

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 29

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 22 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. 126. Sentenza 8 giugno - 16 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione forzata - Sequestro preventivo finalizzato alla confisca per equivalente e alla confisca - Rapporti con le procedure esecutive individuali - Applicazione, a seguito di novella, della disciplina speciale del codice antimafia anziché della regola di diritto comune basata sull'anteriorità delle formalità pubblicitarie - Irragionevolezza, violazione del diritto di difesa e della garanzia del diritto di proprietà nonché della protezione, anche convenzionale, dei beni - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, art. 104-bis, comma 1-bis, secondo periodo, come sostituito dall'art. 373, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, e modificato dall'art. 41, comma 1, lettera l), numero 2), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150.
- Costituzione, artt. 3, 24, 42 e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

Pag. 1

N. 127. Sentenza 14 aprile - 16 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo - Restrizioni all'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra - Delimitazione dell'ambito di applicazione della novella, mediante misura di salvaguardia - Previsione che le opere di pubblica utilità, indifferibili e urgenti, ubicate in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, devono comunque rispettare i limiti introdotti dalla novella - Denunciata violazione del principio di massima diffusione degli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili, come declinato dalla normativa europea nonché dei principi di proporzionalità e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2024, n. 101, art. 5, commi 1 e 2; decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, art. 2, comma 2, primo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 9, 11 e 117, primo comma; direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018; direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023; regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018; regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021.

Pag. 8

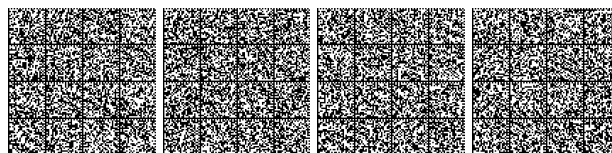
N. 128. Sentenza 6 maggio - 16 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Università e istituzioni di alta cultura - Professori universitari di ruolo - Sanzioni disciplinari - Sospensione dall'ufficio e dallo stipendio fino a un anno - Sanzione accessoria dell'ineleggibilità alle cariche di rettore di Università o di direttore di Istituzione universitaria per dieci anni - Possibilità che l'organo titolare del potere disciplinare possa non applicare la sanzione accessoria o ne gradui la durata in base alla gravità della condotta e dei suoi effetti - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza e della personalità dell'individuo, esplicita nell'esercizio dell'attività lavorativa - Non fondatezza della questione.

- Regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, art. 89, secondo comma, secondo periodo.
- Costituzione, art. 3, in combinato disposto con gli artt. 2, 4 e 35.

Pag. 29



N. 129. Sentenza 23 giugno - 16 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reati contro la pubblica amministrazione - Dipendenti della Fondazione Milano Cortina 2026 indagati per i reati di corruzione propria e turbata libertà degli incanti - Sopraggiunta novella, introdotta mediante decretazione d'urgenza, che interpreta la disposizione costitutiva della Fondazione qualificandola come organismo non di diritto pubblico le cui attività non sono disciplinate da norme di diritto pubblico - Denunciata irragionevolezza, violazione dei criteri della decretazione d'urgenza, delle norme unionali sugli organismi di diritto pubblico e degli obblighi internazionali in tema di lotta alla corruzione - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 11 giugno 2024, n. 76, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 111, art. 11.
- Costituzione, artt. 3, 11, 77 e 117, primo comma; direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, art. 2, paragrafo 1, numero 4); Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, ratificata e resa esecutiva con legge 3 agosto 2009, n. 116, artt. 2, 9, 15 e 30.....

Pag. 39

N. 130. Sentenza 24 giugno - 16 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Furto in abitazione - Procedibilità a querela della persona offesa, come previsto per la violazione di domicilio, il furto semplice e aggravato - Omessa previsione - Denunciata lesione del principio di eguaglianza e disparità di trattamento - Non fondatezza della questione.

Reati e pene - Furto in abitazione - Diminuzione della pena quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità, come previsto per il reato di rapina - Omessa previsione - Denunciata lesione dei principi di ragionevolezza, disparità di trattamento e della finalità rieducativa della pena - Successiva pronuncia della Corte costituzionale - Manifesta infondatezza della questione

- .Codice penale, art. 624-*bis*, primo comma; decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, art. 2.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.....

Pag. 56

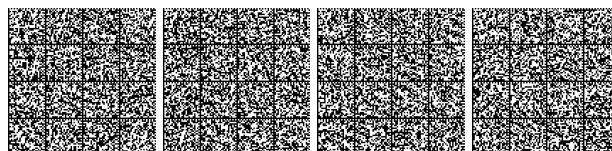
N. 131. Ordinanza 23 marzo - 17 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti - Licenziamento ingiustificato intimato da datore di lavoro che non raggiunga i requisiti dimensionali previsti dallo statuto dei lavoratori - Tutela del lavoratore - Diminuzione delle indennità risarcitorie e limitazione, in ogni caso, a un massimo di sei mensilità - Denunciata lesione dei principi, anche convenzionali, di eguaglianza, sotto il profilo della ragionevolezza e di tutela del diritto al lavoro - Sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, su questione sovrapponibile a quella in scrutinio - Manifesta inammissibilità della questione.

- Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, art. 9, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 4, 35, primo comma, e 117, primo comma; Carta sociale europea, art. 24.

Pag. 61



N. 132. Sentenza 20 maggio - 21 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Astensione e ricusazione del giudice - Soggetti legittimati alla ricusazione - Persona offesa che ha proposto opposizione alla richiesta di archiviazione - Possibilità di ricusare il giudice dell'udienza di cui all'art. 409, comma 2, cod. proc. pen. - Omessa previsione - Violazione del principio della terzietà e imparzialità del giudice - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Codice di procedura penale, artt. 37, 38 e 409, commi 2, 3, 4 e 5.
- Costituzione, artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 1.

Pag. 64

N. 133. Sentenza 8 giugno - 21 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impresa e imprenditore - Scuole nautiche - Esercizio dell'attività - Condizioni - Introduzione, mediante delega legislativa, di requisiti minimi di capacità patrimoniale e di un tariffario minimo delle prestazioni formative erogate all'utenza - Violazione dei principi e criteri direttivi della legge delega - Illegittimità costituzionale.

- Decreto legislativo 12 novembre 2020, n. 160, art. 23, comma 1; decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, art. 49-septies, comma 21, lettere c) e i).
- Costituzione, artt. 76, 77 e 117, primo comma; direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, art. 15; legge 7 ottobre 2015, n. 167, art. 1, commi 1, 2, e 5.

Pag. 72

N. 134. Sentenza 20 maggio - 21 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Adozione e affidamento - Adozione di maggiorenni - Dissenso del figlio maggiorenne dell'adottante - Possibilità, per il giudice, di superarlo, ove ritenuto ingiustificato o contrario all'interesse dell'adottando, analogamente a quanto previsto per il dissenso dei genitori dell'adottando e del coniuge, non convivente e non legalmente separato, dell'adottante e dell'adottato - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di eguaglianza - Non fondatezza della questione.

- Codice civile, art. 297, secondo comma.
- Costituzione, art. 3.

Pag. 77

N. 135. Sentenza 19 maggio - 21 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Istituzione, per l'anno 2022, di un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico - Denunciata irragionevolezza nonché violazione del principio di capacità contributiva, della riserva di legge in materia di prestazione patrimoniale imposta e del diritto di proprietà - Manifesta infondatezza delle questioni.

Tributi - Istituzione, per l'anno 2022, di un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico - Calcolo della base imponibile del contributo - Esclusione delle fatture attive relative alle operazioni territorialmente rilevanti realizzate dalle stabili organizzazioni estere di una società con sede in Italia - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, art. 37, come modificato dall'art. 55 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91 e dall'art. 1, comma 120, della legge 29 dicembre 2022, n. 197.
- Costituzione, artt. 3, 42, 53 e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Pag. 84



N. 136. Sentenza 8 giugno - 21 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Impugnazioni - Termini - Difensore dell'imputato giudicato in assenza - Deposito del mandato ad impugnare - Concessione di un termine aggiuntivo di quindici giorni al solo difensore d'ufficio, anziché anche a quello di fiducia - Omessa previsione - Esclusione, in ogni caso, del difensore dell'imputato presente, ugualmente non tenuto a munirsi del predetto mandato - Denunciata violazione del principio di eguaglianza e irragionevole disparità di trattamento - Non fondatezza della questione.

– Codice di procedura penale, art. 585, comma 1-*bis*.

– Costituzione, art. 3..... Pag. 96

N. 137. Sentenza 8 giugno - 21 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Contributo unificato per le spese di giustizia - Iscrizione a ruolo delle cause nei procedimenti civili - Condizione - Versamento del contributo unificato o del minor contributo dovuto per legge - Denunciata irragionevole preclusione della possibilità di agire in giudizio in giudizio, in forza di un onere fiscale privo di collegamento con un obiettivo di razionalizzazione del servizio giustizia, nonché violazione dei principi di ragionevolezza ed eguaglianza - Non fondatezza della questione.

Tributi - Contributo unificato per le spese di giustizia - Iscrizione a ruolo delle cause nei procedimenti civili - Condizione - Versamento del contributo unificato o del minor contributo dovuto per legge - Denunciata irragionevole preclusione della possibilità di agire in giudizio nonché violazione dei principi di ragionevolezza ed eguaglianza in forza dell'asserita attribuzione al cancelliere del potere di decidere dell'iscrizione a ruolo della causa - Necessità di modifiche normative di sistema rientranti nelle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore - Inammissibilità della questione.

– Legge 30 dicembre 2024, n. 207, art. 1, comma 812, lettera a), numero 2).

– Costituzione, artt. 3, 24 e 111. Pag. 101

N. 138. Sentenza 10 giugno - 21 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Professioni - Avvocato - Esercizio della professione in forma societaria (c.d. società tra avvocati) - Possibilità che possano partecipare, in qualità di soci di minoranza, soggetti non avvocati diversi da altri professionisti iscritti in albi di altre professioni, quali investitori finanziari/imprenditori - Denunciata violazione del diritto di difesa, sotto il profilo dell'indipendenza dei soci avvocati, nonché dei principi di libera iniziativa economica e concorrenziali - Inammissibilità delle questioni.

– Legge 31 dicembre 2012, n. 247, art. 4-*bis*, comma 2, lettera a).

– Costituzione, artt. 24, 41 e 111. Pag. 110

N. 139. Sentenza 24 giugno - 21 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Energia - Energia elettrica - Elettrodotti della rete di trasmissione nazionale dell'energia elettrica (RTN) - Installazione - Compatibilità con l'esercizio degli usi civici, prevista da novella inserita in sede di conversione, fermo il rispetto della normativa paesaggistica e salvo diversa motivazione della regione o di un comune delegato - Compatibilità sempre presunta in caso di ricostruzioni di elettrodotti aerei o interrati già esistenti, necessarie per obsolescenza - 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 - Inammissibilità delle questioni.

– Decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, nella legge 27 aprile 2022, n. 34, art. 13-*bis*, comma 1, lettera a).

– Costituzione, artt. 3, 9, 24 e 77, secondo comma. Pag. 121



N. 140. Sentenza 24 giugno - 21 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Polizia (forze di) - Polizia di Stato - Qualifica di vicesovrintendente tecnico - Procedura straordinaria per la copertura di 900 posti, mediante concorsi per titoli, riservati al personale con la qualifica di assistente capo tecnico, effettuati negli anni 2017, 2018 e 2019 - Decorrenza giuridica della nomina - Giorno successivo alla data di conclusione del previsto corso di formazione tecnico-professionale - Retrodatazione dell'anzianità giuridica al 1° gennaio dell'anno successivo in cui è accertata la carenza di organico o, in via subordinata, al 2016 - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza intrinseca, disparità di trattamento rispetto ai vicesovrintendenti tecnici selezionati tramite concorsi interni e ai vicesovrintendenti del ruolo ordinario nonché violazione dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, art. 2, comma 1, lettera *ll*), come modificato dall'art. 14, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo 5 ottobre 2018, n. 126.
- Costituzione, artt. 3, primo e secondo comma, e 97, secondo comma. Pag. 129

N. 141. Sentenza 24 giugno - 21 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Erogazione dell'assegno sociale per i cittadini stranieri extracomunitari - Condizione - Possesso della carta di soggiorno (ora permesso UE per soggiornanti di lungo periodo) - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e del diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale garantite dal diritto europeo - Non fondatezza delle questioni.

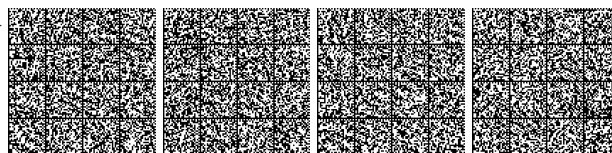
- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 19.
- Costituzione, artt. 3, 11, 38, primo comma, e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 34; direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, art. 12, paragrafo 1, lettera *e*). Pag. 140

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 30 giugno 2026 (del Senato della Repubblica)

Parlamento – Immunità parlamentari – Procedimento penale per truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-bis cod. pen.) a carico della senatrice Daniela Garnero Santanchè – Acquisizione di corrispondenza in due occasioni, in data 7 luglio 2023 e 22 novembre 2023, con riferimento a contenuti di posta elettronica della medesima senatrice e acquisizione, in data 8 novembre 2023, di audio-registrazioni occulte, effettuate da un privato, contenenti cinque distinti colloqui cui ha partecipato la senatrice ed effettuazione della trascrizione di tali captazioni – Assenza dell'autorizzazione, mai richiesta, del Senato della Repubblica.

