svolgere un'ulteriore questione.

4.4.1. Va considerato che - come si è visto -, con la legge in esame, la limitazione della risarcibilità del danno per colpa grave non risulta affidata (salvo il caso del dolo, condotta per la quale il danno è integralmente risarcibile) ad un vaglio rimesso (per l'innanzi) al Giudice della causa in relazione al grado della colpa grave rilevabile in concreto, bensì ad una decurtazione secca, stabilita in modo automatico *ex lege*, dell'entità del danno in sé considerato, a prescindere da uno scrutinio della condotta del danneggiante cui ascrivere il *quantum* del danno accertato e contestato in citazione.

Si tratta, quanto alla responsabilità amministrativa in generale, di un intervento inedito del legislatore che, a fronte di un danno accertato, ne limita, in modo generalizzato, predeterminato e fisso, la risarcibilità, diversamente da quanto avvenuto anche nel recente passato attraverso l'introduzione di misure di burocrazia difensiva (da ultimo, nel caso del c.d. scudo erariale) nel senso di una graduazione, comunque in concreto, della risarcibilità in relazione della condotta del soggetto agente e in ordine alle quali misure si è pronunciata la stessa Corte costituzionale (*cf.* Corte costituzionale sentt. n. 132/2024, n. 355/2010, n. 371/1998).

4.4.2. È noto che la misura risarcitoria conseguente all'accertamento del danno erariale esiga - per definizione - la sua reintegrazione con l'equivalente monetario (c.d. funzione compensativa, che caratterizza, sia pure in modo non esclusivo, l'intero istituto; sul punto, si veda anche, tra le altre, Cassazione n. 12567/2018: «il risarcimento deve coprire tutto il danno cagionato, ma non può oltrepassarlo, non potendo costituire fonte di arricchimento del danneggiato, il quale deve invece essere collocato nella stessa curva di indifferenza in cui si sarebbe trovato se non avesse subito l'illecito: come l'ammontare del risarcimento non può superare quello del danno effettivamente prodotto, così occorre tener conto degli eventuali effetti vantaggiosi che il fatto dannoso ha provocato a favore del danneggiato, calcolando le poste positive in diminuzione del risarcimento»), giacché il risarcimento del danno attua la traslazione di una perdita, che si sia effettivamente verificata (nelle sue concrete dimensioni economiche), dal soggetto che l'ha di fatto subita, il danneggiato, ad un altro soggetto, il danneggiante.

4.4.3. noto, altresì, che nei sistemi giuridici contemporanei non mancano assetti ordinamentali, oltre che impostazioni dottrinali (sia sufficiente il richiamo, quale esempio, al c.d. modello liberistico), intesi a bilanciare il riparto del rischio insito nell'esercizio di attività «pericolose», ma funzionali al conseguimento del bene comune, nella specie, costituito dal conseguimento del principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, secondo comma, Cost), in tesi, idoneo a giustificare la mitigazione del principio costituzionale dell'«adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà» (art. 2 Cost.) tra cui rientra l'obbligo risarcitorio.

4.4.4. Fermo restando quanto evidenziato al precedente punto 4.3.1. circa l'incertezza dell'ipotizzata correlazione stretta tra riduzione della quantificazione del danno risarcibile in soglia fissa e migliore realizzazione del pubblico amministrare, va anche ricordato che la traslazione dell'obbligo risarcitorio imposto al danneggiante a carico del danneggiato può essere anche affidato a clausole di salvaguardia quale, ad esempio, il ricorso al regime assicurativo.

4.4.5. Non a caso, tale è l'opzione cui ha fatto ricorso il legislatore della riforma, prevedendo l'obbligo di assicurazione obbligatoria del potenziale amministratore-danneggiante (cui - *ex lege* - può essere ascritto il danno accertato da parte del giudice nella misura massima del 30 per cento). Sebbene, com'è noto, l'entrata in vigore di tale disposizione abbia formato oggetto di rinvio al gennaio 2027 (art. 1, comma 19-*quinquies*, del decreto-legge 31 dicembre 2025, n. 200, introdotto dalla legge di conversione 27 febbraio 2026 n. 26), l'intento del legislatore è indubitabilmente quello di garantire, in caso di accertata responsabilità per colpa grave del convenuto in sede di giudizio di responsabilità amministrativa, il sicuro incameramento del risarcimento, almeno nel caso in cui l'ipotesi di danno acclarato sia riconducibile nell'alveo dei danni assicurati, grazie all'estensione in via solidale della condanna risarcitoria in capo all'assicuratore.

4.4.6. Rimane tuttavia fuori della garanzia assicurativa prevista dalla norma, e comunque priva di «clausola di neutralità finanziaria», la compensazione della restante quota del danno accertato che, per legge, è posto a carico della fiscalità generale nella misura del 70 per cento.

È dunque evidente che, in tal modo, la legge introduca un onere che, di per sé, esige copertura finanziaria al fine di garantirne la compensazione (art. 81, terzo comma, Cost.).



4.4.7. Tale novità non è, dunque, senza riflessi sul piano del rispetto del principio costituzionale di copertura delle leggi onerose (art. 81, terzo comma, Cost.) e del rispetto del principio dell'equilibrio del bilancio (artt. 97, primo comma, e 81, primo comma, Cost.); infatti, la previsione legislativa oggetto di censura, priva com'è di compensazione dell'onere nuovo da essa introdotto rispetto alla legislazione vigente, non garantisce l'invarianza del saldo della spesa complessiva, ponendosi così in contrasto con le specifiche finalità di cui all'art. 97, primo comma, Cost. (unitamente all'art. 81, primo comma, Cost.) che ruotano intorno al principio dell'equilibrio di bilancio, dato da non peggiorare, appunto, mediante il corretto assolvimento dell'obbligo di copertura, per tutto il conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento comunitario.

Infatti, come si è visto, la legge n. 1 del 2026 introduce una decurtazione del 70 per cento del danno, che costituisce nuovo onere rispetto alla legislazione vigente, senza però prevedere i mezzi per farvi fronte, che ha un connotato di certezza almeno in riferimento all'an, anche se di difficile quantificabilità *ex ante*, circostanza, questa, cui si fa fronte solitamente sul piano contabile mediante l'apposizione in bilancio, previa compensazione, di un apposito fondo di riserva. Oltretutto, potenzialmente, potrebbe trattarsi di oneri non irrilevanti sul piano quantitativo, essendo la fattispecie molto diffusa e trattandosi, ad esempio, anche di eventi dannosi collegati ad opere pubbliche e quindi con significativi risvolti finanziari.

In definitiva, sotto tale profilo, la disposizione denunciata comporta la lesione:

a) tanto dell'interesse della comunità amministrata (gravato, altresì, dal pregiudizio del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma, Cost.), nella specie, il Comune di Perosa Canavese, che non viene risarcito; b) quanto dello Stato, che deve compensare il danno non risarcito attraverso le risorse della fiscalità generale (peraltro non coperte dalla legge n. 1 del 2026).

Ne discende la sussistenza dell'ulteriore dubbio di legittimità dell'art. 1, comma 1-*octies*, della legge n. 20 del 1994 in relazione all'art. 81, terzo comma, Cost. nonché agli articoli 97, primo comma, e 81, primo comma, Cost.

4.4.8. Occorre, infine, precisare che la Corte costituzionale nella sentenza n. 132 del 2024 (punto 10 del *diritto*), nel ritenere inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (conv., con mod., dalla legge 11 settembre 2020, n. 120), in relazione all'art. 81, terzo comma, Cost., ha fatto riferimento ai propri precedenti costituiti, in particolare, dalla sentenza n. 327 del 1998 nonché dalle sentenze n. 371 del 1998 e n. 355 del 1990.

L'inconferenza del richiamo del citato parametro costituzionale (art. 81, terzo comma, Cost.) - con conseguente pronuncia di inammissibilità della questione-, è stato motivato, nella citata sentenza n. 132, sulla base della considerazione che esso «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», come affermato:

- a) nella sentenza n. 327 del 1998, concernente la non esercitabilità dell'azione di responsabilità per danno erariale nei confronti degli amministratori locali, per la mancata copertura minima del costo dei servizi;
- b) nella sentenza n. 371 del 1998, che riguarda la limitazione della responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, in materia di contabilità pubblica, ai fatti ed omissioni posti in essere con dolo o colpa grave;
- c) nella sentenza n. 355 del 2010, in tema di limitazione del danno all'immagine.

Come si nota, si tratta di pronunce della Corte costituzionale concernenti disposizioni normative accomunate dalla scelta legislativa di attenuare il regime della responsabilità amministrativa.

Ebbene, nei casi richiamati nella sentenza n. 132, affini a quello oggetto di vaglio ad opera della citata sentenza n. 132 (e cioè l'art. 21, comma 2, del decreto-legge n. 76/2020, che riguarda, appunto, un abbassamento del livello soggettivo della responsabilità), le disposizioni denunciate riguardavano scelte legislative di esenzione o mitigazione dalla responsabilità amministrativa, sicché, in dette ipotesi - ha affermato la Corte costituzionale -, non è possibile «procedere alla quantificazione delle minori entrate, essendo tale diminuzione eventuale e comunque connessa a variabili concrete non determinabili *a priori*» (cfr. Corte costituzionale cit. sentenza n. 132, punto 10 del *diritto*).

Senonché, la fattispecie prevista dalla norma in esame è diversa da quelle cui fa richiamo la citata sentenza n. 132 per escludere, per inconferenza, l'ammissibilità della questione di prospettata lesione del parametro di cui al citato art. 81, terzo comma, Cost. (ancora, sentenza n. 132, punto 10 del *diritto*); infatti, a fronte di un danno, in questo caso, non «eventuale» ma certo e «determinato» (*rectius*, accertato dal Giudice), il relativo onere, *sub specie* di minore entrata, in quanto non addebitabile al danneggiante, rimane, *ex lege*, a carico della fiscalità generale ma senza copertura finanziaria, così venendosi ad integrare, secondo il ricordato insegnamento della Corte, la fattispecie del pertinente operare dell'indicato principio costituzionale.



5. In conclusione, pur ritenendosi, nell'an, sussistente la responsabilità del danno erariale ascritto dalla Procura contabile al convenuto M ... B ... , il Collegio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-*octies*, della legge n. 20 del 1994, riguardante il *quantum* di risarcibilità del danno accertato dal Giudice, stabilito, ex lege, in soglia fissa, in relazione, per le ragioni esposte:

A) agli articoli 3, 28, 97, secondo comma, e 103, secondo comma, Cost.;

B) in via gradata, all'art. 81, terzo comma, Cost. nonché agli articoli 97, primo comma, e 81, primo comma, Cost.

6. Alla luce di quanto esposto e motivato, la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per il Piemonte, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante ai fini del decidere e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-*octies*, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificata dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1, in relazione agli articoli 3, 28, 97, secondo comma, 103, secondo comma, Cost. e, in via gradata, all'art. 81, terzo comma, Cost. nonché agli articoli 97, primo comma, e 81, primo comma, Cost., nei termini di cui in parte motiva, con conseguente trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, restando nelle more sospeso il giudizio.

7. Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito ed in ordine alle spese.

P.Q.M.

*La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Piemonte, in composizione collegiale,
Visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge
11 marzo 1953, n. 87;*

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza;

Rilevata la non percorribilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma;

*Solleva le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-*octies*, della legge 14 gennaio 1994, n. 20,
come modificata dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1, in relazione: A) agli articoli 3, 28, 97, secondo comma, e 103,
secondo comma, Cost.; B) in via gradata, all'art. 81, terzo comma, Cost. nonché agli articoli 97, primo comma, 81,
primo comma, Cost. rimettendone il vaglio alla Corte costituzionale;*

Sospende il giudizio a quo;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

*Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri,
al Procuratore Regionale della Corte dei conti presso questa Sezione giurisdizionale, al Presidente della Corte dei
conti, al Procuratore generale e alla parte convenuta, nonché comunicata al Presidente della Camera dei Deputati e
al Presidente del Senato della Repubblica.*

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito ed in ordine alle spese.

Manda alla segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Torino, nelle Camere di consiglio della Sezione giurisdizionale regionale tenutesi nelle date 28 gennaio e 26 marzo 2026.

Il Presidente estensore: PIERONI

Depositata in segreteria il 21 maggio 2026

Il direttore della segreteria: SCRUGLI

*Il Collegio, ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'art. 52 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196,
recante il «Codice in materia di protezione dei dati personali» dispone che a cura della Segreteria venga apposta l'annotazione di cui al comma 3 di detto art. 52 nei riguardi delle persone fisiche indicate nell'ordinanza.*

Il Presidente: PIERONI

Su disposizione del Presidente, ai sensi dell'art. 52 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n.196, in caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi delle persone fisiche indicate nell'ordinanza.

Torino, 21 maggio 2026

SCRUGLI



N. 110

Ordinanza dell'8 giugno 2026 della Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Toscana nel giudizio di responsabilità a carico di G. A., D. M. e S. M.

Giurisdizione contabile – Responsabilità amministrativa e contabile – Modifiche all'art. 1 della legge n. 20 del 1994 – Disciplina transitoria che estende l'applicazione delle previsioni modificative, incidenti sull'azione di responsabilità e sulla quantificazione del danno addebitabile, anche ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della legge n. 1 del 2026.

- 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), art. 6.

In via subordinata: Giurisdizione contabile – Responsabilità amministrativa e contabile – Modifiche all'art. 1 della legge n. 20 del 1994 – Quantificazione del danno addebitabile – Previsione, nei casi stabiliti, del potere di riduzione e dell'obbligo di esercizio 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.

- 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 dalla 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 via subordinata: Giurisdizione contabile – Responsabilità amministrativa e contabile – Modifiche all'art. 1 della legge n. 20 del 1994 – Quantificazione del danno addebitabile – Previsione, nei casi stabiliti, del potere di riduzione e dell'obbligo di esercizio 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, comma 1-*bis*, in combinato disposto con il comma 1-*octies*, come modificati dalla 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) e con l'art. 6 della medesima legge n. 1 del 2026.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

Composta dai seguenti magistrati:

Angelo Bax, Presidente;

Alessandra Cucuzza, giudice est.;

Marco Scognamiglio, giudice;

ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio iscritto al n. 63285 del registro di segreteria, promosso dal Procuratore regionale della Corte dei conti nei confronti di



G. A. ..., nato a ... il ... e residente a ..., rappresentato e difeso, giusta procura in atti, dall'avv. Matteo Bertucci, presso il cui studio, sito in via Enrico Fermi n. 4 - Massa, è elettivamente domiciliato; PEC: avvmatteobertucci@puntopec.it),

D. M. ..., residente in ..., rappresentato e difeso, giusta procura in atti, dall'avv. Riccardo Tagliaferri, presso il cui studio, sito in Firenze, via degli Artisti n. 20, è elettivamente domiciliato, p.e.c.: riccardotagliaferri@pec.ordine-avvocatifirenze.it,

S. M. ..., nato ... a ... e ivi residente in ..., rappresentato e difeso, giusta procura in atti, dall'avv. Paolo Bertoncini, presso il cui studio, sito in Massa, via Dante n. 3, è elettivamente domiciliato, P.E.C.: avvpaolobertoncini@puntopec.it,

uditi, all'udienza pubblica del giorno 11 marzo 2026, il relatore e il P.M., nella persona del sost. proc. gen. dott. Massimo Lupi, nonché l'avv. Bertucci per A. G. l'avv. Tagliaferri per M. D. e l'avv. Bertoncini per M. S.;

ritenuto in fatto con atto di citazione ritualmente notificato, la Procura presso questa Sezione giurisdizionale ha convenuto in giudizio G. A., D. M. e S. M., chiedendone la condanna al risarcimento del danno di euro 2.653.883,06 o, in subordine, di euro 13.144.814,72 in favore dell'ANAS S.p.a., ripartito secondo le quote del 35% ciascuno in capo ai convenuti A. e M. del restante 30% in capo a M.

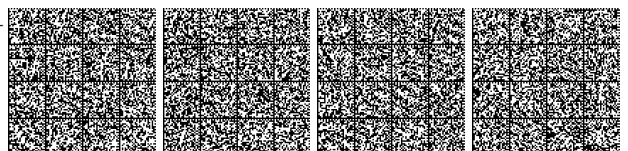
Il danno ascritto ai tre convenuti deriverebbe dal crollo, in data ... del ponte sul fiume ... sito nel Comune di ... La struttura, costruita fra il ... ed il ..., sfruttando le fondazioni del precedente ponte, era stata sottoposta a tre interventi di natura strutturale nel ... , nel ... e, infine, nel ... Come sarebbe emerso dalla CTU svolta nel processo penale, il ponte sarebbe crollato, in presenza dei soli carichi permanenti, cioè del suo solo peso, per effetto di due concause: un lento movimento franoso del terreno e le caratteristiche strutturali delle cerniere «Mesnager» installate, che non avrebbero assicurato, come, invece, previsto in fase progettuale, la corretta rotazione degli arconi del ponte.

Secondo la ricostruzione della Procura, il regolare espletamento, da parte dei tre convenuti, delle verifiche strutturali e delle attività di ispezione e vigilanza previste dalla legge avrebbe consentito di individuare le problematiche che affliggevano il ponte e di intervenire per mettere in sicurezza la struttura evitandone il crollo. Poiché, nel corso degli anni, gli enti avvicendatisi nella gestione del ponte sono stati l'ANAS S.p.a. fino al 30 settembre 2001, la Provincia di Massa Carrara dal primo ottobre 2001 al 14 novembre 2018 e poi di nuovo l'ANAS, sono stati convenuti in giudizio l'ing. A e l'ing. M, che si sono succeduti nella dirigenza del settore lavori pubblici della Provincia di Massa Carrara, e l'ing. D. M., Capo Centro dell'ANAS S.p.a. nel periodo compreso fra il ... e sino al crollo del ponte. Ai convenuti viene contestata la condotta omissiva gravemente colposa tenuta nei periodi di rispettiva competenza nella gestione del ponte, durante i quali, nonostante le numerose segnalazioni ricevute circa le lesioni e le fessurazioni della struttura e la richiesta di verifiche statiche, avrebbero, in violazione degli obblighi di vigilanza e di ispezione sugli stessi incumbenti, omesso di compiere sia la verifica di sicurezza dell'intera opera, sia l'analisi storico-critica del manufatto. Le attività omesse avrebbero, secondo la prospettazione attorea, consentito di far emergere «con chiarezza lo stato di sofferenza del manufatto conseguente allo spostamento orizzontale della spalla lato ... e il contrasto tra lo schema teorico di arco a tre cerniere e il reale funzionamento delle cerniere Mesnager» (citazione pag. 15).

Al fine di sostenere il requisito della gravità della colpa, la Procura ha sottolineato: il carattere manifesto della violazione, protratta per anni, di prescrizioni normative chiare e consolidate; la natura delle lesioni strutturali del ponte, particolarmente evidenti anche solo con la visione delle fotografie; il grado di competenza tecnica dei convenuti; l'inescusabilità della trascuratezza e dell'inerzia; la potenziale gravità delle conseguenze che sarebbero potute derivare dal crollo, che non ha provocato vittime solo perché avvenuto durante la fase del *lockdown* Covid.

Dalla citazione è emerso, altresì, che nel procedimento penale nei confronti dei tre convenuti è stata pronunciata dal Tribunale di Massa la sentenza n. 819/2025 con la quale il convenuto D. M. è stato condannato alla pena di un anno e due mesi di reclusione per disastro colposo e lesioni colpose, mentre gli altri due convenuti, G. A. e S. M., sono stati assolti ai sensi dell'art. 530, comma 2, codice di procedura penale.