- Omessa richiesta dell'autorizzazione al Senato della Repubblica di utilizzare materiale probatorio nel procedimento penale n. 32727/2023 R.G.N.R. - 6582/2024 R.G.G.I.P. a carico della senatrice Daniela Garnero Santanchè. Pag. 153



- N. 13. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 giugno 2026 (della Regione Emilia-Romagna)

Istruzione – Istruzione pubblica – Attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)-Riforma 1.3 «Riorganizzazione del sistema scolastico» – Assegnazione agli uffici scolastici regionali di ulteriori risorse per l’attivazione di incarichi temporanei di personale amministrativo, tecnico e ausiliario – Parametri di calcolo per la definizione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico e ausiliario – Messa a disposizione delle istituzioni scolastiche di ulteriori posizioni di esonero o di semiesonero dall’insegnamento – Accesso al riparto di tali risorse e benefici esclusivamente per gli uffici scolastici regionali delle regioni che hanno adottato, autonomamente, i piani di dimensionamento della rete scolastica per l’anno scolastico 2026/2027.

- Decreto-legge 19 febbraio 2026, n. 19, recante «Ulteriori disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e in materia di politiche di coesione», convertito, con modificazioni, nella legge 20 aprile 2026, n. 50, art. 18, commi 4 e 5.....

Pag. 164



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 126

Sentenza 8 giugno - 16 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione forzata - Sequestro preventivo finalizzato alla confisca per equivalente e alla confisca - Rapporti con le procedure esecutive individuali - Applicazione, a seguito di novella, della disciplina speciale del codice antimafia anziché della regola di diritto comune basata sull'antioriorità delle formalità pubblicitarie - Irragionevolezza, violazione del diritto di difesa e della garanzia del diritto di proprietà nonché della protezione, anche convenzionale, dei beni - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, art. 104-*bis*, comma 1-*bis*, secondo periodo, come sostituito dall'art. 373, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, e modificato dall'art. 41, comma 1, lettera *l*), numero 2), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150.
- Costituzione, artt. 3, 24, 42 e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

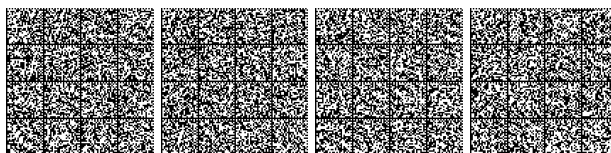
Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*, secondo periodo, del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), come sostituito dall'art. 373, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), e modificato dall'art. 41, comma 1, lettera *l*), numero 2), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), promosso dalla Corte di cassazione, terza sezione civile, nel procedimento vertente tra Penelope SPV srl, rappresentata da Intrum Italy spa, Luzzati pop npls 2021 srl, Agenzia delle entrate - Riscossione e G. V., con ordinanza del 9 ottobre 2025, iscritta al n. 253 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Udito nella camera di consiglio dell'8 giugno 2026 il Giudice relatore Stefano Petitti;
deliberato nella camera di consiglio dell'8 giugno 2026.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 9 ottobre 2025, iscritta al n. 253 del registro ordinanze 2025, la Corte di cassazione, terza sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 104-bis, comma 1-bis, secondo periodo, del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), come sostituito dall'art. 373, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), e modificato dall'art. 41, comma 1, lettera l), numero 2), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari).

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe gli artt. 3, 24, 42 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nella parte in cui prevede che, nei rapporti con le procedure esecutive individuali, al sequestro preventivo finalizzato alla confisca per equivalente, ai sensi degli artt. 321, comma 2, del codice di procedura penale e 322-ter del codice penale, nonché alla confisca stessa, si applichi la disciplina del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), «anziché la regola dell'ordo temporalis delle formalità pubblicitarie».

1.1.- La Corte rimettente espone di essere investita del rinvio pregiudiziale, a norma dell'art. 363-bis del codice di procedura civile, disposto dal Tribunale ordinario di Pavia, quale giudice dell'opposizione all'esecuzione, per la risoluzione della questione di diritto concernente il «regime di opponibilità, in relazione al medesimo bene immobile, del provvedimento di confisca ordinaria (o del sequestro preventivo preordinato alla confisca ordinaria) al creditore con iscrizione ipotecaria antecedente all'emissione o trascrizione nei registri immobiliari della confisca ordinaria (o del sequestro preventivo ad essa preordinato) e al creditore che ha trascritto pignoramento prima dell'emissione o trascrizione nei registri immobiliari della confisca ordinaria (o del sequestro preventivo ad essa preordinato)».

Ritenuto ammissibile il rinvio pregiudiziale, e ritenuto di poter in seno ad esso sollevare incidente di legittimità costituzionale in funzione dell'enunciazione del principio di diritto, la Corte stessa illustra i termini delle questioni come appresso.

2.- Per giurisprudenza nomofilattica, la disciplina di cui al d.lgs. n. 159 del 2011 non si applica alle tipologie di confisca rispetto alle quali non vi è un apposito rinvio normativo, riguardo a esse dovendosi osservare il principio generale della successione temporale delle formalità pubblicitarie.

Tale orientamento deve ora confrontarsi con l'entrata in vigore, a far data dal 15 luglio 2022, dell'art. 317 del d.lgs. n. 14 del 2019 e con la novellazione che quest'ultimo decreto ha apportato alla disposizione oggetto di censura.

2.1.- Contrariamente a quanto prospetta il Tribunale di Pavia nel rinvio pregiudiziale, la Corte rimettente esclude che l'art. 317 cod. crisi d'impresa, nel sancire la prevalenza delle misure cautelari reali penali rispetto alle gestioni concorsuali, si applichi anche alle procedure esecutive individuali.

L'estensione sarebbe impedita dall'eterogeneità tra procedura concorsuale ed esecuzione individuale, che non verrebbe meno neppure ove a quest'ultima partecipino più creditori tramite intervento.

La Corte rimettente assume, tuttavia, che un effetto analogo a quello ipotizzato dal Tribunale di Pavia discenda dall'altra menzionata innovazione normativa, ovvero dal testo dell'art. 104-bis, comma 1-bis, secondo periodo, norme att. cod. proc. pen., come sostituito dall'art. 373, comma 1, lettera a), cod. crisi d'impresa.

Infatti, rinviando alle disposizioni del codice antimafia «ai fini della tutela dei terzi» per ogni sequestro finalizzato alla confisca, incluso quello funzionale alla confisca ordinaria, la norma in questione assoggetterebbe alla disciplina di tale codice, quindi alla regola di prevalenza della misura penale, anche fattispecie non rientranti nell'alveo oggettivo della disciplina medesima, pertanto estranee alla corrispondente *ratio* pubblicistica; e - aggiunge il rimettente - «la nozione di "tutela dei terzi" è talmente ampia da comprendere anche i creditori, pignorante e intervenuti, di una procedura esecutiva individuale avente ad oggetto i beni colpiti dal sequestro preventivo, nonché l'aggiudicatario degli stessi».

2.2.- La Corte di cassazione evidenzia che gli artt. 52 e 53 cod. antimafia limitano notevolmente la tutela dei terzi creditori, onerandoli di provare numerose condizioni di accesso al soddisfacimento del proprio diritto, in particolare la loro buona fede, e comunque rendendo il soddisfacimento stesso parziale, per effetto di una falcidia del 40 per cento del valore dei beni.

Applicate al sequestro finalizzato alla confisca ordinaria, tali limitazioni violerebbero gli artt. 3, 24 e 42 Cost., «poiché irragionevolmente si pregiudica la possibilità del creditore ipotecario, ancorché estraneo a qualsivoglia attività criminale del debitore [...], di soddisfarsi in via esecutiva sul bene oggetto di un diritto reale di garanzia».



Richiamati gli argomenti sulla tutela costituzionale della garanzia ipotecaria, come articolati da questa Corte nella sentenza n. 160 del 2024, il giudice *a quo* denuncia che le predette limitazioni risultino prive di adeguata giustificazione, una volta che la disciplina del codice antimafia sia divenuta di generalizzata applicazione, estesa «a situazioni avulse dalla *ratio legis*».

Sarebbe violato, altresì, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, in quanto l'estensione della disciplina del codice antimafia sacrificerebbe, ben oltre la finalità di contrasto della criminalità organizzata, tanto il diritto di credito del terzo, facente parte del suo patrimonio, quanto lo *ius ad rem* dell'eventuale aggiudicatario del bene sequestrato, entrambi travolti dall'acquisizione statale per effetto della sopravvenuta confisca.

2.3.- Secondo la Corte di cassazione rimettente, «la questione non può essere apoditticamente liquidata in base a una presunta prevalenza degli interessi “pubblicistici” di contrasto al crimine (sottesi agli strumenti penali) sugli interessi “privatistici” della tutela dell'aggiudicatario (e/o dei creditori)».

Invero, anche l'espropriazione forzata sottenderebbe interessi di rilievo pubblicistico, che non potrebbero essere pretermessi in applicazione della disciplina di contrasto alle mafie, laddove la fattispecie concreta sia estranea a tale fenomeno.

2.4.- Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata, per il suo chiaro tenore letterale e le connesse ragioni logico-sistematiche, sarebbe insuscettibile di un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Dovrebbe dichiararsene, quindi, l'illegittimità costituzionale, sottraendo la fattispecie ordinaria alla disciplina speciale del codice antimafia e restituendola alla regola di diritto comune della successione temporale delle formalità pubblicitarie, onde «evitare un grave, irragionevole e ingiustificato pregiudizio ai diritti dei creditori e dell'aggiudicatario o dell'acquirente in executivis, neppure in alcun modo giustificato dalle peculiari esigenze di prevenzione proprie di quella normativa speciale».

3.- Nel giudizio non è intervenuta la difesa statale, né si sono costituite le parti.

Considerato in diritto

4.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 253 del 2025), la Corte di cassazione, terza sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*, secondo periodo, norme att. cod. proc. pen., come sostituito dall'art. 373, comma 1, lettera *a*), cod. crisi d'impresa, e modificato dall'art. 41, comma 1, lettera *l*), numero 2), del d.lgs. n. 150 del 2022.

La norma censurata violerebbe gli artt. 3, 24, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, nella parte in cui prevede che, nei rapporti con le procedure esecutive individuali, al sequestro preventivo finalizzato alla confisca per equivalente ex artt. 321, comma 2, cod. proc. pen. e 322-*ter* cod. pen., nonché alla confisca stessa, si applichi la disciplina speciale del codice antimafia, in luogo della regola di diritto comune basata sull'anteriorità delle formalità pubblicitarie.

5.- Le questioni sono state promosse dalla Corte di cassazione in seguito a rinvio pregiudiziale ex art. 363-*bis* cod. proc. civ.

Nella sentenza n. 119 del 2015, questa Corte ha ritenuto ammissibile l'incidente di legittimità costituzionale sollevato dal giudice della nomofilachia in funzione dell'enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge, a norma dell'art. 363, terzo comma, cod. proc. civ.

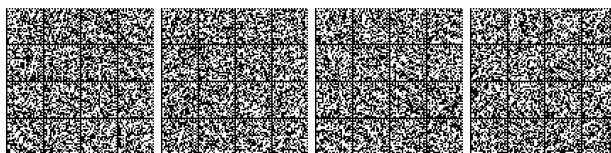
In quell'occasione, si è rilevato che, sebbene nell'ipotesi del terzo comma dell'art. 363 cod. proc. civ. il ricorso per cassazione sia dichiarato inammissibile e quindi il processo sia chiuso, l'incidentalità della questione è assicurata «dal compito della Corte di cassazione di enunciare il principio di diritto sulla base della norma che potrà risultare dalla pronuncia di illegittimità costituzionale e che sarà, in ogni caso, “altro” rispetto ad essa».

Lo stesso argomento vale per l'enunciazione del principio di diritto in sede di rinvio pregiudiziale, e vale anzi a fortiori, perché, in tal caso, il giudizio *a quo* non è chiuso.

Invero, ai sensi del medesimo art. 363-*bis* cod. proc. civ., la Corte di cassazione, enunciato il principio di diritto, restituisce gli atti al giudice che ha disposto il rinvio (quinto comma), il quale è vincolato dal principio stesso (sesto comma).

Non sussiste, quindi, dubbio alcuno che questioni di legittimità costituzionale possano essere sollevate dalla Corte di cassazione nella prospettiva dell'ulteriore corso del giudizio, come d'altronde questa Corte ha recentemente evidenziato (sentenza n. 125 del 2026).

6.- Nel merito, le questioni sono fondate.



7.- Occorre premettere una sintetica illustrazione del quadro normativo e giurisprudenziale, muovendo dalla disciplina del codice antimafia sulla tutela dei terzi, la cui generalizzazione, operata dal codice della crisi d'impresa, rappresenta il nucleo delle odierne censure.

7.1.- Tale disciplina è racchiusa nel Libro I del d.lgs. n. 159 del 2011, dedicato alle misure di prevenzione, segnatamente nel titolo IV, intestato «La tutela dei terzi e i rapporti con le procedure concorsuali» (artt. 52-65).

È un corpus normativo di ispirazione pubblicistica, connotato dalla prevalenza della misura di prevenzione, alla cui *ratio* storica di contrasto del fenomeno mafioso è stata largamente sacrificata l'attuazione dei diritti dei creditori del prevenuto.

7.1.1.- Per quanto ora interessa, quindi per le esecuzioni individuali, in disparte le procedure concorsuali, rileva innanzitutto l'art. 55 cod. antimafia, a tenore del quale, una volta disposto il sequestro di prevenzione, non possono essere iniziate o proseguite azioni esecutive (comma 1), e quelle pendenti restano sospese, estinguendosi in relazione ai beni per i quali intervenga la successiva confisca (comma 2).

Invero, con la confisca di prevenzione, a norma del precedente art. 45, comma 1, i beni sono acquisiti al patrimonio dello Stato liberi da oneri e pesi, quindi anche dalle ipoteche eventualmente iscritte, giacché i diritti dei terzi sui beni medesimi sono soddisfatti entro i limiti e nelle forme di cui alla disciplina speciale del medesimo codice.

A tal fine, il codice stesso, negli artt. 57-61, appronta un subprocedimento, condotto dal giudice delegato del tribunale di prevenzione, all'esito del quale i crediti ammessi vengono soddisfatti, nell'ordine delle cause di prelazione, applicata la falcidia di legge.

7.1.2.- Ai sensi dell'art. 52, comma 1, cod. antimafia, in detto subprocedimento possono essere considerati soltanto «i diritti di credito dei terzi che risultano da atti aventi data certa anteriore al sequestro, nonché i diritti reali di garanzia costituiti in epoca anteriore al sequestro».

Tuttavia, quella che, per diritto comune, rappresenta la condizione necessaria e sufficiente per affermare la prevalenza di un credito sul titolo che confligge, ovvero la priorità temporale (art. 2915 del codice civile), è qui una condizione necessaria ma non sufficiente, poiché lo stesso art. 52, comma 1, cod. antimafia esige condizioni ulteriori, tutte in deroga alle regole generali del diritto civile.

7.1.3.- Queste condizioni aggiuntive sono così elencate dalla disposizione medesima: «a) che il proposto non disponga di altri beni sui quali esercitare la garanzia patrimoniale idonea al soddisfacimento del credito, salvo che per i crediti assistiti da cause legittime di prelazione su beni sequestrati; b) che il credito non sia strumentale all'attività illecita o a quella che ne costituisce il frutto o il reimpiego, sempre che il creditore dimostri la buona fede e l'inconsapevole affidamento; c) nel caso di promessa di pagamento o di ricognizione di debito, che sia provato il rapporto fondamentale; d) nel caso di titoli di credito, che il portatore provi il rapporto fondamentale e quello che ne legittima il possesso».

Sono - occorre ripetere - condizioni derogatorie, giacché quella di cui alla lettera a) deroga al principio di generalità della responsabilità patrimoniale ex art. 2740 cod. civ., quella di cui alla lettera c) deroga alla presunzione di esistenza del rapporto fondamentale ex art. 1988 cod. civ., quella di cui alla lettera d) deroga alla legittimazione per presentazione ex art. 2003 cod. civ.

Derogatoria è, altresì, la condizione di cui alla lettera b), la quale richiede che il creditore dimostri la propria buona fede, il che equivale a istituire una presunzione *iuris tantum* di mala fede, laddove invece, per consolidata giurisprudenza di legittimità, sussiste una generale presunzione di buona fede, come si evince dall'art. 1147 cod. civ. (da ultimo, Corte di cassazione, seconda sezione civile, sentenza 6 febbraio 2026, n. 2645).

7.1.4.- Un'ulteriore compressione del diritto del terzo è stabilita dall'art. 53 cod. antimafia, a norma del quale i crediti - pur formalmente anteriori al sequestro di prevenzione e pur assistiti dalle rammentate condizioni derogatorie (giacché altrimenti essi soccombono in toto) - «sono soddisfatti dallo Stato nel limite del 60 per cento del valore dei beni sequestrati o confiscati».

In origine pari al 30 per cento, la falcidia in danno dei creditori di buona fede è stata incrementata all'attuale 40 per cento dall'art. 1, comma 443, lettera b), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)».

Inoltre, per effetto dell'art. 20, comma 2, della legge 17 ottobre 2017, n. 161 (Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate), essa si applica «al netto», cioè previa detrazione delle spese del procedimento di confisca, di amministrazione dei beni sequestrati e di accertamento dei diritti dei terzi.



7.2.- Fino all'entrata in vigore del codice della crisi d'impresa, la disciplina del codice antimafia relativa ai diritti dei terzi, appena descritta, è stata considerata una disciplina speciale, pertanto insuscettibile di applicazione analogica al di fuori dell'ambito delle misure di prevenzione, in particolare nel caso del sequestro e della confisca penale (Corte di cassazione, quarta sezione penale, sentenza 6-21 luglio 2017, n. 36092).

Al di là dei casi tassativi di applicazione diretta di tale disciplina, si riteneva dunque che operasse la tutela ordinaria del terzo, in base alla regola comune della priorità temporale (Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza 30 maggio-10 luglio 2019, n. 30422), reputandosi che la disciplina stessa non fosse espressiva di una generale prevalenza delle esigenze pubblicistiche, né capace quindi di imporsi indistintamente per qualunque tipologia di confisca (Corte di cassazione, terza sezione civile, sentenza 10 dicembre 2020, n. 28242; nello stesso senso, sempre per fattispecie anteriore alla novella, sentenza 4 dicembre 2025, n. 31612).

7.2.1.- Il quadro è radicalmente mutato per effetto dell'art. 373, comma 1, lettera a), cod. crisi d'impresa, che ha modificato il comma 1-bis dell'art. 104-bis norme att. cod. proc. pen., sicché quest'ultimo rinvia ora alle disposizioni del titolo IV del Libro I del codice antimafia, «ai fini della tutela dei terzi e nei rapporti con la procedura di liquidazione giudiziaria», per l'ipotesi in cui «il sequestro è disposto ai sensi dell'articolo 321, comma 2, del codice [di procedura penale]».

Il richiamo all'art. 321, comma 2, cod. proc. pen., cioè alla disposizione generale sul sequestro preventivo funzionale alla confisca, implica che la disciplina del codice antimafia sui diritti dei terzi abbia dismesso l'originaria connotazione speciale, assumendo, all'opposto, un tratto di generalità; invero, tale modifica normativa ha reso applicabile quella disciplina ben oltre il perimetro del sequestro e della confisca di prevenzione, anche al sequestro penale finalizzato alla confisca, e non per specifici titoli di reato, ma per tutti quelli che ammettono, o prescrivono, la confisca.

Pertanto, l'art. 41, comma 1, lettera l), numero 2), del d.lgs. n. 150 del 2022, ulteriormente intervenendo sul menzionato comma 1-bis, ne ha riferito la previsione anche alla confisca penale non preceduta dalla cautela del sequestro, in tal modo portando a compimento la generalizzazione di una disciplina pur nata come settoriale.

7.2.2.- La Corte di cassazione ha rimarcato come siffatta attrazione alla disciplina del codice antimafia di qualunque confisca, e di qualunque sequestro ad essa funzionale, abbia comportato una generale prevalenza della misura penale sulle aspettative civilistiche, le quali ultime non possono oggi trovare soddisfacimento se non nei limiti, e alle condizioni, di cui alla predetta disciplina (terza sezione penale, sentenza 20 giugno-4 novembre 2024, n. 40323).

Pertanto, in ragione di un'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata, il nuovo regime è stato ritenuto irretroattivo, osservandosi che la tutela accordata dal codice antimafia al terzo di buona fede non è pienamente soddisfattiva, a causa della falcidia del credito, sicché, per il passato, continua a valere la regola di priorità ex art. 2915 cod. civ. (Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenza 3 novembre 2023-21 febbraio 2024, n. 7706).

8.- La premessa interpretativa delle odierne questioni è dunque corretta, in quanto l'evoluzione normativa determinata dal codice della crisi d'impresa, e ultimata dal d.lgs. n. 150 del 2022, ha assoggettato alla restrittiva disciplina del codice antimafia la tutela dei terzi creditori rispetto a qualunque tipologia di confisca penale, e al sequestro preventivo ad essa finalizzato.

I parametri evocati dal giudice rimettente interrogano questa Corte sulla legittimità costituzionale di tale nuovo assetto normativo al metro del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), dell'inviolabilità del diritto di difesa (art. 24 Cost.), della garanzia del diritto di proprietà (art. 42 Cost.) e della protezione convenzionale dei beni (art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU).

8.1.- Per costante giurisprudenza di questa Corte, la tutela giurisdizionale dei diritti, assicurata dall'art. 24 Cost., comprende anche la fase dell'esecuzione forzata, poiché necessaria a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giudiziale (*ex multis*, sentenze n. 211 e n. 160 del 2024, n. 159 del 2023 e n. 228 del 2022).

Più in particolare, come questa Corte ha rilevato nella sentenza n. 160 del 2024, riguardo alla tutela del creditore ipotecario avverso la confisca edilizia dell'immobile, «[i]l credito garantito da ipoteca gode nell'ordinamento giuridico di una protezione peculiare, che discende dalla realtà del diritto di garanzia e dalla sua accessorietà al credito», essendo l'ipoteca, nelle tipiche connotazioni funzionali dello *ius sequelae*, *ius distrahendi* e *ius praelationis*, una componente del patrimonio del creditore, sì da poter fruire della tutela riconducibile all'art. 42 Cost., ed essere, in pari tempo, «attratta nell'alveo protettivo dell'art. 24 Cost., quale strumento volto ad assicurare una tutela preferenziale del credito in sede esecutiva».

In considerazione di tali rilievi, sempre la sentenza n. 160 del 2024 ha evidenziato «l'irragionevolezza di una disciplina che determina l'automatica estinzione del diritto reale di ipoteca e il conseguente pregiudizio alla tutela del credito, a scapito di un creditore ipotecario che non sia responsabile dell'abuso».



8.2.- Nella fattispecie oggetto del presente giudizio, la garanzia ipotecaria del credito, pur non essendo radicalmente estinta dalla sopravvenienza del vincolo penale, patisce una compressione irragionevole e sproporzionata, che d'altronde attinge pure il credito chirografario, sebbene con minore evidenza.

8.2.1.- Chi eroga il credito ripone affidamento sul patrimonio del debitore e per questo compie, con la diligenza delle buone pratiche, le normali verifiche di solvibilità, tra cui, innanzitutto, la consultazione dei pubblici registri, mobiliari e immobiliari.

Non può esigersi ordinariamente che gli accertamenti del creditore vadano oltre la sfera degli indici patrimoniali, e che si estendano a un profilo, quello della capacità a delinquere del debitore, che, almeno di regola, non offre evidenze specifiche.

La presunzione di mala fede, stabilita dall'art. 52, comma 1, lettera *b*), cod. antimafia, onera il creditore allo svolgimento di indagini attinenti non all'integrità patrimoniale del debitore, bensì alla sua integrità penale, il che, se può giustificarsi nell'area del contrasto alla criminalità organizzata (anche in virtù del sistema delle certificazioni antimafia), si appalesa viepiù inesigibile man mano che ci si allontana da questa area specifica, ovvero dal nucleo originario delle misure di prevenzione.

8.2.2.- Analoghe considerazioni vanno riferite alla falcidia creditoria.

Questa si rivela un sacrificio irragionevole del patrimonio del creditore, una volta che egli abbia provato la propria buona fede, e quindi l'estraneità al reato del debitore.

Peraltro, essendo applicata previa detrazione dei costi di procedura - in seguito alla ricordata modifica di cui all'art. 20, comma 2, della legge n. 161 del 2017 -, la falcidia non può giustificarsi quale concorso del creditore alle spese statali, risolvendosi piuttosto in un incameramento netto dell'erario, ai danni di creditori in buona fede.

8.2.3.- Per la Corte europea dei diritti dell'uomo, il credito rientra nel novero di biens e possessions, garantiti dall'art. 1 Prot. addiz. CEDU (*ex multis*, sezione prima, sentenze 1° luglio 2014, Gerasimov e altri contro Russia; 29 luglio 2010, Streltsov e altro contro Russia; 3 luglio 2003, Buffalo srl in liquidazione contro Italia).

Del pari, la Corte EDU affida la materia dei sequestri e delle confische al criterio di proporzionalità, che esige un fair balance tra l'interesse pubblico e il diritto privato, un equilibrato bilanciamento che è compromesso se al titolare del diritto viene imposto un onere eccessivo (*excessive burden*), da valutare nell'insieme dei condizionamenti e limiti sanciti a suo carico, perché «their cumulative effect could be such as to tilt the balance in the proceedings in the State's favour» (sezione quarta, sentenza 13 luglio 2021, Todorov e altri contro Bulgaria, paragrafo 215).

Nell'occuparsi della confisca di prevenzione ex art. 24 cod. antimafia, la Corte di Strasburgo, pur evidenziando come essa possa applicarsi anche in pregiudizio di terzi, considerata la pericolosità sociale dei reati in discorso, è tornata a esprimere gravi preoccupazioni (*serious concerns*) riguardo alle norme nazionali che prevedano misure del genere oltre il perimetro dei reati di maggiore allarme sociale (sezione prima, sentenza 25 settembre 2025, Isaia e altri contro Italia, paragrafo 72).

8.2.4.- Le odierne questioni riguardano la confisca prevista dall'art. 322-ter cod. pen., inserito dall'art. 3, comma 1, della legge 29 settembre 2000, n. 300 (Ratifica ed esecuzione dei seguenti Atti internazionali elaborati in base all'articolo K. 3 del Trattato sull'Unione europea: Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, fatta a Bruxelles il 26 luglio 1995, del suo primo Protocollo fatto a Dublino il 27 settembre 1996, del Protocollo concernente l'interpretazione in via pregiudiziale, da parte della Corte di Giustizia delle Comunità europee, di detta Convenzione, con annessa dichiarazione, fatto a Bruxelles il 29 novembre 1996, nonché della Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 26 maggio 1997 e della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, con annesso, fatta a Parigi il 17 dicembre 1997. Delega al Governo per la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica).

Tale norma si riferisce a una serie di reati omogenei quanto a oggettività giuridica (delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione), ma molto diversi per gravità, incluse anche le forme minori di peculato, ovvero peculato d'uso e peculato mediante profitto di errore altrui, reati che possono essere del tutto slegati da fenomeni di criminalità organizzata, e provenire da soggetti non sospettabili agli occhi dei terzi, nel momento in cui diventano titolari di un diritto di credito.