Con comparsa di costituzione e risposta, si è costituito il convenuto G. A., il quale ha, in primo luogo, eccepito la litispendenza in considerazione del fatto che l'ANAS S.p.a. si è costituita parte civile nel procedimento penale, che è ancora pendente, dopo la pronuncia della sentenza di primo grado, in quanto sia l'ANAS S.p.a. che D. M. hanno proposto appello. In secondo luogo, ha eccepito l'inammissibilità e l'improcedibilità della domanda per effetto dell'art. 652 codice di procedura penale, essendo passata in giudicato la sentenza penale di assoluzione per non aver commesso il fatto pronunciata nei propri confronti. Non sarebbe, pertanto, possibile giudicare nuovamente i convenuti assolti in sede penale senza violare il principio del *ne bis in idem* ed il giudicato già formatosi. In ogni caso ha eccepito la prescrizione dell'azione di responsabilità, avendo cessato le proprie funzioni per collocamento in quiescenza nel 2012. Quanto al



merito, la difesa, dopo aver ripercorso l'iter del procedimento penale che si è concluso con l'assoluzione del convenuto, ha contestato la sussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa e, in particolare, il carattere gravemente colposo della condotta omissiva. Infatti, secondo la difesa, sino al crollo ed ai successivi accertamenti, non sarebbe stato possibile per i tecnici della provincia rendersi conto sia del movimento franoso che interessava l'area (che sarebbe stato parzialmente nascosto dal livellamento del piano stradale realizzato dall'ANAS nel ...), sia delle caratteristiche costruttive del ponte riconducibili al malfunzionamento delle cerniere dell'arco. L'ANAS, secondo tale prospettazione, avrebbe sostanzialmente consegnato un'opera in cui erano presenti importanti vizi occulti senza provvedere, nonostante le richieste in tal senso (la prima risalente al ... e la seconda al ...), al trasferimento alla provincia della documentazione tecnica comprendente gli elaborati tecnici e grafici sulle modalità costruttive e sugli interventi di ampliamento eseguiti nel ..., che implicavano l'aumento delle sollecitazioni sul ponte e, per i quali, come poi emerso successivamente, l'ANAS non aveva redatto alcuna valutazione di sicurezza. Peraltro, a seguito delle segnalazioni ricevute circa le fessurazioni della struttura, la provincia avrebbe effettuato vari sopralluoghi sul ponte dai quali non sarebbero emerse significative anomalie. La difesa contesta, inoltre, il carattere vincolante della circolare ministeriale del 1967 e la quantificazione del danno effettuata dalla Procura.

Con comparsa di costituzione e risposta, il convenuto S. M. ha sostenuto l'insussistenza dei requisiti per la configurabilità della colpa grave, così come ridefinita a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 1 del 2026, con particolare riferimento alla violazione manifesta di norme, ribadendo di avere operato in piena conformità con le norme tecniche vigenti in materia di vigilanza sui ponti, che prevederebbero controlli «per quanto possibili» e ispezioni «di norma visuali». Ha, inoltre, aggiunto come non sarebbe stato, in ogni caso, in grado né di rilevare i vizi strutturali del ponte in quanto i vizi costruttivi, legati al malfunzionamento delle cerniere Mesnager, erano originari e non rilevabili attraverso le ordinarie attività di vigilanza, né di conoscere il movimento franoso in atto, che non interessava direttamente l'area del ponte secondo la cartografia ufficiale e che si caratterizzava per microspostamenti non rilevabili con gli strumenti ordinari a disposizione dell'amministrazione provinciale. La difesa ha, inoltre, escluso la sussistenza dei requisiti della inescusabilità e della gravità della condotta, nonché del nesso di causalità e, in ogni caso, ha chiesto la limitazione del risarcimento al nuovo tetto normativamente fissato del 30% del danno cagionato o del doppio della retribuzione lorda annua. Con comparsa di costituzione e risposta, si è costituito il convenuto D. M., il quale, soffermandosi sulla fase del passaggio di consegne fra la provincia e l'ANAS, ha evidenziato come non sarebbe stata segnalata alcuna problematica relativa al ponte e, parimenti, come, anche nel successivo incontro del ..., la provincia non avrebbe consegnato alcuna documentazione all'ANAS, né avrebbe evidenziato alcuna criticità. Solo il ..., il convenuto avrebbe ricevuto una generica segnalazione da parte del sorvegliante V. , il quale «dava atto dell'esistenza di alcune lesioni nella spalla lato ... del Ponte» (comparsa pag. 3). L'ing. M. si sarebbe, pertanto, attivato, disponendo l'installazione dei vetrini spia per monitorare le fessurazioni, includendo il ponte fra le opere caratterizzate da priorità ed effettuando, in data ... , l'ispezione annuale del ponte in ottemperanza a quanto disposto dalla circolare n. 6736 del 19 luglio 1967, senza, tuttavia, rilevare criticità tali da imporre misure più rigide al di fuori dell'installazione di altri vetrini anche sul lato ... del ponte (dove poi si sarebbe verificato il crollo). Successivamente avrebbe confermato, il ..., a fronte di altre segnalazioni, che il ponte si trovava sotto quotidiana sorveglianza e che erano programmati lavori di manutenzione. Il successivo ... avrebbe, inoltre, disposto la sospensione cautelativa dei trasporti eccezionali ed il ... avrebbe sollecitato l'intervento manutentivo. Con riferimento alle vicende successive al crollo, la difesa ha riferito come, a seguito dell'apertura del procedimento penale, il convenuto sia stato condannato alla pena detentiva di un anno e due mesi con sentenza del Tribunale di Massa n. 819 del 2025, già oggetto di appello da parte del convenuto. La difesa ha, pertanto, chiesto il rigetto della domanda risarcitoria, sostenendo la carenza di qualunque profilo colposo, anche alla luce della nuova formulazione normativa, l'erroneità dei criteri di quantificazione del danno e di ripartizione della responsabilità fra i vari convenuti, ed, in via subordinata, ha chiesto l'applicazione dei limiti quantitativi all'ammontare del risarcimento introdotti dalla novella del 2026.

Alla pubblica udienza del giorno 11 marzo 2026, il P.M., dopo essersi riportato al proprio atto, ha eccepito l'intervenuta decadenza dei due convenuti A. e M. dal potere di produrre documenti dopo il deposito della comparsa di costituzione, trattandosi, peraltro, di documenti a carattere reddituale, che erano nella piena disponibilità degli stessi. Per il resto, ribadendo le proprie difese, ha chiesto l'accoglimento della domanda risarcitoria.

I legali dei tre convenuti, riportandosi ai rispettivi atti, hanno chiesto l'accoglimento delle conclusioni ivi formulate, domandando l'applicazione del doppio tetto introdotto dalla legge n. 1 del 2026 e facendo istanza, per i convenuti A. e M., di concessione di un termine per produrre la documentazione reddituale degli stessi.

Chiusa la discussione, il giudizio è passato in decisione.



DIRITTO

Con la presente ordinanza il Collegio, ai sensi dell'art. 23 comma 3 della legge n. 87 del 1953, ritiene di dovere sollevare, d'ufficio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge 7 gennaio 2026 n. 1 e, in subordine, del comma 1-bis, nella parte in cui prevede «l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-octies del presente articolo», e del comma 1-octies dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come novellati dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1, ritenendo che il giudizio non possa essere definito senza la risoluzione delle predette questioni e che le stesse non siano manifestamente infondate.

1. Rilevanza nel presente giudizio.

1.1. Eccezioni pregiudiziali e preliminari.

Il Collegio, con sentenza non definitiva depositata in pari data, ha rigettato, ritenendole non fondate, le eccezioni sollevate dalla difesa del convenuto A. e cioè di litispendenza, di *ne bis in idem* e di prescrizione.

In particolare, per quanto riguarda la litispendenza, è stato ribadito il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale la contemporanea pendenza del giudizio penale non incide sul presente giudizio in ragione del principio di autonomia e di separatezza del giudizio contabile rispetto ai giudizi incardinati presso altri plessi giurisdizionali. L'autonomia dei due processi è tale che, anche in caso di assoluzione in ambito penale, «l'osservanza dell'art. 652 codice di procedura penale non comporta alcun automatismo applicativo tra l'assoluzione e l'efficacia extra-penale del giudicato, ciò sul presupposto che la formula assolutoria “perché il fatto non sussiste” non necessariamente sta a significare l'insussistenza del fatto materiale, ma può semplicemente esprimere la mancanza di questo o quell'elemento che compone la fattispecie delittuosa (Corte di cassazione n. 1339 del 5 giugno 1992). Infatti pur avendo ad oggetto i medesimi fatti materiali, sussiste rispetto a quest'ultimi una pluriqualeificazione giuridica (penale ed amministrativo contabile) che rende i giudizi (penale e contabile) reciprocamente autonomi ed indipendenti» (Corte dei conti, Sez. III centr. n. 357/2021).

Per quanto riguarda l'intervenuta sentenza penale di assoluzione, il Collegio ha, inoltre, osservato che, procedendo all'esame delle motivazioni della sentenza penale di assoluzione nei confronti di A. e M., la stessa è stata pronunciata «essendo insufficienti le prove della loro responsabilità», pur essendo provata «sia la loro condotta omissiva di violazione dei doveri su di loro incombenti sia il nesso di causalità tra tale condotta e l'evento», ritenendo, in particolare, insufficienti le prove dell'elemento psicologico del reato sotto l'aspetto della prevedibilità dell'evento (in tal senso Tribunale di Massa sentenza n. 819 del 2025 pag. 35). Il giudice penale ha ritenuto, infatti, che «A. conosceva o poteva conoscere i segnali di allarme che si erano verificati fino al ... e che M. conosceva o poteva conoscere i segnali di allarme che si erano verificati fino al ...» (Tribunale di Massa, sentenza n. 819 del 2025 pag. 36), ma, ciononostante, che solo nel ... a seguito del conclamarsi del fenomeno franoso e della incipiente pericolosità della struttura, fosse evidente «in maniera ragionevolmente certa» (cfr. Tribunale di Massa, sentenza n. 819 del 2025 pag. 37) che la stabilità del ponte era in pericolo.