Questi terzi vedono sacrificato il proprio diritto patrimoniale, anche se di data certa anteriore al vincolo penale, e persino se assistito da un'antecedente iscrizione ipotecaria, tranne che provino la loro buona fede (con onere di non facile adempimento) e, comunque, con una falcidia del 40 per cento sul netto liquidato.

Il cumulo di aspetti negativi rende eccessivo il peso sul creditore, tanto più a fronte di reati del debitore non necessariamente legati al crimine organizzato, sicché la norma censurata non supera il test convenzionale di proporzionalità.



9.- La norma censurata deve essere quindi dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione di tutti i parametri evocati, con riferimento alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, ovvero con riguardo alla tutela dei creditori i quali abbiano instaurato una procedura esecutiva individuale, o vi siano intervenuti, su beni sequestrati o confiscati ai sensi del combinato disposto degli artt. 321, comma 2, cod. proc. pen. e 322-ter cod. pen.

Sebbene nell'ordinanza di rimessione il petitum sia limitato alla confisca per equivalente, l'accoglimento delle questioni non può che riferirsi alla confisca in genere, poiché la violazione dei parametri costituzionali, per quanto ancor più nitida in relazione alla confisca del tantumdem, cioè di beni diversi da quelli specificamente correlati al reato, si riscontra anche per la confisca diretta, avente a oggetto questi ultimi.

9.1.- All'accoglimento delle odierne questioni non ostono i precedenti di questa Corte relativi ai terzi coinvolti da procedimenti di prevenzione instaurati prima dell'entrata in vigore del codice antimafia, ovvero le sentenze n. 94 del 2015 e n. 26 del 2019, entrambe dichiarative dell'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 1, comma 198, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)».

Infatti, nel determinare l'estensione soggettiva - per alcune classi di creditori - di una disciplina intertemporale analoga a quella introdotta dal codice antimafia, tali sentenze hanno avuto pur sempre a oggetto il sequestro e la confisca di prevenzione, mentre le questioni odierne concernono la posizione dei terzi rispetto al più ampio spettro del sequestro e della confisca ordinari.

Anzi, proprio qui cade il vulnus costituzionale che oggi si riscontra, ovvero l'avvenuta estensione della disciplina dei diritti dei terzi, prevista nel codice antimafia, dal sequestro e confisca di prevenzione al sequestro e alla confisca penali.

9.2.- Non sfugge a questa Corte che l'odierna declaratoria di illegittimità costituzionale, incidendo su una particolare fattispecie all'interno di una realtà normativa interconnessa, reca con sé problemi di coordinamento, se non un'esigenza di revisione organica.

Per un verso, poiché la decisione che ora si assume riguarda specificamente le esecuzioni individuali, si pone il tema dei riflessi sulle procedure concorsuali: invero, pure a queste si riferisce la disposizione censurata, tramite la formulazione «e nei rapporti con la procedura di liquidazione giudiziaria», oltre che l'art. 317 cod. crisi d'impresa, che, sotto la rubrica «Principio di prevalenza delle misure cautelari reali e tutela dei terzi», a sua volta circolarmente rinvia al titolo IV del Libro I del codice antimafia, all'art. 321, comma 2, cod. proc. pen. e allo stesso art. 104-bis norme att. cod. proc. pen.

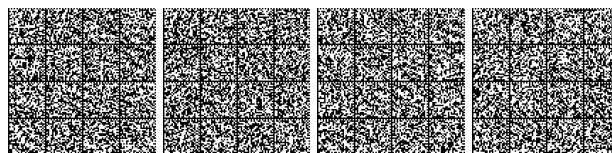
Per altro verso, giacché la presente sentenza, in ragione della fattispecie rilevante, è limitata al sequestro e alla confisca ex art. 322-ter cod. pen., si apre uno spazio di riflessione sulle misure cautelari e ablativo alle predette assimilabili, nonché sulla disposizione del primo periodo del comma 1-quater dello stesso art. 104-bis norme att. cod. proc. pen., che estende in modo specifico la disciplina del codice antimafia al sequestro e alla confisca in casi particolari e agli ulteriori casi di sequestro e confisca nei procedimenti per delitti riguardo ai quali le funzioni di pubblico ministero sono attribuite alla procura distrettuale.

La pluralità delle fattispecie, caratterizzate da punti di contatto, ma anche da profili distintivi - basti notare che, a differenza delle procedure concorsuali, «il procedimento di prevenzione non presuppone alcuna situazione di insolenza del prevenuto, bensì la sua pericolosità» (sentenza n. 12 del 2024) -, suggerisce l'opportunità di un articolato intervento del legislatore.

10.- In conclusione, va dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma censurata, nella parte in cui stabilisce che, in caso di sequestro disposto ai sensi dell'art. 321, comma 2, cod. proc. pen., in funzione della confisca di cui all'art. 322-ter cod. pen., e in caso di confisca ordinata ai sensi di quest'ultima disposizione, ai fini della tutela dei terzi creditori, i quali abbiano instaurato sui beni sequestrati o confiscati una procedura esecutiva individuale, o in tale procedura siano intervenuti, si applicano le disposizioni di cui al titolo IV del Libro I del codice antimafia.

La declaratoria di illegittimità costituzionale segnatamente rimuove l'assoggettamento della suddetta fattispecie alle disposizioni di cui al titolo IV del Libro I del codice antimafia, il che implica che la fattispecie medesima torni nell'alveo della regola di diritto comune, la quale determina la prevalenza del credito risultante da atto di data certa anteriore al sequestro (o alla confisca non preceduta da sequestro) e dei diritti reali di garanzia iscritti in epoca anteriore al sequestro (o alla confisca non preceduta da sequestro).

Potrà il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, e nel rispetto della Costituzione, introdurre un'apposita regolamentazione per contemperare la tutela dei diritti patrimoniali dei terzi di buona fede con l'esigenza di contrastare pratiche collusive con gli autori di reato.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 104-bis, comma 1-bis, secondo periodo, del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), come sostituito dall'art. 373, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), e modificato dall'art. 41, comma 1, lettera l), numero 2), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), nella parte in cui stabilisce che, in caso di sequestro disposto ai sensi dell'art. 321, comma 2, del codice di procedura penale, in funzione della confisca di cui all'art. 322-ter del codice penale, e in caso di confisca ordinata ai sensi di quest'ultima disposizione, ai fini della tutela dei terzi creditori, i quali abbiano instaurato sui beni sequestrati o confiscati una procedura esecutiva individuale, o in tale procedura siano intervenuti, si applicano le disposizioni di cui al titolo IV del Libro I del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136).

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Stefano PETITTI, *Redattore*Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260126

N. 127

Sentenza 14 aprile - 16 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo - Restrizioni all'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra - Delimitazione dell'ambito di applicazione della novella, mediante misura di salvaguardia - Previsione che le opere di pubblica utilità, indifferibili e urgenti, ubicate in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, devono comunque rispettare i limiti introdotti dalla novella - Denunciata violazione del principio di massima diffusione degli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili, come declinato dalla normativa europea nonché dei principi di proporzionalità e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2024, n. 101, art. 5, commi 1 e 2; decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, art. 2, comma 2, primo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 9, 11 e 117, primo comma; direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018; direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023; regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018; regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2024, n. 101, e dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera *b*) e *d*)», della legge 5 agosto 2022, n. 118», promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, con quattro sentenze non definitive del 13 maggio 2025, iscritte ai numeri 136, 137, 138 e 139 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di Eletticità Futura - Unione delle imprese elettriche italiane, di ERG Solar holding srl, e di FRV Italia srl, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 14 aprile 2026 il Giudice relatore Massimo Luciani;

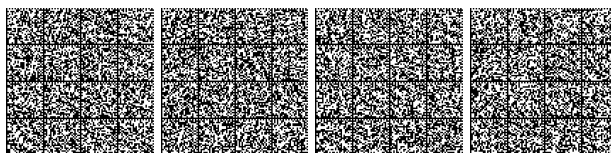
uditi gli avvocati Carlo Comandè per ERG Solar holding srl e FRV Italia srl, Pina Lombardi per Eletticità Futura - Unione delle imprese elettriche italiane, nonché l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 14 aprile 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con quattro distinte sentenze non definitive del 13 maggio 2025, rispettivamente iscritte ai numeri 136, 137, 138 e 139 del registro ordinanze 2025, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale: *a*) dell'art. 5, commi 1 e 2, del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2024, n. 101; *b*) dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera *b*) e *d*)», della legge 5 agosto 2022, n. 118».

Il comma 1 dell'art. 5 del d.l. n. 63 del 2024 (citato, di qui in avanti, nel testo risultante dalla legge di conversione) ha aggiunto il comma 1-*bis* all'art. 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio» - titolo così modificato dal decreto legislativo 9 gennaio 2026, n. 5, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio» -, mentre il successivo comma 2 ne delimita l'ambito di applicazione.



Viene denunciata la violazione degli artt. 3, 9, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili e dal regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica i regolamenti (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio, nonché dal regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

1.1.- Il TAR Lazio riferisce di essere chiamato a decidere sull'impugnazione da parte di alcune società operanti nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili, in particolare da fonte solare, del decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro della cultura e il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, 21 giugno 2024 (Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili) nonché dei relativi Allegati.

1.2.- In punto di fatto, il rimettente precisa che tra le iniziative delle società ricorrenti nei giudizi a quibus, in corso di sviluppo, rientrava, fra l'altro, la predisposizione di progetti per la realizzazione di impianti agrivoltaici anche «non avanzati», per i quali dovevano ancora essere avviate le procedure per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio.

1.3.- Secondo le società ricorrenti, le previsioni dettate dagli artt. 1, 3 e 7 del d.m. 21 giugno 2024, nel formale esercizio della delega di cui all'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021, avrebbero di fatto introdotto criteri asseritamente illegittimi e lesivi della loro posizione giuridica, in quanto suscettibili di pregiudicare l'autorizzazione dei progetti di impianti agrivoltaici in corso di elaborazione.

1.4.- In via preliminare, il TAR Lazio argomenta in ordine all'impossibilità di pervenire a un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 5 del d.l. n. 63 del 2024.

Il giudice rimettente osserva che l'oggetto della previsione normativa riguarderebbe specificamente l'installazione degli impianti fotovoltaici «con moduli collocati a terra [...] in zone classificate agricole», ponendosi in funzione servente rispetto alla dichiarata «straordinaria necessità e urgenza di contrastare il fenomeno del consumo del suolo a vocazione agricola». Dalle richiamate coordinate normative si desumerebbe che il divieto concerne gli impianti fotovoltaici con moduli installati a terra, ritenuti incompatibili con la destinazione agricola del suolo e con l'esigenza di contenerne il consumo.

Il TAR Lazio, richiamate le linee guida in materia di impianti agrivoltaici, emanate il 27 giugno 2022 dal Dipartimento per l'energia del Ministero della transizione ecologica, afferma che il divieto di cui all'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 non sarebbe applicabile agli impianti agrivoltaici avanzati, poiché l'assenza di moduli collocati a terra escluderebbe il consumo di suolo agricolo che la norma intende prevenire.

Tale conclusione troverebbe conferma sia nella risposta del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste all'interrogazione parlamentare n. 3-01225, presentata il 21 maggio 2024, secondo la quale «[s]arà [...] possibile installare pannelli sospesi, il cosiddetto agrivoltaico avanzato, sotto il quale si può coltivare e portare a termine tutti i progetti legati al PNRR» (si richiama A.C. - XIX Legislatura - Discussioni - Seduta del 22 maggio 2024 - Resoconto stenografico), sia nel disegno di legge della Regione Puglia 23 ottobre 2024, n. 222, recante «Individuazione delle superfici e delle aree per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili in attuazione dell'art. 20, comma 4, del dlgs 8/11/21, n. 199 e dell'art. 3, comma 1, del decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica del 21/06/24 (Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili)», che ammetterebbe nelle aree agricole esclusivamente impianti agrivoltaici di natura sperimentale.

Il giudice rimettente afferma che le società ricorrenti avrebbero prodotto progetti di impianti agrivoltaici non avanzati, certamente ricompresi nel divieto normativo.

Gli agrivoltaici non avanzati si caratterizzerebbero per l'installazione dei moduli a terra e determinerebbero il consumo di suolo a vocazione agricola, sia pure in misura più limitata rispetto ai tradizionali impianti fotovoltaici. Solo gli impianti con moduli sollevati da terra garantirebbero la coincidenza fra la superficie occupata dalle colture e quella del sistema agrivoltaico, fatti salvi gli elementi costruttivi dell'impianto che poggiano a terra e che inibiscono l'attività in zone circoscritte del suolo (si richiamano le linee guida sugli impianti agrivoltaici del 2022).



Secondo il TAR Lazio, un'interpretazione che escludesse ogni tipologia di impianto agrivoltaico dall'ambito applicativo del divieto si porrebbe in contrasto con il tenore letterale della norma e con le sue finalità.

Gli impianti agrivoltaici di tipo tradizionale, nella misura in cui si concretino nell'installazione di pannelli collocati al suolo, dovrebbero pertanto ricadere nella previsione che vieta l'installazione di impianti «con moduli collocati a terra».

Il giudice rimettente esclude che l'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 possa essere interpretato nel senso di subordinare il divieto a una previa istruttoria conforme alle linee guida del 2022, poiché ciò si tradurrebbe in un'interpretazione abrogans, in contrasto con il dato letterale e con la *ratio* della norma. Il legislatore, infatti, avrebbe inteso consentire l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra nelle aree agricole solo nei casi espressamente previsti, sicché l'avverbio «esclusivamente» confermerebbe la portata assoluta del divieto al di fuori delle deroghe contemplate.

1.5.- Il giudice rimettente osserva che l'impossibilità di pervenire a un'interpretazione della norma pienamente soddisfacente per le società ricorrenti comporta la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate, atteso che il divieto di cui all'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 precluderebbe la realizzazione dei progetti in ragione della loro concreta localizzazione.