In ambito penale si è, pertanto, giunti all'assoluzione dei due convenuti in considerazione dello stringente onere probatorio, costituito dalla certezza oltre ogni ragionevole dubbio, valevole per tale processo in ragione della presunzione di non colpevolezza sancita dall'art. 25 della Costituzione e della sua attitudine ad incidere sulla libertà personale. Innanzi alla Corte dei conti, invece, vige, come nel giudizio civile, il criterio probatorio «del più probabile che non» con la conseguenza che «l'attore pubblico deve offrire la prova della condotta e dell'evento dannoso nonché del nesso causale, ma quest'ultimo può essere ricostruito anche avvalendosi di prove c.d. “atipiche”, che convincano il giudice dell'elevata probabilità che, effettivamente, la lesione a un bene patrimoniale o non patrimoniale pubblico sia derivazione “ordinaria” e “normale” del comportamento tenuto dal soggetto responsabile (*ex plurimis*, Corte conti, Sez. II Appello, 25 novembre 2025, n. 243)» (Corte dei conti, Sez. II Centr. n. 30/2026 ed in senso analogo, *ex multis*, Sez. II Centr. n. 16/2026; Sez. II Centr. n. 3/2026; Sez. I Centr. n. 47/2026). Ne consegue che, in sede di giudizio contabile, il Collegio, facendo applicazione delle predette regole ermeneutiche ed utilizzando le prove allegiate dalle parti, parzialmente derivanti anche dal procedimento penale, deve procedere ad una nuova valutazione dei fatti, verificando la sussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa.

Per quanto riguarda, infine, l'eccezione di prescrizione, contrariamente a quanto sostenuto dal convenuto, che individua la *dies a quo* nel momento di collocamento in quiescenza nel ..., l'art. 1 della legge n. 20 del 1994, salvi i casi di occultamento doloso del danno, ne fa decorrere l'inizio dalla verificazione del fatto dannoso, che, nel presente giudizio, è costituito dal crollo del ponte nell'... . La prescrizione non risulta, pertanto, maturata.

1.2 Merito e sussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa.



Con riferimento al merito e, dunque, alla sussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, il Collegio ritiene che la risoluzione del dubbio sulla legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge n. 1 del 2026 e, in subordine, dell'art. 1 commi 1-*bis* ed 1-*octies* della legge n. 20 del 1994, come modificati dalla legge n. 1 del 2026, sia indispensabile per la definizione del giudizio.

In particolare, mentre la sussistenza della condotta gravemente colposa può essere valutata, anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 1 del 2026, facendo applicazione dei consolidati orientamenti ermeneutici, attraverso una lettura costituzionalmente orientata della nuova disciplina dell'elemento soggettivo della colpa grave, la quantificazione della quota di danno da imputare a ciascuno dei convenuti non può essere risolta senza la previa soluzione delle predette questioni di legittimità costituzionale.

Con riferimento al requisito della condotta gravemente colposa, così come disciplinato dall'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, novellato dal legislatore del 2026, è, infatti, possibile, ad avviso del Collegio, una lettura costituzionalmente orientata della nuova previsione normativa. Secondo un primo e condiviso orientamento ermeneutico è, infatti, possibile escludere che l'introdotta tipizzazione trovi applicazione nei confronti di condotte omissive, come quelle in esame, caratterizzate dalla mancata attivazione di una serie di attività di vigilanza e di ispezione su un manufatto. Nel caso in giudizio i convenuti, pur essendo inseriti nell'organizzazione amministrativa con funzioni dirigenziali, non sono, infatti, chiamati a rispondere per condotte gravemente colpose, commissive od omissive, tenute nel corso di un'attività procedimentale in vista dell'adozione di un provvedimento amministrativo, con riferimento alle quali potrebbero trovare applicazione i parametri di valutazione tipizzati dal legislatore del 2026, ma, in modo analogo ai casi di responsabilità sanitaria analizzati da altre Sezioni (Corte dei conti, Sez. Regione Umbria n. 12/2026; Sez. Regione Lombardia n. 41/2026), sono chiamati a rendere conto dell'omissione di condotte dovute, valutabili secondo i canoni specifici della professione svolta. A questo medesimo risultato può, inoltre, giungersi anche aderendo all'orientamento ermeneutico da ultimo espresso dalla Seconda Sezione di appello, secondo la quale il rinvio, contenuto nella nuova formulazione della norma, alla «violazione manifesta» di tutte le «norme di diritto» comprende non solo le fonti del diritto oggettivo, ma anche «quelle norme che, fungendo da clausole generali, consentono di ampliare il novero dei criteri ai quali deve uniformarsi la prestazione nell'ambito dei rapporti obbligatori» (Corte dei conti, Sez. II centr. n. 74/2026). Peraltro, nel caso in giudizio, il Collegio deve sottolineare come le condotte omissive poste in essere dai convenuti appaiono in contrasto con i precisi obblighi normativi che incombevano sugli stessi in quanto professionisti chiamati a svolgere un'attività connotata da specifiche regole tecniche, quali la Circolare del ministero dei lavori pubblici n. 6736 del 1967 (che reca, fra l'altro, norme specifiche in tema di «disposizioni operative per i controlli», disciplinando le ispezioni dovute e la relativa documentazione, nonché i controlli straordinari sulle condizioni statiche dei manufatti) e le «Norme Tecniche per le Costruzioni» (NTC), adottate con D. M. 14 gennaio 2008, poi sostituito dal decreto ministeriale 22 marzo 2018, che disciplinano, in una sezione specifica, le regole applicabili alla valutazione di sicurezza delle costruzioni esistenti ed individuano i casi in cui è necessario procedere a tale valutazione.

Quanto al nesso di causalità, esso può essere ricostruito nel caso in giudizio grazie alla consulenza tecnica d'ufficio espletata nel corso del procedimento penale e pienamente utilizzabile in questa sede secondo il consolidato principio ermeneutico sulla circolazione dei mezzi probatori (*ex multis* Corte dei conti Sez. I centr. n. 36/2025; Sez. II centr. n. 119/2025; Sez. III centr. n. 72/2025).

Se, infatti, il ponte è crollato, secondo la ricostruzione della consulenza tecnica in atti, per effetto della «contemporanea presenza di due difetti genetici» (il malfunzionamento delle cerniere Mesnager e la frana del versante ...), la responsabilità dei convenuti è riconducibile all'omissione di «vigilanza e diagnosi» (*cfi*: CTU pag. 171 e 172), sia nella fase di competenza della provincia, che «non ha risposto fattivamente alle reiterate richieste di verifica delle condizioni di stabilità del ponte succedutesi negli anni della sua gestione» (*cfi*: CTU pag. 176), sia nella successiva fase di competenza dell'ANAS, durante la quale l'attenzione «si è concretizzata solo nell'effettuare analisi visive periodiche e nell'installare vetrini per il controllo delle fessure emerse sulle spalle, senza far seguire a tali iniziative analisi strutturali e controlli strumentali sull'opera. Sia le analisi strutturali che i controlli strumentali, peraltro sollecitati frequentemente e da più parti, dovevano essere attivati anche in relazione allo stato in cui l'opera versava e all'evidenza del suo progressivo, rapido, aggravamento» (CTU pag. 195).

In particolare, nella CTU viene sottolineato che, grazie all'effettuazione dell'«analisi storico-critica» dell'opera, doverosa sulla base delle NTC del 2008, «si sarebbe venuti a conoscenza, ad esempio, di quanto emerso nella presente indagine in relazione al contrasto tra schema teorico di arco a tre cerniere e reale funzionamento delle cerniere Mesnager e si sarebbe stati più consapevoli del pericolo rappresentato da eventuali cedimenti vincolari delle imposte» (CTU pag. 195). Parimenti l'effettuazione del rilievo geometrico-strutturale, anch'esso imposto dalle NTC del 2008, avrebbe permesso «l'individuazione dell'organismo resistente, anche tenendo conto di quanto desunto dall'analisi storico-critica» (CTU pag. 195).



tica, nonché dall'individuazione dei quadri fessurativi e dei meccanismi di danno», con la conseguenza che «tutte le azioni sopra descritte, se doverosamente poste in atto, avrebbero scongiurato il crollo permettendo di conoscere con il dovuto anticipo lo stato dell'opera e di capire se:

- (i) l'uso della costruzione potesse continuare senza interventi;
- (ii) l'uso dovesse subire delle modifiche (declassamento ...);
- (iii) fosse necessario procedere con interventi strutturali per ripristinare la sicurezza dell'opera» (CTU pag.

195).

Il danno, nella sua dimensione materiale, si è concretizzato nel crollo del ponte e, dunque, nella perdita del valore complessivo del manufatto crollato, che è stato quantificato dalla Procura, con l'ausilio di una perizia effettuata in fase di indagini, in euro 2.653.883,05.

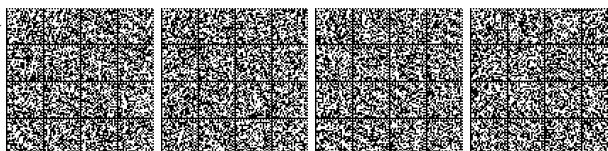
L'effettiva ripartizione di tale somma in capo ai tre convenuti deve, invece, tenere conto, oltre che del carattere parziario della responsabilità colposa, per cui, a norma dell'art. 1 comma 1-*quater* della legge n. 20 del 1994, «la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso», anche della nuova previsione, introdotta dal legislatore del 2026, che impone di contenere la condanna entro la minor somma fra il 30% del danno accertato ed il doppio del corrispettivo annuo lordo percepito dal soggetto riconosciuto responsabile.

A norma del nuovo art. 1 comma 1-*octies* della legge n. 20 del 1994, infatti, «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». Inoltre, il precedente comma 1-*bis*, così come modificato nel 2026, nel prevedere che nella quantificazione del danno si tenga conto dell'eventuale concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno medesimo e dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione, fa salvi «il potere di riduzione e l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-*octies* del presente articolo».

Il Collegio ritiene, pertanto, a seguito dell'accertamento degli altri elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, di dover procedere a: determinare la quota di danno ascrivibile causalmente alla condotta di ciascuno dei convenuti (art. 1, comma 1-*quater* della legge n. 20 del 1994), tenendo conto, secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale, dell'eventuale apporto causale dell'amministrazione danneggiata o dei vantaggi comunque conseguiti dalla stessa; quindi valutare, in relazione alle circostanze concrete, oggettive o soggettive, della fattispecie, se applicare o meno il tradizionale e pienamente discrezionale potere riduttivo spettante al giudice contabile (già previsto dall'art. 83 regio decreto n. 2440 del 1923 e dall'art. 52, comma 2, regio decreto n. 1214 del 1934 e comunque fatto salvo dalla riforma del 2026) ed, infine, sulla base delle disposizioni introdotte dal legislatore del 2026, quantificare la condanna di ciascuno dei convenuti nei limiti del più basso dei due parametri individuati dall'art. 1 comma 1-*octies* della legge n. 20 del 1994. L'applicazione di tale limite è stata espressamente richiesta dagli stessi convenuti sia negli atti introduttivi, che, successivamente, in sede di udienza di discussione. Nel caso in giudizio, l'applicazione del parametro retributivo comporterebbe con riferimento, ad esempio, alla posizione del convenuto M., che è l'unico ad avere, allo stato, documentato la propria situazione reddituale nell'anno ..., di dover limitare l'eventuale condanna dello stesso entro l'importo di euro 109.000,00 circa, a fronte di un danno ascrivibile, *ante* riforma, nella misura massima di euro 796.164,918 (importo determinato tenendo conto della natura parziaria della responsabilità e, dunque, della quantificazione del contributo causale ascrivibile al predetto convenuto secondo la percentuale indicata dalla Procura).

Il Collegio dubita della legittimità costituzionale del limite quantitativo imposto in via generale dal legislatore, senza il riconoscimento di spazi di modulabilità discrezionale da parte del giudice in relazione alle circostanze del caso concreto come, invece, previsto nel tradizionale potere riduttivo riconosciuto sin dal 1923 al giudice contabile.

Tuttavia, prima di prospettare la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della disciplina appena richiamata, il Collegio intende sollevare la questione di legittimità costituzionale, logicamente precedente, della disciplina transitoria di cui all'art. 6 della legge n. 1 del 2026. Infatti, qualora la disciplina transitoria dovesse essere dichiarata costituzionalmente illegittima, troverebbe applicazione, nel presente giudizio, la precedente formulazione dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994 e, dunque, nella quantificazione del danno da risarcire questo giudice farebbe applicazione dei pregressi consolidati orientamenti e dovrebbe valutare, eventualmente, l'esercizio del solo potere riduttivo a carattere discrezionale. Pertanto, in subordine, qualora la predetta questione non dovesse essere ritenuta fondata e, dunque, le nuove disposizioni, richiamate dal predetto art. 6, dovessero essere ritenute applicabili anche al presente giudizio, che era già pendente alla data di entrata in vigore della nuova disciplina, sottopone la que-



stione di legittimità costituzionale anche di alcune delle disposizioni richiamate dall'art. 6 ed, in particolare, dell'art. 1, comma 1-bis, nella parte in cui prevede «l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-octies del presente articolo», e comma 1-octies, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificati dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1.

2. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge n. 1 del 2026 per contrasto con l'art. 3, l'art. 24 primo comma, l'art. 97 secondo comma, l'art. 101, l'art. 103 secondo comma, l'art. 111 primo e secondo comma, l'art. 117 primo comma della Costituzione in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952.

L'art. 6 della legge n. 1 del 2026, rubricato «disposizioni transitorie», dispone 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».

Sulla base della formulazione letterale della norma, tutte le disposizioni richiamate, che sostanzialmente incidono, modificandolo o integrandolo, sull'art. 1 della legge n. 20 del 1994, cioè sull'azione di responsabilità amministrativa, devono essere applicate ai procedimenti ed ai giudizi pendenti, con l'unico limite dell'intervenuto giudicato prima dell'entrata in vigore della legge. A tal proposito, si ritiene che tale formulazione impedisca una interpretazione costituzionalmente orientata sia in ragione del richiamo omnicomprensivo a tutte le nuove disposizioni incidenti sulla disciplina della responsabilità amministrativa, sia in considerazione dei termini utilizzati dall'art. 6, che fanno riferimento all'avvenuto avvio del procedimento di responsabilità per danno erariale (cfr. articoli 51, comma 7, e art. 54 c.g.c.) a seguito della notizia di danno ed all'eventuale introduzione, a seguito della citazione, del giudizio vero e proprio (cfr. articoli 86, 88, 93 c.g.c.).

2.1. La norma, rubricata come «transitoria», ha, in realtà, una portata di diritto intertemporale poiché prevede, in deroga al generale principio di irretroattività della legge di cui all'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale (c.d. preleggi), l'efficacia retroattiva delle nuove disposizioni in tema di responsabilità amministrativa. Il principio di irretroattività della legge, pur non essendo dotato di rango costituzionale ad eccezione del caso delle norme penali incriminatrici, è stato costantemente riconosciuto quale «fondamentale valore di civiltà giuridica» (Corte cost. sentenza n. 174 del 2019 e nello stesso senso, *ex multis*, n. 4 del 2024, n. 145 del 2022, n. 174 del 2019, n. 73 del 2017, n. 260 del 2015, n. 170 del 2013, ma anche in epoca più risalente n. 13 del 1977).

Secondo la giurisprudenza costituzionale, pertanto, al di fuori dell'ambito di applicazione dell'art. 25 della Costituzione, «l'osservanza del principio è rimessa alla prudente valutazione del legislatore, sempreché la retroattività non comporti la violazione di uno specifico precetto costituzionale» (Corte cost. sentenza n. 194/1976).

Infatti, il principio di irretroattività, anche al di fuori dell'ambito penale, si correla «alla salvaguardia dei principi costituzionali dell'eguaglianza e della ragionevolezza, alla tutela del legittimo affidamento, alla coerenza e alla certezza dell'ordinamento giuridico, al rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 170 del 2013, punto 4.3. del Considerato in diritto)» (Corte cost. sentenza n. 174/2019).

In particolare, quando, come nel caso in giudizio, la norma dispone l'applicazione retroattiva della nuova disciplina ai fatti *sub iudice*, indipendentemente dal momento di perfezionamento degli stessi, secondo la giurisprudenza costituzionale, il controllo di costituzionalità «diviene ancor più stringente» e ciò in quanto «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)» (Corte cost. sentenza n. 4 del 2024).

La disposizione transitoria introdotta nel 2026 determina una disparità di trattamento fra fattispecie di responsabilità che si sono perfezionate nel vigore della precedente disciplina, disparità che dipende esclusivamente dal passaggio in giudicato o meno della relativa sentenza prima dell'entrata in vigore della legge. Ciò risulta in contrasto con i principi di razionalità e di certezza del diritto, che imporrebbero, invece, l'applicazione a ciascuna fattispecie della disciplina vigente al momento di perfezionamento dei fatti dannosi. Come recentemente evidenziato dalla Cassazione con riferimento ad una disciplina normativa che presenta diversi punti di contatto con quella in esame (Cass. Sez. I n. 1390 e n. 1392 del 2026), il diritto al risarcimento «sorge, nella sua pienezza, in capo alla società (e, di riflesso, ai suoi creditori nella misura in cui, in ragione della sua insufficienza, non siano stati soddisfatti) già con il pregiudizio che l'inadempimento (o l'atto illecito) commesso dal sindaco (in via esclusiva o in concorso con gli amministratori) abbia arrecato al patrimonio della stessa ed è, come tale, assoggettato (oltre che ai fini dell'individuazione degli elementi della fattispecie costitutiva, anche), per la determinazione della sua dimensione quantitativa, alla normativa (compreso il criterio fissato per la determinazione della misura risarcibile e, dunque, la liquidazione dello stesso) in quel momento in vigore (salvo soltanto il caso, nella specie non riscontrabile, in cui vi sia una norma che in modo chiaro ed inequivoco disponga,



ragionevolmente e dunque legittimamente, il contrario)» (Cass. Sez. I n. 1390/2026). La retroattività, pertanto, qualora espressamente prevista dal legislatore, ha carattere necessariamente eccezionale e 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 del 2011)» (Cass. Sez. I n. 1392/2026).

2.2. La legittimità costituzionale della norma che dispone la retroattività deve, pertanto, essere vagliata alla luce dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, sanciti dall'art. 3 Costituzione. A tal proposito la giurisprudenza costituzionale sottolinea come, in questi casi, il giudizio di eguaglianza sia «in sé un giudizio di ragionevolezza, vale a dire un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la “causa” normativa che la deve assistere: ove la disciplina positiva si discosti dalla funzione che la stessa è chiamata a svolgere nel sistema e ometta, quindi, di operare il doveroso bilanciamento dei valori che in concreto risultano coinvolti, sarà la stessa “ragione” della norma a venir meno, introducendo una selezione di regime giuridico priva di causa giustificativa e, dunque, fondata su scelte arbitrarie che ineluttabilmente perturbano il canone dell'eguaglianza» (Corte costituzionale sentenza n. 89 del 1996).