Il d.m. 21 giugno 2024 replicherebbe il divieto sancito dalla norma primaria, demandando alla legge regionale la sua pedissequa trasposizione, determinando ex se l'impossibilità di realizzare i progetti delle società ricorrenti.

La perdurante vigenza della norma censurata precluderebbe qualsiasi intervento demolitorio da parte del giudice rimettente, risultando il d.m. 21 giugno 2024 conforme alla legge.

In mancanza della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 la domanda di annullamento dell'art. 1 del d.m. 21 giugno 2024, per la parte di interesse, dovrebbe essere rigettata.

Viceversa, l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata comporterebbe l'annullamento dell'art. 1, comma 2, lettera d), del d.m. 21 giugno 2024.

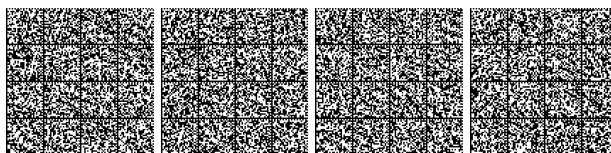
1.6.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il TAR Lazio sostiene che la disciplina censurata presenterebbe profili di contrasto anzitutto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., per il profilo del mancato rispetto «dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario» e, in particolare, del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, derivante dalla normativa eurounitaria.

Dopo aver puntualmente richiamato il quadro normativo eurounitario, il rimettente rileva che tutela ambientale e promozione delle energie rinnovabili costituiscono politiche interdipendenti, evidenziando, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, come l'impiego di fonti rinnovabili per la produzione di energia elettrica contribuisca alla protezione dell'ambiente mediante la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, tra le principali cause dei cambiamenti climatici che l'Unione europea e gli Stati membri si sono impegnati a contrastare.

L'incremento della quota di rinnovabili costituirebbe uno degli elementi portanti del pacchetto di misure richieste per ridurre le emissioni di tali gas e conformarsi alla legge 1° giugno 2002, n. 120 (Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997), nonché agli altri impegni assunti a livello eurounitario e internazionale per la riduzione di tali emissioni. Ciò, peraltro, sarebbe funzionale anche alla tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, nonché alla preservazione dei vegetali (si richiama Corte di giustizia UE, grande sezione, sentenza 1° luglio 2014, causa C-573/12, Ålands Vindkraft AB, e sentenza 13 marzo 2001, causa C-379/98, PreussenElektra AG).

Il rimettente, dopo aver diffusamente richiamato la direttiva 2018/2001/UE, evidenzia l'introduzione di un obiettivo vincolante dell'Unione per il 2030, ai sensi dell'art. 3, volto a garantire che la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo raggiunga almeno il 32 per cento, con previsione di una possibile revisione al rialzo da parte della Commissione in funzione dell'andamento dei costi, degli impegni internazionali e della riduzione dei consumi, nonché della sufficienza dei contributi nazionali valutati attraverso i piani integrati per l'energia e il clima. Richiama altresì il regolamento n. 2021/1119/UE, che ha istituito il quadro normativo per la neutralità climatica, sancendo l'obiettivo vincolante di azzeramento delle emissioni nette entro il 2050 e fissando, quale traguardo intermedio per il 2030, una riduzione di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990. Sono inoltre evocati la direttiva 2023/2413/UE e il regolamento n. 2018/1999/UE, che delinea il sistema di governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, improntato a criteri di affidabilità, trasparenza ed efficienza, funzionale al conseguimento degli obiettivi climatici ed energetici dell'Unione in coerenza con l'Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015.

In conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte (si richiamano le sentenze n. 121 e n. 77 del 2022, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011), viene evidenziato che la normativa eurounitaria e quella nazionale sarebbero ispirate al principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili, il quale si tradurrebbe nella generale utilizzabilità dei suoli per l'installazione degli impianti, salve eccezioni giustificate dalla tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti (si richiama anche la sentenza di questa Corte n. 13 del 2014).



Si rileva, inoltre, che l'originaria disciplina di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, in materia di individuazione delle aree idonee e non idonee, non introduceva preclusioni generalizzate all'impiego di terreni agricoli, stabilendo anzi che le superfici agricole non utilizzabili erano, tra l'altro, considerate aree privilegiate per l'installazione degli impianti da fonti rinnovabili.

Secondo il rimettente il nuovo comma 1-*bis* dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, come introdotto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024, stravolgerebbe l'assetto previgente.

Dall'elenco dei siti idonei all'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra si desumerebbe che la gran parte dei terreni agricoli, pari a circa metà del territorio nazionale, risulterebbe preclusa a nuovi interventi di tale tipo, salvo quelli di mero rifacimento, modifica o ricostruzione, con conseguente impossibilità di impiegare ulteriore suolo agricolo. Si precisa inoltre che il divieto non si estende - per espressa previsione - ai soli progetti attuativi di misure finanziate con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) o il Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR, che tuttavia non comprenderebbero tutti i progetti necessari al raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) (strumento previsto dalla normativa eurounitaria per conseguire gli obiettivi vincolanti dell'Unione per la quota di energia rinnovabile).

Secondo il TAR Lazio, considerato lo stato di attuazione dell'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021 e l'ampia discrezionalità riconosciuta alle regioni dal d.m. 21 giugno 2024 nell'individuazione delle aree non idonee, l'impatto del divieto risulterebbe comunque incerto e, in ogni caso, si tradurrebbe in una significativa restrizione delle aree disponibili per l'installazione degli impianti, in potenziale contrasto con l'art. 15-*ter*, paragrafo 1, secondo capoverso, della direttiva 2018/2001/UE, inserito dall'art. 1, punto 6), della direttiva 2023/2413/UE a tenor del quale «[g]li Stati membri garantiscono che tali zone, compresi gli impianti di produzione di energia rinnovabile esistenti, e i meccanismi di cooperazione sono commisurati alle traiettorie stimate e alla potenza totale installata pianificata delle tecnologie per le energie rinnovabili stabilite nei piani nazionali per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999».

Viene altresì evidenziato che, ai sensi dell'art. 32 del regolamento n. 2018/1999/UE, il mancato raggiungimento degli obiettivi in materia di energie rinnovabili può determinare per gli Stati membri l'obbligo di adottare misure supplementari, inclusi contributi finanziari al meccanismo europeo per l'energia rinnovabile.

Secondo il TAR Lazio, la sottrazione indiscriminata di vaste porzioni del territorio nazionale all'impiego della tecnologia fotovoltaica potrebbe ostacolare il conseguimento degli obiettivi fissati in materia di energie rinnovabili, con conseguente necessità di misure correttive e possibili ricadute sulle finanze pubbliche.

La preclusione generalizzata all'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra contrasterebbe inoltre con il principio che, nell'ambito del processo di individuazione delle zone necessarie per i contributi nazionali all'obiettivo complessivo dell'Unione di energia rinnovabile per il 2030 ai sensi del paragrafo 1 dell'art. 15-*ter* della direttiva 2413/2023/UE, «[g]li Stati membri favoriscono l'uso polivalente delle zone di cui al paragrafo 1. I progetti in materia di energia rinnovabile sono compatibili con gli usi preesistenti di tali zone» (art. 15-*ter*, paragrafo 3, della direttiva 2413/2023/UE).

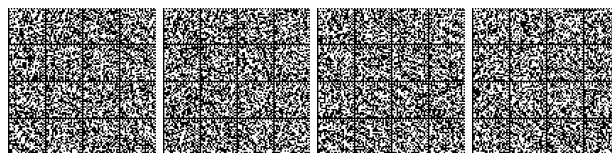
Secondo il rimettente, il divieto introdotto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 configurerebbe un insana-bile conflitto tra uso agricolo del suolo e tecnologia fotovoltaica con moduli a terra, conflitto che non sussisterebbe, o sussisterebbe solo in parte, nel caso dell'agrivoltaico.

Il divieto, inoltre, potrebbe ostacolare il raggiungimento degli obiettivi di potenza installata da fonti rinnovabili e compromettere la strategia europea di adattamento ai cambiamenti climatici, mettendo a rischio il conseguimento della neutralità climatica.

Ad avviso del TAR Lazio, il divieto si porrebbe altresì in contrasto con il principio di integrazione ambientale di cui all'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e all'art. 37 della Carta di Nizza, non prevedendo alcun effettivo bilanciamento fra gli interessi coinvolti e attribuendo prevalenza assoluta alla conservazione dello stato dei luoghi, senza considerare neppure la concreta utilizzabilità agricola dei terreni.

La disposizione, infine, apparirebbe disorganica rispetto all'impianto dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e incoerente con la finalità, perseguita dalla normativa europea e nazionale citata, di promuovere la massima diffusione delle energie rinnovabili.

1.7.- Secondo il giudice rimettente, la disciplina censurata contrasterebbe anche con il principio di proporzionalità (si richiama Corte di giustizia UE, quinta sezione, sentenza 11 giugno 2009, causa C-170/08, H. J. Nijemeisland, nonché la sentenza di questa Corte n. 1 del 2014), violando pertanto l'art. 3 Cost.



La misura censurata introdurrebbe un divieto generalizzato e assoluto all'impiego della tecnologia fotovoltaica con moduli a terra su vasta parte del territorio nazionale, discostandosi radicalmente dal modello ordinario di bilanciamento tra diffusione delle energie rinnovabili e tutela ambientale, paesaggistica e culturale.

Mentre, infatti, tali interessi sono normalmente salvaguardati mediante l'individuazione di aree non idonee, che consentono comunque una verifica in concreto della compatibilità dei singoli progetti, l'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 sancirebbe una prevalenza assoluta e preventiva dell'interesse alla conservazione dei suoli agricoli, senza alcuno spazio per il contemperamento con altri interessi di rilievo costituzionale.

1.8.- Il TAR Lazio sostiene che la norma censurata comporti il sacrificio incondizionato del principio di sviluppo sostenibile e che ciò contrasterebbe con gli artt. 3 e 9 Cost. e con la consolidata giurisprudenza di questa Corte, a tenore della quale «[t]utti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri» (si richiama la sentenza di questa Corte n. 85 del 2013).

Secondo il rimettente, il divieto introdotto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 opererebbe sulla base della sola classificazione urbanistica agricola dei terreni, senza considerare il loro concreto utilizzo, la reale vocazione agricola o la qualità delle colture, risultando perciò irragionevole e sproporzionato, specie con riguardo alle aree degradate o non utilizzabili.

L'ordinanza di rimessione, infine, mette in evidenza che le linee guida di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili) prevedevano che le regioni potessero indicare come aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti le aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio, tra cui le aree agricole interessate da produzioni agricolo-alimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni DOP, IGP, STG, DOC, DOCG, produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale.

La disciplina posta dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 si porrebbe inoltre in contrasto con la raccomandazione (UE) 2024/1343 della Commissione, del 13 maggio 2024, sull'accelerazione delle procedure autorizzative per l'energia da fonti rinnovabili e i progetti infrastrutturali correlati, poiché introdurrebbe un divieto che massimizza le zone di esclusione, che sarebbe privo di adeguato fondamento concreto e incompatibile con l'obiettivo europeo di ampliare la disponibilità di spazi destinati allo sviluppo dei progetti di energie rinnovabili.

1.9.- Il rimettente precisa che i profili di illegittimità costituzionale rilevati devono ritenersi estesi anche all'art. 5, comma 2, del d.l. n. 63 del 2024, nella parte in cui introduce una disciplina di salvaguardia fondata sul divieto previsto dal comma 1, nonché all'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024, laddove prevede che «[g]li interventi di cui all'articolo 1, comma 1, sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, nel rispetto di quanto previsto all'articolo 20, comma 1-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199», poiché tale disposizione riprodurrebbe il divieto di cui al citato comma 1-bis dell'art. 20 del novellato d.lgs. n. 199 del 2021.

1.10.- Sulla scorta di tali premesse, il TAR Lazio solleva, in riferimento agli artt. 3, 9, 11 e 117, primo comma, Cost., anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2018/1999/UE, come modificati dalla direttiva 2023/2413/UE, nonché dal regolamento n. 2021/1119/UE, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, del d.l. n. 63 del 2024, nonché dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in tutti i giudizi con separati atti di analogo tenore, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, in subordine, non fondate.

2.1.- In via preliminare, l'interveniente ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, assumendo che esse sarebbero formulate in termini meramente dubitativi e si fonderebbero su elementi fattuali non dimostrati, prospettati quali presupposti soltanto eventuali.

Più specificamente, il rimettente avrebbe prospettato le questioni in termini meramente ipotetici, assumendo - senza adeguato supporto fattuale - che il divieto generalizzato di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra su aree agricole possa compromettere il conseguimento degli obiettivi eurounitari in materia di energie rinnovabili. La censura risulterebbe pertanto inammissibile, poiché fondata su mere congetture e non corroborata da dati certi o elementi probatori idonei.

In particolare, il rimettente avrebbe erroneamente assimilato il divieto in esame a una preclusione assoluta dello sfruttamento fotovoltaico delle aree agricole, omettendo di considerare che restano consentiti gli impianti agrivoltaici avanzati, compatibili con l'uso agricolo del suolo. Ne conseguirebbe che le aree agricole non sono integralmente sot-



tratte alla produzione di energia solare, ma soltanto alle installazioni incompatibili con la contestuale destinazione agricola. La difesa statale osserva, infine, che il diritto europeo prevede comunque strumenti correttivi idonei a fronteggiare eventuali difficoltà nel conseguimento degli obiettivi fissati per il 2030.

2.2.- Nel merito, la difesa erariale deduce la non fondatezza delle questioni.