Nel caso in esame, si riscontra, in primo luogo, una mancanza di coerenza interna fra la norma e la sua *ratio*. La nuova disciplina ha, infatti, l'obiettivo di contrastare un fenomeno, definito «paura della firma» o «fatica dell'amministrare» o «burocrazia difensiva», in grado, secondo la ricostruzione legislativa, di incidere sul buon andamento dell'azione amministrativa, paralizzando l'attività pubblica ed incidendo negativamente sulla capacità dell'amministrazione di realizzare i risultati attesi. Coerentemente con la richiamata regola della normale irretroattività delle norme volte a definire gli elementi costitutivi della responsabilità, la prevenzione di tali comportamenti può essere ragionevolmente perseguita dal legislatore solo se la disciplina finalizzata a contrastarli sia entrata in vigore e, dunque, portata a conoscenza del soggetto prima del momento in cui lo stesso è chiamato ad agire. Ciascun agente, infatti, assume le proprie decisioni in base alla disciplina esistente al momento in cui deve compierle e solo conoscendo prima le conseguenze del proprio operato è in grado di vagliare il rischio del proprio agire e, dunque, di determinarsi conseguentemente. Del resto, anche nella legge n. 1 del 2026, come in altre più risalenti, può essere ravvisato «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» (Corte cost. sentenza n. 371 del 1998). Non risulta, pertanto, ragionevole, alla luce di tale intento, estendere l'applicazione della nuova disciplina anche ai fatti perfezionatisi prima della sua entrata in vigore, posto che, in questi casi, il funzionario ha già posto in essere la propria condotta alla luce del quadro normativo pregresso.

2.3. La previsione non risulta, inoltre, coerente con l'obiettivo di perseguire il buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 secondo comma della Costituzione) perché, da una parte, come illustrato, non consente di incidere, virtuosamente, sulle condotte già poste in essere e, dall'altra, lede sia la funzione risarcitoria della responsabilità amministrativa, decurtando obbligatoriamente ed in misura fissa il danno recuperabile, sia la funzione deterrente per le condotte future, compromettendo la possibilità che la responsabilità funga da stimolo per l'azione legittima e diligente.

L'incoerenza della norma rispetto alla *ratio legis* emerge con particolare evidenza se si inserisce la disposizione sulla retroattività nel quadro complessivo di tutti gli interventi previsti dalla legge del 2026. Il legislatore, infatti, ha previsto una serie di misure volte a rafforzare le funzioni consultive e di controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti (*cf.* art. 1 lettera *b*) n. 2) e art. 2 legge n. 1 del 2026), introducendo, contestualmente, la possibilità di un'esenzione da «responsabilità colposa per coloro che si adeguino alle sue indicazioni» (in tal senso, *de iure condendo*, Corte costituzionale sentenza n. 132 del 2024). In tal modo, secondo la ricostruzione della *ratio legis*, potrebbe trovare un argine la crescente incertezza del quadro regolamentare e la conseguente difficoltà degli amministratori di agire in tale contesto. Tale sistema, tuttavia, coerentemente con le sue finalità, si applica solo alle condotte che si perfezionano dopo la richiesta di parere o dopo l'esercizio del controllo preventivo e non a quelle già perfezionatesi prima. Non a caso, secondo la consolidata giurisprudenza contabile in tema di attività consultiva della Corte dei conti, le richieste di parere su fattispecie già compiute sono inammissibili poiché, fra le altre cose, potrebbero interferire sull'esercizio della funzione giurisdizionale ed, a tal fine, essere strumentali ad ottenere, *ex post*, un avallo dell'attività svolta al fine di escluderne la relativa responsabilità (da ultimo *ex multis* Corte dei conti, sez. reg. controllo Veneto n. 41/2026/PAR; Sez. reg. controllo Puglia n. 23/2025/PAR e sul rapporto con la funzione giurisdizionale Sez. Autonomie n. 17/2020/QMIG; n. 24/2019/QMIG; n. 3/2014/QMIG).

Inoltre, la riforma del 2026, attraverso la previsione di una assicurazione obbligatoria a copertura dei danni patrimoniali cagionati all'amministrazione per colpa grave (introdotta dall'art. 1, comma 1, lettera *a*) n. 7) della legge n. 1 del 2026), si propone di garantire il buon esito della riscossione dei crediti risarcitori, che per legge (art. 214 c.g.c.) è affidata alla stessa amministrazione danneggiata. L'attivazione della copertura assicurativa obbligatoria, che peraltro è stata posticipata di un anno con un successivo intervento legislativo (art. 1 comma 19-*quinquies* del decreto-legge



n. 200 del 2025 conv. con legge n. 26 del 2026), è strutturalmente possibile solo per i fatti dannosi che vengono posti in essere successivamente all'entrata in vigore del nuovo obbligo. La norma retroattiva si presenta, pertanto, irragionevole e incoerente con gli obiettivi legislativi anche da questo punto di vista, poiché, da una parte, priva l'amministrazione della possibilità di ottenere il risarcimento integrale del danno patito anche per le fattispecie perfezionate nel vigore della precedente disciplina, e, dall'altra, non consente di ottenere, per quelle stesse fattispecie, i vantaggi dell'incameramento certo della somma, conseguenti all'obbligo di copertura assicurativa.

2.4. L'applicazione retroattiva della nuova disciplina si risolve, inoltre, in un'irragionevole ingerenza del legislatore sull'esito dei giudizi di responsabilità innanzi alla Corte dei conti, che, in contrasto con la disciplina esistente al momento della realizzazione del fatto dannoso, non potranno concludersi con l'integrale soddisfazione della pretesa creditoria della pubblica amministrazione.

Ne deriva:

l'ingiustificato sacrificio del diritto di difesa del pubblico ministero contabile, nella sua funzione di tutela dell'integrità dell'erario pubblico, attraverso la lesione dell'effettività della tutela giurisdizionale (art. 24, primo comma della Costituzione) e del principio della parità delle armi nel processo (art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione), potendo la norma spiazzare le indagini e le posizioni processuali assunte dalla Procura attrice nel diverso contesto normativo;

un'irragionevole ed arbitraria ingerenza, al di fuori di alcun interesse pubblico che la giustifichi, sull'esito dei giudizi già incardinati innanzi alla Corte dei conti in violazione degli articoli 101, 103 secondo comma e dell'art. 117 primo comma della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952. La Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare, ha ammesso che «un ricorrente può addurre una violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 solo se le decisioni da lui contestate si riferiscono ai suoi "beni" ai sensi di tale disposizione. Il concetto di "beni" può coprire tanto i "beni attuali" quanto i valori patrimoniali, compresi, in alcune situazioni ben definite, i crediti» (CEDU, sentenza 7 giugno 2011 - ... ed altri c. Italia). Secondo la giurisprudenza richiamata, l'ingerenza su tali beni da parte del legislatore è legittima se è in grado di «garantire un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo (si veda, tra altre, Sporong e Lönnroth c. Svezia, 23 settembre 1982, § 69, serie A n. 2)», nonché quando esista «un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito da qualsiasi misura privativa della proprietà (Pressos Compania Naviera S.A. ed altri, succitata, § 38)» (CEDU, sentenza 7 giugno 2011 - ... ed altri c. Italia). Nel caso in esame, tali condizioni non vengono ravvisate, posto che il credito risarcitorio dell'amministrazione danneggiata azionato in giudizio viene sacrificato in ampia percentuale senza che tale abbattimento trovi giustificazione nel perseguimento del buon andamento dell'azione amministrativa. Infatti, la retroattività della nuova disciplina sui tetti alla responsabilità non consente, come illustrato, di prevenire, per tale via, le possibili disfunzioni nascenti dalla paura della firma.

3. Non manifesta infondatezza della illegittimità costituzionale dei commi 1-bis e 1-octies della legge n. 20 del 1994 così come modificati dall'art. 1 della legge n. 1 del 2026 per contrasto con l'art. 2, l'art. 3, l'art. 28, l'art. 97 secondo comma, l'art. 101, l'art. 103 secondo comma della Costituzione e del combinato disposto dei commi 1-bis e 1-octies della legge n. 20 del 1994, così come modificati dall'art. 1 della legge n. 1 del 2026, e dell'art. 6 della legge n. 1 del 2026, per contrasto con l'art. 81 terzo comma della Costituzione.

Subordinatamente all'esito dello scrutinio della questione di legittimità costituzionale appena esposta, si solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del comma 1-bis, nella parte in cui prevede «l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-octies del presente articolo», e del comma 1-octies della legge n. 20 del 1994, così come modificati dalla legge n. 1 del 2026. Tali commi, per effetto della disciplina transitoria di cui all'art. 6 della legge n. 1 del 2026, sono, infatti, applicabili al caso in giudizio, in quanto pendente al momento di entrata in vigore delle nuove disposizioni. Inoltre, come già illustrato, la loro formulazione letterale non ne consente, a differenza di altre disposizioni introdotte dal legislatore del 2026, interpretazioni compatibili con il dettato costituzionale.

Le due disposizioni introducono un limite obbligatorio al danno che può essere risarcito dal convenuto, quantificandolo nel minore importo fra il 30% del pregiudizio accertato ed il doppio della retribuzione annua percepita. Nel caso in giudizio, peraltro, poiché tutti i convenuti sono dipendenti dell'amministrazione pubblica, non si pone il problema ermeneutico dell'estensione soggettiva della disposizione, poiché, anche se si ritenesse che tale disposizione possa trovare applicazione solo nei confronti dei soggetti legati da un rapporto remunerato (a titolo di retribuzione, corrispettivo o indennità) con l'amministrazione pubblica, si porrebbe comunque la rilevanza della predetta disposizione nel caso in giudizio.