2.2.1.- Quanto ai parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione alla normativa europea richiamata e al dedotto ostacolo al conseguimento degli obiettivi di efficienza energetica, l'Avvocatura generale dello Stato sostiene che le medesime ragioni prospettate a sostegno dell'inammissibilità varrebbero, comunque, a fondare il rigetto nel merito delle questioni.

Non vi sarebbe, infatti, alcun elemento idoneo a dimostrare che le residue modalità di utilizzo dei terreni agricoli per la produzione di energia solare - dagli impianti agrivoltaici avanzati alle ulteriori ipotesi consentite dalla normativa censurata - risultino tali da compromettere il conseguimento degli obiettivi unionali di tutela ambientale ed efficienza energetica. Al contrario, la disciplina in esame costituirebbe espressione di una legittima scelta legislativa volta a contemperare le esigenze della produzione energetica con la tutela della destinazione agricola del suolo, anche alla luce dei meccanismi di salvaguardia previsti dall'ordinamento europeo.

2.2.2.- Quanto ai parametri di cui agli artt. 3 e 9 Cost., l'Avvocatura dello Stato contesta la prospettata violazione del principio di integrazione delle tutele e dei valori ambientali, sostenendo che la normativa censurata si collochi nel quadro di un necessario bilanciamento fra promozione delle energie rinnovabili e tutela del suolo agricolo, bene non rinnovabile ed essenziale per la biodiversità, la sicurezza alimentare e la sostenibilità ambientale.

La difesa statale richiama, a tal fine, i principi eurounitari in materia di sviluppo sostenibile, evidenziando come la stessa Unione europea persegua un equilibrio fra transizione energetica e salvaguardia del territorio agricolo.

Tale obiettivo implicherebbe l'adozione di una pianificazione territoriale accurata accompagnata da valutazioni ambientali rigorose, nonché l'impiego di tecnologie compatibili, quali l'agrivoltaico di ultima generazione.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, il giudice rimettente avrebbe omesso di considerare che la massima diffusione delle fonti rinnovabili (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 121 e n. 77 del 2022, n. 106 del 2020 e n. 286 del 2019) non costituisce un valore assoluto (si richiama la sentenza di questa Corte n. 13 del 2014), potendo essere contemperata con altri interessi costituzionalmente rilevanti, secondo un approccio sistemico già affermato dalla giurisprudenza di questa Corte (si richiama la sentenza n. 85 del 2013).

In tale prospettiva, l'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 rappresenterebbe una legittima scelta legislativa volta a prevenire il consumo irreversibile di suolo agricolo e a garantire un equilibrato governo del territorio, senza precludere in assoluto lo sfruttamento energetico delle aree agricole.

2.2.3.- Quanto al parametro di cui all'art. 3 Cost., l'Avvocatura dello Stato sostiene che le disposizioni oggetto del presente giudizio non sarebbero censurabili per difetto di proporzionalità, poiché il divieto previsto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024, alla luce del dato letterale e della *ratio* della norma, non si estenderebbe agli impianti agrivoltaici avanzati, i quali, non comportando l'installazione di moduli a terra, non determinerebbero la sottrazione di suolo agricolo che la norma mira a prevenire.

Il divieto introdotto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 non integrerebbe una preclusione assoluta alla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili su un'ampia parte del territorio nazionale, poiché consentirebbe l'utilizzo di impianti agrivoltaici avanzati, idonei a preservare la continuità delle attività agricole e pastorali. Tale scelta legislativa costituirebbe un equilibrato bilanciamento fra tutela della produzione agricola e promozione dell'energia pulita, risultando conforme al principio di proporzionalità e adeguata al perseguimento degli obiettivi di efficienza energetica.

La scelta normativa sarebbe necessaria, poiché la tutela della produzione agricola non potrebbe essere garantita consentendo l'installazione di moduli a terra, e risulterebbe proporzionata in senso stretto, imponendo un sacrificio ragionevole agli operatori, i quali potrebbero comunque perseguire i propri obiettivi imprenditoriali attraverso l'agrivoltaico avanzato. Tale soluzione costituirebbe un'evoluzione naturale e strategica del fotovoltaico su suolo, idonea a generare un ecosistema virtuoso in grado di coniugare produzione agricola ed energetica.

In un'ottica sistemica, il divieto non integrerebbe una preclusione assoluta e irragionevole, ma attuerebbe proprio il principio di proporzionalità, volto a evitare il sacrificio irreversibile e generalizzato del suolo agricolo in presenza di alternative tecniche meno impattanti, rappresentando così un vincolo essenziale per politiche di sviluppo delle rinnovabili improntate a equilibrio e sostenibilità.

In conclusione, la difesa erariale osserva che, in assenza della disciplina censurata, si determinerebbe il rischio di un'espansione illimitata del «diritto» all'installazione di impianti fotovoltaici a terra, suscettibile di diventare «tiranno» rispetto ad altri beni costituzionalmente tutelati, quali la protezione del patrimonio agricolo, della biodiversità e del



suolo. La Costituzione imporrebbe invece «un continuo e vicendevole bilanciamento fra principi e diritti fondamentali. Senza pretesa di assolutezza per nessuno di essi. [...] Il punto di equilibrio, proprio perché è dinamico e non prefissato in principio, deve essere valutato dal legislatore nelle statuizioni delle norme e dal giudice delle leggi in sedi di controllo, secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale» (si richiama la sentenza di questa Corte n. 85 del 2013).

Nell'atto di intervento si aggiunge che, secondo il giudice amministrativo, tale bilanciamento sarebbe già stato compiuto a livello europeo, senza margini per gli Stati membri, con la conseguenza che i progetti eolici e fotovoltaici dovrebbero essere integralmente realizzati in funzione degli obiettivi di decarbonizzazione. Ne deriverebbe l'emersione di un ulteriore interesse «tiranno», quello alla neutralità climatica, rispetto al quale ogni altro interesse dovrebbe recedere. Tale impostazione è tuttavia ritenuta non condivisibile e si propugna un'interpretazione sistematica e coerente del diritto europeo, da coordinarsi con l'art. 9 Cost., inteso quale limite e criterio di bilanciamento, in armonia con l'art. 4, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea, che salvaguarda l'identità costituzionale degli Stati membri.

2.2.3.1.- Quanto al profilo di irragionevolezza e sproporzionalità del divieto in ragione della sola classificazione urbanistica dell'area come agricola, indipendentemente dal suo concreto utilizzo, si osserva che esigenze di certezza del diritto impongono il riferimento a categorie giuridiche stabili, non a condizioni fattuali mutevoli quali il degrado o la temporanea inutilizzazione del suolo. La classificazione urbanistica esprimerebbe infatti la vocazione attuale e potenziale del terreno.

Si aggiunge, infine, che l'eventuale apertura alle aree agricole degradate o non utilizzate risulterebbe, in concreto, scarsamente significativa, poiché tali superfici sarebbero spesso inadatte all'installazione di impianti fotovoltaici per caratteristiche morfologiche e strutturali.

2.2.3.2.- Nemmeno sarebbe condivisibile il passaggio dell'ordinanza in cui si evidenzerebbe che il divieto dovrebbe essere selettivo e calibrato sulla qualità delle colture, limitandosi a preservare le sole aree interessate da produzioni agroalimentari di pregio (biologiche, «D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G.», tradizionali o di particolare rilevanza paesaggistica e culturale).

L'Avvocatura dello Stato rileva che tale impostazione si porrebbe in contrasto con la vocazione agricola del suolo, desumibile dalla sua classificazione urbanistica, la quale ne consente anche una futura destinazione a colture di pregio, possibilità che verrebbe compromessa da un'occupazione generalizzata con impianti fotovoltaici.

Si precisa, infine, che la tutela dei suoli agricoli non riguarda esclusivamente le produzioni di eccellenza, ma anche quelle tradizionali e ordinarie, cui si riferisce il principio di preservazione del suolo, strettamente connesso al diritto a una sana alimentazione e all'autosufficienza alimentare nazionale. Tali interessi, riferiti alle coltivazioni tipiche del contesto mediterraneo, sarebbero stati trascurati dal giudice rimettente, rendendo la normativa immune dai vizi dedotti.

3.- Nel giudizio iscritto al n. 137 del registro ordinanze 2025 si è costituita, ai sensi dell'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, con memoria depositata in data 4 agosto 2025, anche l'associazione Elettricità Futura - Unione delle imprese elettriche italiane, parte nel giudizio *a quo*, che, dopo aver illustrato il contesto normativo nazionale e europeo di riferimento e richiamato varie sentenze di questa Corte, ripercorre i passaggi più significativi della sentenza non definitiva del TAR Lazio.

L'associazione richiama un contributo dalla stessa prodotto, dal quale si evincerebbe che per raggiungere l'obiettivo del piano elettrico 2030/REPowerEU in Italia si dovrebbero installare 84 GW, di cui 57 GW di fotovoltaico. Nel territorio italiano la superficie agricola totale (SAT) sarebbe pari a 16 milioni di ettari mentre la superficie agricola utilizzata (SAU) sarebbe pari ad 12,5 milioni di ettari. Inoltre, 4 milioni di ettari di terreni agricoli sarebbero abbandonati. Al 2023 sarebbero stati installati impianti pari a una potenza di 30,3 GW. Di questi, secondo il GSE, 9,2 GW sarebbero impianti fotovoltaici a terra che utilizzano 16.400 ettari, che equivarrebbero solo allo 0,05 per cento del territorio nazionale, oppure allo 0,13 per cento della SAU. Installare gli 84 GW di cui al piano elettrico 2030/REPowerEU richiederebbe fino a 70.000 ettari - considerando l'ipotesi in cui l'intero obiettivo fosse conseguito mediante il solo impiego della tecnologia fotovoltaica con pannelli collocati a terra, senza tenere conto della quota installabile sugli edifici - che equivarrebbe allo 0,2 per cento del territorio italiano e allo 0,4 per cento della SAT. Si tratterebbe di una porzione marginale di suoli agricoli anche se paragonata ai 4 milioni di ettari di terreni agricoli abbandonati e ai 12,5 milioni di ettari di SAU.

Alla luce di tali dati, l'associazione rileva che, a fronte di un rischio di eccessivo consumo di suolo agricolo ritenuto insussistente, il d.l. n. 63 del 2024 introdurrebbe un divieto generale e indiscriminato di realizzazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree qualificate urbanisticamente come agricole, con un impatto eccessivamente pregiudizievole sia sugli interessi privati sia sugli stessi obiettivi, in astratto perseguiti, di tutela ambientale e paesaggistica.

L'associazione, pertanto, chiede a questa Corte di accogliere le sollevate questioni.



4.- Nei giudizi iscritti ai numeri 137 e 139 del registro ordinanze 2025, in data 5 agosto 2025, si sono costituite in giudizio rispettivamente la ERG Solar holding srl e la FRV Italia srl, parti nei giudizi a quibus.

Preliminarmente, le società evidenziano come la norma censurata non chiarisca se il divieto ivi previsto ricomprenda anche gli impianti agrivoltaici, sia di tipo base sia di tipo avanzato ai sensi del testo applicabile *ratione temporis* dell'art. 65, commi 1-*quater* e 1-*quinquies*, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, in legge 4 marzo 2012, n. 27, i quali, pur condividendo con il fotovoltaico a terra la tecnologia dei moduli collocati al suolo, sono progettati per garantire la continuità delle attività agricole, consentendo la coltivazione e il pascolo. Ne deriverebbe, in assenza di esplicite deroghe, un divieto generalizzato e indiscriminato anche rispetto a tali impianti, sebbene il TAR Lazio abbia ritenuto, in via interpretativa, che gli impianti agrivoltaici avanzati restino esclusi dal divieto, non comportando la sottrazione di suolo agricolo nei termini considerati dalla norma.

Le società ripercorrono inoltre la motivazione delle sentenze non definitive del TAR Lazio, con riferimento alla non manifesta infondatezza delle questioni, richiamando la normativa eurolunitaria rilevante e la pertinente giurisprudenza di questa Corte (si richiamano le sentenze n. 134, n. 125 e n. 28 del 2025, n. 105 del 2024 e n. 216 del 2022).

Si aggiunge che il divieto di cui all'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 risulterebbe paradossale alla luce dei dati reali sull'occupazione di suolo agricolo da parte degli impianti fotovoltaici, come evidenziato anche dal contributo di Elettricità Futura. Ne emergerebbe l'inesistenza del presupposto fattuale del depauperamento dei suoli agricoli, sia per la marginalità delle superfici effettivamente utilizzabili per l'installazione di impianti con moduli a terra rispetto alla superficie agricola totale sia per la necessità di conseguire gli obiettivi europei mediante una combinazione di soluzioni tecnologiche, anche su infrastrutture esistenti, con conseguente incidenza solo limitata sui terreni agricoli. Le opere, peraltro, sarebbero qualificate *ex lege* come di pubblica utilità, funzionali alla tutela ambientale, proprio a mitigazione e contenimento del consumo di suolo necessario alla loro realizzazione.

Le società osservano inoltre, ad colorandum, che simili misure non sono mai state adottate nei confronti di interventi speculativi di trasformazione urbanistica di suoli agricoli privi di finalità pubblica, profilo da cui deriverebbe l'«abnormità» della scelta normativa censurata.

Infine, si richiama la consolidata giurisprudenza di questa Corte che avrebbe più volte ribadito la rilevanza del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili e la necessità che la normativa di settore sia coerente con gli obiettivi unionali di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e di contrasto al cambiamento climatico, in un'ottica di progressiva espansione delle energie rinnovabili.

Le società concludono chiedendo a questa Corte l'accoglimento delle sollevate questioni.

5.- In data 5 gennaio 2026, in tutti i giudizi, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, ribadendo quanto già evidenziato nell'atto di intervento.

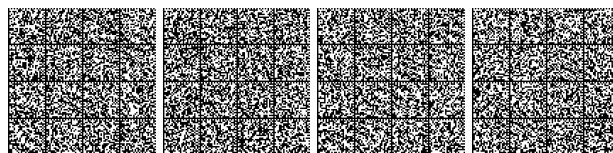
6.- Nei giudizi iscritti ai numeri 137 e 139 del registro ordinanze 2025, in data 5 gennaio 2026, hanno depositato memoria anche la ERG Solar holding srl e la FRV Italia srl.

6.1.- Le società, oltre a ribadire le argomentazioni già svolte nelle memorie di costituzione, prendendo atto dell'evoluzione del quadro normativo, formulano ulteriori rilievi volti a confermare sia la rilevanza delle questioni, sia la perdurante attualità del loro interesse a una pronuncia di questa Corte sull'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

Più nello specifico, le società evidenziano che, nelle more della definizione delle questioni sollevate innanzi a questa Corte, è entrato in vigore il decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175 (Misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili) - non ancora convertito in legge al momento del deposito delle memorie - con il quale sono state apportate integrazioni e modifiche al d.lgs. n. 190 del 2024.

In particolare, le società sostengono che il d.l. n. 175 del 2025 avrebbe abrogato l'art. 20 del d.lgs. 199 del 2021, compresa la disciplina delle aree idonee a ospitare gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili (impianti FER) e il comma 1-*bis* introdotto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024. Tuttavia, il d.l. n. 175 del 2025, all'art. 2, comma 1, lettera h), ha previsto l'inserimento dell'art. 11-*bis* nel d.lgs. n. 190 del 2024, il cui comma 2 avrebbe sostanzialmente riprodotto il medesimo divieto, inibendo l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, inclusi gli agrivoltaici "base", nelle aree agricole.

L'unica novità introdotta dal d.l. n. 175 del 2025 consisterebbe nell'esplicito riferimento agli impianti agrivoltaici, consentiti purché i moduli siano collocati «in posizione adeguatamente elevata da terra». Tale formulazione, tuttavia, confermerebbe nella sostanza il preesistente divieto generale di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra e di impianti agrivoltaici base, privi del requisito dell'elevazione dei moduli previsto dalle linee guida del 2022.



La disciplina sopravvenuta, pertanto, continuerebbe a consentire esclusivamente gli impianti agrivoltaici avanzati, mantenendo il divieto sia per quelli fotovoltaici tradizionali sia per quelli agrivoltaici non dotati delle suddette caratteristiche tecniche.

Secondo le società, l'art. 11-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 190 del 2024, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *h*), del d.l. n. 175 del 2025, avrebbe pertanto sostanzialmente confermato il divieto di realizzazione degli impianti agrivoltaici base in area agricola, salve limitate eccezioni. Ne conseguirebbe che, nonostante l'abrogazione formale dell'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021, la disciplina censurata continuerebbe a produrre effetti nell'ordinamento, permanendo così sia la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale nel giudizio pendente innanzi al TAR Lazio sia l'interesse delle società ricorrenti.

6.2.- Si evidenzia inoltre la sostanziale identità tra la disposizione abrogata e la nuova disciplina, sostenendo che le valutazioni del rimettente in ordine alla sussistenza dell'interesse delle società al pronunciamento di questa Corte resterebbero integralmente valide anche con riferimento alla normativa sopravvenuta.

In tale prospettiva, si invoca la giurisprudenza di questa Corte che consente di estendere d'ufficio il sindacato di costituzionalità a una disposizione sopravvenuta che riproduca il medesimo contenuto normativo di una disposizione precedente, poiché il divieto originario continuerebbe a operare attraverso la nuova formulazione legislativa, con conseguente persistente limitazione alla realizzazione di impianti fotovoltaici a terra e agrivoltaici base.

7.- Nel solo giudizio iscritto al n. 137 del registro ordinanze 2025, in data 7 gennaio 2026, ha presentato memoria anche Elettricità Futura, ribadendo quanto già evidenziato nell'atto di costituzione e chiedendo «l'estensione del giudizio di illegittimità costituzionale in relazione allo *ius superveniens*».

8.- In data 24 marzo 2026, con riferimento rispettivamente ai giudizi iscritti ai numeri 137 e 139 del registro ordinanze 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato due memorie, ribadendo quanto già dedotto nell'atto di intervento e nella memoria del 5 gennaio 2026 e prendendo posizione sul d.l. n. 175 del 2025, convertito, con modificazioni, in legge 15 gennaio 2026, n. 4.

A seguito dell'entrata in vigore del d.l. n. 175 del 2025 (qui e di seguito citato nel testo come convertito), la disciplina delle aree idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili sarebbe oggi contenuta nell'art. 11-*bis* del d.lgs. n. 190 del 2024.

8.1.- L'Avvocatura generale dello Stato, preliminarmente, afferma che, quanto alle aree agricole, il d.l. n. 175 del 2025 «ha precisato la portata delle limitazioni già vigenti, confermando il divieto del fotovoltaico a terra e la piena ammissibilità delle configurazioni sopraelevate e dell'agrivoltaico». Più nello specifico, la difesa erariale sostiene che «la nuova disciplina - ora contenuta nell'articolo 11-*bis* del D.lgs. 190/24 - ha confermato nella sostanza l'assetto già delineato dalla norma censurata, precisandone la portata applicativa con riferimento agli impianti agrivoltaici, la cui ammissibilità in area agricola era già compatibile con il sistema previgente, e trova ora esplicita enunciazione legislativa».

8.2.- Ciò premesso, non sussisterebbero i presupposti per il trasferimento automatico del sindacato di legittimità costituzionale sull'art. 2, comma 1, lettera *h*), del d.l. n. 175 del 2025, poiché la norma sopravvenuta non si limiterebbe a riprodurre la precedente, ma la chiarirebbe, rendendo esplicita «l'integrale ammissibilità degli impianti agrivoltaici con moduli sopraelevati, che nel sistema previgente era già compatibile con la *ratio* della disciplina ma non trovava enunciazione espressa». Inoltre, la nuova norma introdurrebbe anche requisiti di verifica - la dichiarazione asseverata e la soglia dell'80 per cento della produzione lorda vendibile - che non trovano corrispondenza nella disciplina previgente.

8.3.- Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la sopravvenienza normativa inciderebbe invece sulla rilevanza della questione nel giudizio principale. La nuova disciplina introdurrebbe elementi che il rimettente non avrebbe potuto considerare al momento della rimessione e che potrebbero incidere direttamente sull'esito del giudizio principale. In particolare, la clausola di espressa ammissibilità in via generale degli impianti agrivoltaici con moduli non collocati a terra, «con l'unico vincolo dell'uso polivalente [...] da cui l'espressione "adeguatamente elevata"». Il rimettente, pertanto, dovrebbe verificare se i progetti oggetto di causa siano riconducibili alla disciplina degli impianti agrivoltaici così come ora definiti dalla legge.

8.4.- Si sostiene, altresì, che la disciplina introdotta dal d.l. n. 175 del 2025 si muoverebbe su un piano autonomo rispetto a quella tecnica contenuta nelle linee guida del 2022 che costituirebbero un atto amministrativo di indirizzo volto a definire i requisiti per l'accesso a specifici meccanismi di incentivazione, non aventi funzione definitoria generale dell'istituto e che, peraltro, non sarebbero richiamate dal d.l. n. 175 del 2025. Utilizzare le linee guida del 2022 come parametro interpretativo vincolante della disposizione legislativa comporterebbe l'attribuzione a un atto amministrativo di una funzione integrativa del precetto normativo che non gli appartiene.



La disciplina introdotta dal d.l. n. 175 del 2025 conterrebbe una definizione normativa primaria di impianto agrivoltaico e, soprattutto, individuerrebbe direttamente i requisiti in presenza dei quali tali impianti sono sempre consentiti anche in area agricola.

In questo contesto, il riferimento ai moduli «collocati in posizione adeguatamente elevata da terra» non sarebbe accompagnato da alcun rinvio a misure predeterminate, né a classificazioni tecniche esterne. Il legislatore avrebbe scelto di utilizzare una nozione elastica, che rinvierebbe a un criterio di adeguatezza funzionale. L'elevazione dei moduli sarebbe «adeguata» nella misura in cui consente, in concreto, la continuità delle attività agricole proprie del sito di installazione, secondo quanto richiesto dalla stessa disciplina normativa. La corretta lettura della disposizione imporrebbe, quindi, di attenersi al dato normativo: l'installazione di impianti agrivoltaici sarebbe consentita quando le soluzioni tecniche adottate - l'elevazione dei moduli - risultino idonee a garantire la continuità dell'attività agricola. Ogni diversa interpretazione, che trasformasse tale criterio in un rinvio implicito a parametri esterni, non avrebbe cittadinanza nell'attuale quadro normativo degli impianti da fonti di energia rinnovabile (FER).

8.5.- Quanto alla definizione normativa di impianto agrivoltaico, introdotta dall'art. 4, comma 1, lettera f-bis), del d.lgs. n. 190 del 2024 - lettera aggiunta dall'art. 2, comma 1, lettera c), del d.l. n. 175 del 2025 - e sul rapporto con il successivo art. 11-bis, comma 2, la difesa statale afferma che la definizione legislativa non configura l'elevazione dei moduli come elemento necessario e indefettibile dell'impianto agrivoltaico. La disposizione di cui all'art. 11-bis, comma 2, del d.lgs. n. 190 del 2024, tuttavia, richiama la definizione di cui al precedente art. 4, specificando che, per essere sempre autorizzabile, l'impianto deve prevedere la collocazione dei moduli in posizione elevata da terra, utilizzando una formulazione che esprimerebbe chiaramente un requisito tecnico. Da ciò, tuttavia, non deriverebbe alcuna contraddizione fra le due norme, che opererebbero su piani distinti e tra loro complementari. La definizione contenuta nell'art. 4 del d.lgs. n. 190 del 2024 individuerrebbe i tratti generali dell'istituto, delineando cosa debba intendersi per impianto agrivoltaico. L'art. 11-bis del d.lgs. n. 190 del 2024, invece, individuerrebbe le condizioni alle quali tali impianti sono sempre consentiti in area agricola, introducendo una regola specifica all'interno del più ampio regime di limitazione dell'installazione di impianti con moduli collocati a terra. In tale contesto, il riferimento ai moduli «collocati in posizione adeguatamente elevata da terra» non comporterebbe la trasformazione dell'elevazione da possibilità operativa (sempre ammessa) in elemento definitorio tout court dell'agrivoltaico, né introdurrebbe una distinzione normativa tra diverse tipologie di impianti. Esso comporterebbe soltanto che una delle modalità tecniche (elevazione da terra) è sempre ammessa. La lettura sistematica delle disposizioni imporrebbe, quindi, di considerare la definizione di «impianto agrivoltaico» dell'art. 4 del d.lgs. n. 190 del 2024 e la disciplina del successivo art. 11-bis come parti di un medesimo assetto normativo, nel quale il legislatore ha inteso privilegiare un criterio funzionale (adeguata altezza) senza individuare ulteriori parametri tecnici rigidi e predeterminati.

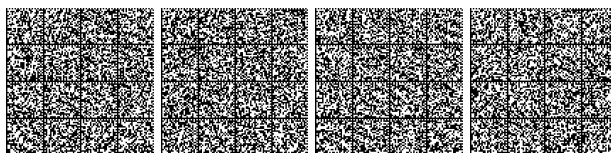
8.6.- Si sostiene altresì che, diversamente da quanto prevede il comma 4, lettera d), dell'art. 11-bis del d.lgs. n. 190 del 2024, la norma censurata non sottrae suolo all'installazione di impianti FER, ma si limita a stabilire le condizioni alle quali una specifica tecnologia (moduli elevati da terra in misura adeguata) è sempre ammessa in area agricola.

8.7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri conclude perché le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Lazio siano dichiarate inammissibili e comunque non fondate; in subordine, insiste per la restituzione degli atti al giudice *a quo* per il riesame della persistenza della rilevanza e della non manifesta infondatezza di dette questioni alla luce dello *ius superveniens*.

Considerato in diritto

9.- Con le quattro sentenze non definitive indicate in epigrafe (reg. ord. n. 136, n. 137, n. 138 e n. 139 del 2025), il TAR Lazio, sezione terza, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 9, 11 e 117, primo comma, Cost., anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2018/1999/UE sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, come modificati dalla direttiva 2023/2413/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché dal regolamento n. 2021/1119/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, questioni di legittimità costituzionale dell'«art. 5, commi 1 e 2, del decreto legge n. 63/2024, nonché dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del D.Ls. n. 190/2024».

9.1.- Il TAR Lazio riferisce di essere chiamato a decidere sull'impugnazione del d.m. 21 giugno 2024, applicativo delle norme censurate, da parte di alcune società operanti nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili, in particolare da fonte solare.



9.2.- Il rimettente, in punto di fatto, premette che tra le iniziative delle società ricorrenti, in corso di sviluppo, rientrava, fra l'altro, la predisposizione di progetti per la realizzazione di impianti agrivoltaici anche «non avanzati», per i quali dovevano ancora essere avviate le procedure di rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio.

Richiamate le linee guida del 27 giugno 2022 sugli impianti agrivoltaici, il TAR Lazio osserva che, alla luce del tenore letterale e della finalità dell'art. 5 del d.l. n. 63 del 2024 (citato, come già indicato in narrativa, nel testo risultante dalla legge di conversione), il divieto ivi previsto al comma 1 potrebbe non applicarsi agli impianti agrivoltaici avanzati. In tali casi, infatti, l'assenza di moduli collocati a terra eviterebbe la sottrazione di suolo agricolo che la norma intende prevenire. Precisa tuttavia che, nel caso concreto, le società ricorrenti nel giudizio principale avevano presentato progetti di agrivoltaico cosiddetto non avanzato, che ricadrebbero pienamente nel perimetro del divieto normativo.