3.1. Secondo il costante orientamento della Corte costituzionale, «la responsabilità amministrativa o erariale è connotata dalla combinazione di elementi restitutori e di deterrenza (sentenze n. 355 del 2010, n. 453 e n. 371 del 1998), ciò che giustifica anche la possibilità di configurare la stessa solo in presenza di una condotta, commissiva o omissiva, imputabile al pubblico agente per dolo o colpa grave, al fine precipuo 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 del 1998)» (Corte cost. sentenza n. 203/2022). Tale composita natura della responsabilità è coerente con il principio sancito dall'art. 28 della Costituzione, che, con riferimento alla responsabilità dei dipendenti pubblici nei confronti dei terzi, «ha inteso in primo luogo affermare, a maggior garanzia della legalità dell'azione amministrativa e a miglior tutela dei cittadini, la responsabilità "diretta" dei pubblici dipendenti e della pubblica amministrazione per gli atti compiuti in violazione di diritti» (Corte cost. sentenza n. 64 del 1992). La norma costituzionale è, infatti, portatrice di due esigenze: da una parte quella di incrementare la tutela dei terzi rispetto alle condotte dannose del funzionario pubblico e dall'altra quella di incoraggiare condotte conformi ai precetti di legalità e di diligenza da parte dei soggetti che agiscono per conto dell'amministrazione pubblica.

Il Collegio ritiene che le norme censurate compromettano sia la funzione risarcitoria sia la funzione deterrente della responsabilità amministrativa, senza, peraltro, assicurare la realizzabilità del fine perseguito dal legislatore, consistente nel buon funzionamento dell'azione amministrativa.

Infatti, se da una parte al legislatore è riconosciuta ampia discrezionalità 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. n. 371/1998), d'altra parte la stessa Corte costituzionale individua i limiti costituzionali di tale discrezionalità nella «non irragionevolezza e non arbitrarietà» (Corte cost. n. 371/1998).

Le nuove disposizioni sacrificano in misura consistente la pretesa risarcitoria dell'amministrazione danneggiata, che, a fronte della perdita certa subita a causa del comportamento gravemente colposo del funzionario pubblico, potrà recuperare un importo che oscilla fra il 30% del danno subito e l'ammontare del doppio del corrispettivo annuo percepito dal danneggiante. L'applicazione obbligatoria di quest'ultimo parametro, nei casi di danni di importo molto elevato, determina, peraltro, un ulteriore abbassamento della percentuale risarcitoria conseguibile. Nel presente giudizio, ad esempio, a fronte di un danno complessivo contestato di euro 2.653.883,05, che, in base al principio della parziarietà, può essere causalmente imputato al convenuto nella misura di euro 796.164,918, l'applicazione del limite reddituale (pari a circa 109.000 euro) consentirebbe, al massimo, all'amministrazione danneggiata di recuperare il 13,7% del danno causalmente ascrivibile al convenuto stesso. Il doppio limite risarcitorio, a causa della sua rigida determinatezza, ha, pertanto, l'effetto di avvantaggiare irragionevolmente ed arbitrariamente gli autori degli illeciti più gravi, per i quali la consistenza del danno arrecato comporta l'attivazione del limite reddituale. Pertanto, se l'ammontare del danno è elevato, il responsabile è in grado di determinare e quantificare *ex ante* «il rischio» su di lui gravante, che al massimo non può superare la soglia fissa del doppio della retribuzione annua, con la conseguenza che, superato tale limite, il rischio, per ogni euro di danno ulteriore, si azzerava totalmente.

D'altra parte, il limite quantitativo così ridotto, che, soprattutto nei casi di danni più elevati, è suscettibile di scendere ben al di sotto della percentuale del 30%, è in grado di compromettere, in contrasto con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 secondo comma della Costituzione, anche la funzione deterrente della responsabilità, che si azzerava completamente al superamento del limite reddituale. Tale funzione viene irragionevolmente compromessa anche nel caso di danni di minore o ridotto importo. Per questi ultimi, infatti, non opera, nella maggior parte dei casi, il limite c.d. reddituale, ma in modo automatico ed astratto il limite del 30%. Ciò comporta che l'importo che il danneggiante è tenuto a restituire assume, in molti casi, una consistenza così ridotta da imprimere, sia nel danneggiante che nella stessa collettività danneggiata, il senso della irrilevanza del bene pubblico tutelato. Il tutto a fronte, tuttavia, di condotte gravemente colpose che, nella variabilità dei casi concreti, possono evidenziare comunque un'elevata incuria e trascuratezza nell'espletamento dei propri doveri di servizio. L'ammontare del danno prodotto è, infatti, elemento diverso dal grado di gravità della colpa e ben può accadere che a condotte particolarmente gravi dal punto di vista della violazione dei doveri incombenti sul danneggiante e, dunque, sintomatiche di un'elevata trascuratezza ed insensibilità per il servizio pubblico svolto o per i beni pubblici gestiti, corrispondano danni quantitativamente ridotti.

L'irragionevolezza della disciplina si riconnette, allora, non solo alla individuazione dei due tetti, ma soprattutto all'obbligatorietà degli stessi e, dunque, all'eliminazione di qualunque spazio valutativo da parte del giudice, il quale, proprio perché interviene sui casi concreti, ha la possibilità di tenere conto delle peculiarità delle singole fattispecie e, dunque, di graduare il *quantum* risarcitorio in funzione delle circostanze, sia oggettive che soggettive, del caso.



Concordemente con tale ricostruzione, il giudice delle leggi ha già affermato l'illegittimità costituzionale di una disposizione simile a quella in esame, adottata in sede territoriale, evidenziando che «nel sistema la attenuazione della responsabilità amministrativa, nei singoli casi, è rimessa al potere riduttivo sul *quantum* affidato al giudice, che può anche tenere conto delle capacità economiche del soggetto responsabile, oltre che del comportamento, al livello della responsabilità e del danno effettivamente cagionato. In contrasto con questi principi dell'ordinamento ed assolutamente irragionevole è, invece, 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 (che può anche essere esiguo), senza che possa 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» (Corte cost. sentenza n. 340 del 2001).

Il fondamentale ruolo del giudice contabile nella quantificazione della condanna a carico del dipendente pubblico è stato più recentemente ripreso dalla Corte costituzionale, che, richiamando un precedente più risalente, ha ribadito che «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» (sentenza n. 183 del 2007)» (Corte cost. sentenza n. 203/2022).

In conclusione, nella ricerca del punto di equilibrio nella «ripartizione del rischio dell'attività tra l'apparato e l'agente pubblico» (Corte costituzionale n. 132/2024), la valutazione equitativa e discrezionale del giudice contabile è presidio di ragionevolezza del sistema.

L'obbligatoria operatività del minore dei due limiti, a prescindere da qualunque valutazione giudiziale — che, anche se formalmente mantenuta dal legislatore, non può, come previsto dalle nuove disposizioni, comportare il superamento dei tetti introdotti — ad avviso del Collegio, determina la violazione:

dell'art. 3 della Costituzione, per la descritta irragionevolezza del sistema;

dell'art. 2 e 28 della Costituzione, per la compromissione della funzione che la responsabilità dei funzionari pubblici assume nel quadro costituzionale, alla luce dei doveri di solidarietà sociale, di stimolo alla legittimità e correttezza dell'azione amministrativa e di incremento della tutela dei soggetti terzi danneggiati;

dell'art. 97 secondo comma, in quanto, come già illustrato, non vi sono ragionevoli elementi per ritenere che la nuova disciplina sia in grado di assicurare un'amministrazione più efficace ed efficiente nel raggiungimento dei propri risultati, piuttosto che un'amministrazione più negligente e superficiale a causa della consistente deresponsabilizzazione;

dell'art. 101 e dell'art. 103 secondo comma Costituzione, perché incide, depotenziandola, sull'azione di responsabilità amministrativo contabile, che è «posta a presidio dell'interesse generale alla conservazione e alla corretta gestione dei beni e dei mezzi economici pubblici» (*ex multis* Corte dei conti, Sez. I centr. n. 68/2026) ed è esercitata dal pubblico ministero contabile, al quale spetta in via esclusiva l'iniziativa processuale, in quanto «portatore di un interesse generale dello Stato-comunità che non ha solo la finalità di procurare all'amministrazione danneggiata un titolo esecutivo che le consenta di ripristinare il patrimonio leso, bensì anche quella di accertare o escludere la responsabilità (sia essa contrattuale o extracontrattuale) di un determinato soggetto nello svolgimento di funzioni di pubblico interesse» (Corte dei conti, Sez. III centr. n. 344/2023).

3.2. Infine, occorre valutare la legittimità costituzionale del combinato disposto delle due disposizioni in esame e dell'art. 6 della legge n. 1 del 2026, che ne sancisce la retroattività, nel quadro costituzionale ed eurounitario che si è delineato dopo la riforma costituzionale del 2012, adottata per incrementare i vincoli finanziari di origine europea e per far fronte alle possibili ripercussioni sulle finanze pubbliche di nuove crisi globali. Con tale riforma le pubbliche amministrazioni sono state esplicitamente responsabilizzate, nel rispetto delle norme europee, a perseguire l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (art. 97, primo comma della Costituzione e art. 119, primo e settimo comma della Costituzione) e lo Stato, pur mantenendo la possibilità di far ricorso all'indebitamento, si è impegnato, nel suo complesso, a garantire l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio (art. 81, comma 1 Costituzione). A tal proposito la giurisprudenza costituzionale ha in più occasioni ribadito come «la copertura finanziaria delle spese e l'equilibrio di bilancio sono «due facce della stessa medaglia» (sentenza n. 274 del 2017), dal momento che l'equilibrio presuppone che a ogni intervento programmato corrispondano le relative risorse, quantificate in relazione all'intero arco temporale di riferimento. L'equilibrio di bilancio, infatti, costituisce un obbligo sostanziale per il legislatore statale e regionale e si considera rispettato allorché la copertura sia credibile e sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (*ex multis*, sentenze n. 255 e n. 253 del 2022, n. 226 e n. 106 del 2021, n. 115, n. 112 e n. 4 del 2020)» (da ultimo Corte costituzionale sentenza n. 121 del 2025).



Le norme che intervengono con efficacia retroattiva sulla responsabilità amministrativa, incidendo quantitativamente sulla ripartizione del danno risarcibile fra l'agente che lo ha causato e l'amministrazione che lo ha subito, producono innegabili impatti finanziari sotto forma di perdita definitiva di una quota del danno subito per effetto della condotta gravemente colposa degli agenti pubblici.

Peraltro, il fatto che, qualora sia ancora ammissibile, permanga la possibilità, per le amministrazioni pubbliche, di agire innanzi ad altri plessi giurisdizionali per l'integrale risarcimento del danno non vale ad escludere l'impatto finanziario delle nuove norme sui tetti di spesa. È, infatti, evidente la peculiare efficacia che assume, nella tutela dell'integrità patrimoniale pubblica, l'azione di responsabilità esercitata dal pubblico ministero contabile innanzi al «giudice specializzato in materia di contabilità pubblica», a cui, come da ultimo ribadito dalla Corte costituzionale, «è "attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (articoli 81, 119 e 120 della Costituzione) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico" (sentenza n. 60 del 2013)» (Corte cost. sentenza n. 39 del 2026).

In tale quadro, poiché lo Stato, anche nelle sue articolazioni territoriali ed organizzative, deve garantire la permanenza dell'equilibrio dei bilanci, nella sua accezione dinamica (Corte cost. sentenza n. 250 del 2013, che richiama *ex plurimis* le sentenze n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), e se le maggiori uscite o le minori entrate devono trovare sempre adeguata copertura in bilancio, è evidente che la decurtazione di una quota (pari, nel caso migliore, al 70% del danno subito) del danno risarcibile comporta la necessità di agire, sul fronte finanziario, per ripristinare l'equilibrio e, dunque, per reperire le coperture con altre risorse, agendo o sulle spese o sulle entrate (*cf.* art. 17 della legge n. 196 del 2009 in tema di modalità di copertura finanziaria). La indeterminatezza e l'aleatorietà della posta risarcitoria, valorizzate in alcune pronunce costituzionali al fine di escludere l'incidenza sull'art. 81 della Costituzione da parte delle norme che disciplinano la responsabilità amministrativa (in tal senso Corte costituzionale n. 355 del 2010), non si ravvisano con riferimento alla decurtazione introdotta, con efficacia retroattiva, dal legislatore del 2026.

Infatti, il danno subito dall'amministrazione pubblica è sempre determinato nel suo ammontare ed attuale e, di norma, si riconnette, pur nella sua variabilità casistica, o ad un lucro cessante (ad esempio una mancata entrata, sia contrattuale che extracontrattuale, anche di natura impositiva, verificatasi a causa della condotta gravemente colposa del funzionario pubblico) oppure ad un danno emergente (consistente, ad esempio, nell'esborso di una somma di denaro da parte dell'amministrazione ed in favore dei terzi che siano stati danneggiati dal dipendente pubblico (c.d. responsabilità indiretta) o nel danneggiamento o distruzione di un bene pubblico, come nel caso in giudizio, che l'amministrazione deve, a seconda dei casi, riparare, ricostruire o ricomprare, sostenendo, comunque, le relative spese).

La nuova disciplina dei tetti alla risarcibilità, in particolare se applicata retroattivamente, incide sull'ammontare del danno (mancata entrata o sopravvenuta uscita), determinando una perdita certa e determinata, costituita da una quota (il 70% o l'eventuale maggior somma) del danno accertato, quota che, in ogni caso, non potrà essere recuperata dall'amministrazione danneggiata, qualunque sia l'esito del giudizio risarcitorio. Ciò comporta che mentre l'esito, aleatorio e non determinabile, del giudizio risarcitorio potrà far conseguire il risarcimento di una parte del danno accertato, la restante e preponderante parte, per legge e, dunque, senza alcuna alea processuale, diventa una perdita certa che deve trovare copertura in bilancio. Il nuovo punto di equilibrio individuato dal legislatore nella ripartizione del rischio economico discendente dall'amministrare non è, pertanto, privo di conseguenze finanziarie poiché comporta la necessità che del danno non risarcito si faccia carico la collettività, attraverso o una minore disponibilità di altri beni o servizi (se la copertura viene reperita riducendo altre spese) oppure un maggiore carico fiscale o, qualora possibile, un maggiore indebitamento (se la copertura viene individuata incrementando le entrate).

Ne consegue che le disposizioni in esame, non avendo provveduto ai mezzi per far fronte ai nuovi oneri introdotti, si pongono in contrasto con l'art. 81 terzo comma della Costituzione.

Alla luce di tutto quanto sin qui esposto e motivato, va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, 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 dell'art. 6 della legge 7 gennaio 2026, n. 1, per contrasto con l'art. 3, l'art. 24 primo comma, l'art. 97 secondo comma, l'art. 101, l'art. 103 secondo comma, l'art. 111 primo e secondo comma, l'art. 117 primo comma della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, e, in subordine, per il caso di rigetto della precedente questione, la questione di legittimità costituzionale del comma 1-bis, nella parte in cui prevede «l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-octies del presente articolo», e del comma 1-octies, dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come novellati dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1, per



contrasto con l'art. 2, l'art. 3, l'art. 28, l'art. 81 terzo comma, l'art. 97 secondo comma, l'art. 101, l'art. 103 secondo comma della Costituzione, nonché del combinato disposto dei commi 1-bis e 1-octies della legge n. 20 del 1994, così come modificati dall'art. 1 della legge n. 1 del 2026, e dell'art. 6 della legge n. 1 del 2026, per contrasto con l'art. 81 terzo comma della Costituzione.

Si dispone la sospensione del processo e si riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito ed in ordine alle spese.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, in composizione collegiale, impregiudicata ogni ulteriore questione afferente al merito della vicenda, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge 7 gennaio 2026, n. 1 per violazione degli articoli 3, 24 primo comma, 97 secondo comma, 101, 103 secondo comma, 111 primo e secondo comma, 117 primo comma della Costituzione quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952,

Solleva, in subordine, questione di legittimità costituzionale del comma 1-bis, nella parte in cui prevede «l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-octies del presente articolo», e del comma 1-octies, dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come novellati dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1, per violazione degli articoli 2, 3, 28, 97 secondo comma, 101, 103 secondo comma della Costituzione nonché del combinato disposto dei commi 1-bis e 1-octies della legge n. 20 del 1994, così come modificati dall'art. 1 della legge n. 1 del 2026, e dell'art. 6 della legge n. 1 del 2026, per contrasto con l'art. 81 terzo comma della Costituzione.

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 Firenze, nelle camere di consiglio dei giorni 11 marzo 2026 e 6 maggio 2026.

Il Presidente: BAX

Depositata in Segreteria l'8 giugno 2026

Il Funzionario: ILICETO

Il Presidente, ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'art. 52 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, dispone che a cura della Segreteria venga apposta l'annotazione di cui al comma 3 di detto art. 52 con riferimento alle persone fisiche indicate nell'ordinanza.

Il Presidente: BAX

In esecuzione del provvedimento del Presidente, ai sensi dell'art. 52 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di diffusione devono essere omesse le generalità e gli altri elementi identificativi delle persone fisiche indicate nell'ordinanza.

Firenze, 8 giugno 2026

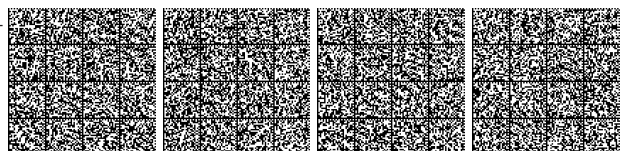
Il Funzionario: ILICETO

26C00133

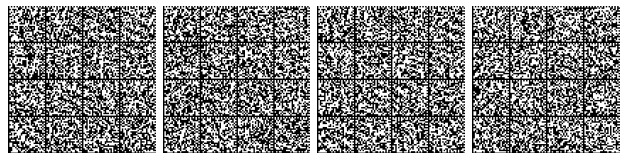
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

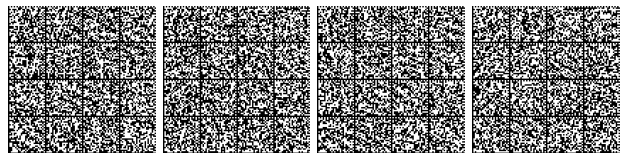
(WI-GU-2026-GUR-027) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

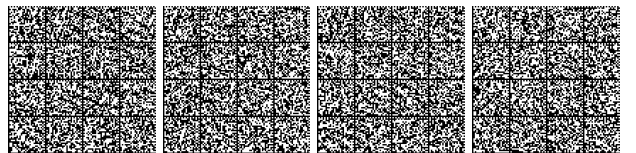
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024**

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u> (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52) *	- annuale €	438,00
		- semestrale €	239,00
Tipo B	<u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u> (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale €	68,00
		- semestrale €	43,00
Tipo C	<u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u> (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale €	168,00
		- semestrale €	91,00
Tipo D	<u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u> (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale €	65,00
		- semestrale €	40,00
Tipo E	<u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u> (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale €	167,00
		- semestrale €	90,00
Tipo F	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u> (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale €	819,00
		- semestrale €	431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€	1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€	1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale €	86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale €	55,46

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€	190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€	180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€	18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

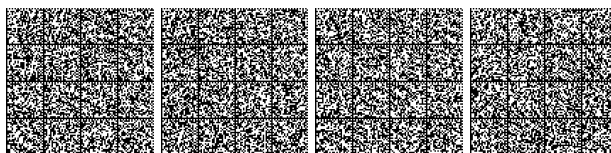
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C





€ 8,00