Secondo il giudice rimettente, un'interpretazione che escludesse in toto gli impianti agrivoltaici dal divieto contrasterebbe sia con il dato letterale sia con la *ratio* della normativa censurata. In particolare, a suo avviso, gli impianti agrivoltaici tradizionali, caratterizzati da pannelli collocati a terra, rientrerebbero nella previsione legislativa di divieto.

9.3.- Tanto ritenuto in sede di interpretazione della normativa censurata, il TAR Lazio, dubitando della sua conformità a Costituzione, solleva alcune questioni di legittimità costituzionale.

9.4.- Dette questioni sarebbero, anzitutto, rilevanti. Non essendo praticabile un'interpretazione delle norme censurate favorevole alle ricorrenti, il divieto previsto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 costituirebbe un ostacolo alla realizzazione dei progetti presentati dalle stesse e, in assenza di una declaratoria di illegittimità costituzionale, i gravami scrutinati nel giudizio principale dovrebbero essere respinti.

9.5.- Nel merito, il rimettente ritiene che la disciplina censurata contrasti con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in quanto violerebbe i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo, in particolare dal principio di massima diffusione delle energie rinnovabili. Il divieto potrebbe infatti ostacolare il raggiungimento degli obiettivi di potenza installata e compromettere la strategia europea di adattamento ai cambiamenti climatici, mettendo a rischio il conseguimento della neutralità climatica. Ciò anche in considerazione dell'ampiezza del divieto medesimo, che si estende a tutti i terreni agricoli, costituenti oltre la metà del territorio nazionale.

La norma sarebbe inoltre in contrasto con il principio di integrazione delle politiche ambientali e con il principio di proporzionalità, in quanto attribuirebbe una prevalenza assoluta e aprioristica alla tutela del suolo agricolo, senza consentire un bilanciamento con altri interessi costituzionali, tra i quali quello dello sviluppo sostenibile. Ne deriverebbe una violazione anche degli artt. 3 e 9 Cost.

Ulteriori profili di irragionevolezza emergerebbero da ciò che il divieto si fonda esclusivamente sulla classificazione urbanistica dei terreni, senza considerare il loro utilizzo concreto o la qualità delle colture su di essi praticate.

10.- Con distinti atti depositati il 3 agosto 2025 è intervenuto nei quattro giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

11.- Nel giudizio iscritto al n. 137 del registro ordinanze 2025 si sono costituite l'Associazione Elettricità Futura e la ERG Solar holding srl e, nel giudizio iscritto al n. 139 del registro ordinanze 2025, la FRV Italia srl, che hanno concluso nel senso dell'accoglimento delle questioni.

12.- In via preliminare, va rilevato che i provvedimenti di rimessione sono in tutto sovrapponibili. Deve pertanto essere disposta la riunione dei giudizi perché essi siano decisi con unica sentenza, avendo le relative questioni di legittimità costituzionale a oggetto le medesime disposizioni, prospettando analoghe censure ed evocando parametri coincidenti.

13.- Prima di accedere all'esame delle questioni, è utile richiamare brevemente la normativa europea e nazionale in materia di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

13.1.- Uno dei pilastri della politica ambientale e di sviluppo economico dell'Unione europea è la transizione energetica, che richiede, fra l'altro, una maggiore produzione di energia da fonti rinnovabili.

L'indirizzo strategico volto all'incremento dell'energia «pulita» è stato dapprima definito con la direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, abrogata dalla direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, che ne ha dettata una ulteriore disciplina, a sua volta abrogata dalla direttiva 2018/2001/UE, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

La strategia concernente le fonti rinnovabili ha ricevuto, quindi, ulteriore impulso da quest'ultima direttiva, a sua volta modificata dalla direttiva 2023/2413/UE, cui in Italia ha fatto seguito il decreto legislativo 9 gennaio 2026, n. 5, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio».



Contestualmente, con la comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico sociale europeo e al Comitato delle Regioni, dell'11 dicembre 2019 (cosiddetto Green Deal europeo), la Commissione ha delineato una strategia di crescita mirata a trasformare l'Unione in una realtà dotata di un'economia che «nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse».

In tale prospettiva è stato emanato anche il regolamento n. 2021/1119/UE, il cui art. 1 ha stabilito l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050, nonché, entro il 2030, la riduzione interna delle emissioni di gas a effetto serra (al netto degli assorbimenti), individuata dall'art. 4, paragrafo 1 (e anche dal considerando n. 26), nella misura di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990.

Più di recente, poi, è stato adottato il regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869, per il «recupero a lungo termine e duraturo della biodiversità e della resilienza degli ecosistemi in tutte le zone terrestri e marine [...] attraverso il ripristino degli ecosistemi degradati» (art. 1, paragrafo 1, lettera *a*). Tale regolamento prevede forme di preservazione e miglioramento di diversi habitat naturali.

Quanto al rapporto fra tutela degli habitat e realizzazione di impianti «verdi», l'art. 6 (Energia da fonti rinnovabili), paragrafo 2, del suddetto regolamento afferma il principio che «[i]n circostanze specifiche e debitamente giustificate, gli Stati membri possono limitare l'applicazione del paragrafo 1» - ossia della previsione che «la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili [...] sono presunti di interesse pubblico prevalente» - «a determinate parti del loro territorio nonché a determinati tipi di tecnologie o a progetti con determinate caratteristiche tecniche, conformemente alle priorità stabilite nei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima a norma del regolamento (UE) 2018/1999».

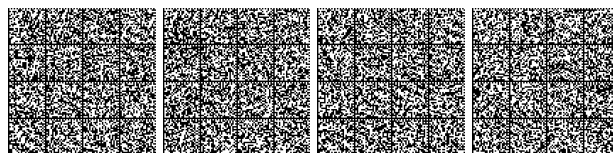
Pertanto, come ha già avuto modo di affermare questa Corte, «il regolamento n. 2024/1991/UE si preoccupa di chiarire che gli Stati membri possono stabilire che la realizzazione di determinati impianti incidenti su specifiche parti del loro territorio sia esclusa dalla presunzione di interesse pubblico prevalente, facendo quindi venir meno il relativo favor» (sentenza n. 184 del 2025 e in precedenza, negli stessi termini, sentenza n. 134 del 2025).

13.2.- Al fine del raggiungimento degli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico e di uso dell'energia da fonti rinnovabili fissati a livello europeo sino al 2030, il nostro Paese ha dapprima approvato il decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), successivamente modificato dal decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE).

In particolare, la regolamentazione dei procedimenti autorizzatori si corredeva di specifiche linee guida approvate con d.m. 10 settembre 2010, funzionali ad assicurare il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti FER, prevedendo che le regioni potessero procedere all'indicazione di aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti.

13.2.1.- In questo contesto si è inserito il d.lgs. n. 199 del 2021, attuativo della delega conferita al Governo con l'art. 5 della legge 22 aprile 2021, n. 53 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020).

L'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 ha poi inserito nell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 il comma 1-bis, il quale, prima di essere abrogato dall'art. 15, comma 1, e dall'Allegato D, lettera *p*), del d.lgs. n. 190 del 2024, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *q*), del d.l. n. 175 del 2025, così disponeva (nel testo, dunque, vigente al momento del promovimento dei giudizi principali): «[l]'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere *a*), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, *c*), incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, *c-bis*), *c-bis*.1) e *c-ter*), numeri 2) e 3), del comma 8 del presente articolo. Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'articolo 31 del presente decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'articolo 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR».



Il successivo comma 2 stabilisce inoltre che «[l']articolo 20, comma 1-*bis*, primo periodo, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, introdotto dal comma 1 del presente articolo, non si applica ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto, sia stata avviata almeno una delle procedure amministrative, comprese quelle di valutazione ambientale, necessarie all'ottenimento dei titoli per la costruzione e l'esercizio degli impianti e delle relative opere connesse ovvero sia stato rilasciato almeno uno dei titoli medesimi».

Tanto il comma 1 quanto il comma 2, come evidenziato in epigrafe e in narrativa, sono oggetto di censura da parte del giudice rimettente.

In attuazione dell'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021, così modificato, il d.m. 21 giugno 2024 ha stabilito i principi e i criteri omogenei per l'individuazione con legge, da parte delle regioni, delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti FER (art. 1, comma 1, lettera *b*).

Per quanto rileva ai fini del presente giudizio, il comma 2 dell'art. 1 del d.m. 21 giugno 2024 dispone che «[i]n esito al processo definitorio di cui al presente decreto, le regioni, garantendo l'opportuno coinvolgimento degli enti locali, individuano sul rispettivo territorio: [...] *d*) aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra: le aree agricole per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199».

13.2.2.- Più recentemente, il d.lgs. n. 190 del 2024 è intervenuto a riordinare la complessa disciplina della materia.

In particolare, l'art. 2, comma 2, primo periodo (esso pure qui oggetto di censura), prima di essere modificato dal d.l. n. 175 del 2025, così disponeva: «[g]li interventi di cui all'articolo 1, comma 1, sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, nel rispetto di quanto previsto all'articolo 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199».

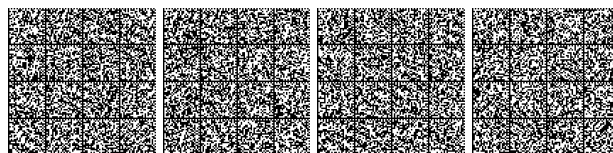
13.2.3.- Il d.l. n. 175 del 2025, all'art. 2, comma 1, lettera *h*), ha introdotto una nuova disciplina in materia di individuazione delle aree idonee, mediante l'inserimento dell'art. 11-*bis* (Aree idonee su terraferma) nel d.lgs. n. 190 del 2024, ove, al comma 2, si dispone che: «[l']installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui al comma 1, lettere *a*), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, *c*), *d*), *e*), *f*), *l*), numeri 1) e 2). Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo n. 199 del 2021, nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'articolo 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR. È comunque sempre consentita l'installazione di impianti agrivoltaici di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *f-bis*), attraverso l'impiego di moduli collocati in posizione adeguatamente elevata da terra».

Anche l'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024 è stato modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 175 del 2025, e, nella formulazione attualmente vigente, dispone che «[g]li interventi di cui all'articolo 1, comma 1, sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, nel rispetto di quanto previsto all'articolo 11-*bis*, comma 2».

13.2.4.- Da ultimo, in sede di conversione, all'art. 2, comma 1, lettera *h*), del d.l. n. 175 del 2025 (che, come detto, ha introdotto l'art. 11-*bis* nel d.lgs. n. 190 del 2024) sono stati aggiunti i seguenti periodi: «Per l'installazione di un impianto agrivoltaico, il soggetto proponente si dota di dichiarazione asseverata redatta da un professionista abilitato che attesti che l'impianto è idoneo a conservare almeno l'80 per cento della produzione lorda vendibile. La dichiarazione è allegata al progetto presentato ai sensi dell'articolo 9 e comunque messa a disposizione dell'amministrazione nell'ambito delle attività di controllo».

La disciplina dei criteri di individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, oggi, è pertanto dettata dall'art. 11-*bis* del d.lgs. n. 190 del 2024, così come introdotto dal d.l. n. 175 del 2025.

Le regioni, quindi, sono tenute a individuare, con legge, aree idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili ulteriori rispetto a quelle di cui al comma 1 dell'art. 11-*bis* del d.lgs. n. 190 del 2024 sulla base di questa nuova disciplina e, in particolare, nel rispetto dei principi e dei criteri stabiliti dal successivo comma 4 e degli obiettivi fissati dall'ulteriore comma 5 (così come dispone il comma 3 dell'art. 11-*bis*), e non più in attuazione dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e del corrispondente d.m. 21 giugno 2024.



Così ricostruiti i tratti essenziali della normativa europea e nazionale relativa agli impianti agrivoltaici, può procedersi all'esame della problematica sottoposta a questa Corte.

14.- In via preliminare, va esaminata l'eccezione di inammissibilità opposta dall'Avvocatura generale dello Stato.

Secondo la difesa erariale, le questioni sollevate dal TAR Lazio sarebbero inammissibili, sia perché formulate in termini meramente ipotetici sia perché prive di adeguato supporto fattuale. Il giudice rimettente avrebbe infatti assunto, senza riscontri concreti, che il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra su aree agricole possa compromettere il conseguimento degli obiettivi dell'Unione europea in materia di energie rinnovabili.

L'Avvocatura generale dello Stato evidenzia come il TAR rimettente abbia omissso di considerare che le aree agricole non risultano integralmente sottratte all'utilizzo fotovoltaico, permanendo la possibilità di realizzare impianti agrivoltaici avanzati, compatibili con il contestuale sfruttamento agricolo dei terreni e non preclusi dalla normativa censurata.

L'eccezione non è fondata.

Invero, nel caso in esame, il giudice rimettente, oltre ad aver analiticamente esposto gli argomenti a sostegno della non manifesta infondatezza delle censure, ha individuato in modo specifico e con sufficiente determinatezza le ragioni della ritenuta illegittimità costituzionale delle norme censurate, facendo riferimento, fra l'altro, alla costante giurisprudenza di questa Corte sul principio della massima diffusione degli impianti di produzione di energia rinnovabile (sentenze n. 121 e n. 77 del 2022, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011). I contorni delle censure risultano chiari e ciascuna delle sentenze non definitive di promovimento risulta adeguatamente argomentata in ordine alle ragioni del preteso contrasto con ciascuno dei parametri costituzionali evocati. Né le carenze motivazionali evidenziate dall'Avvocatura generale dello Stato sono tali da compromettere l'iter argomentativo seguito dal rimettente (sentenze n. 72 del 2026 e n. 202 del 2023).

Più precisamente, l'omessa dimostrazione concreta dell'effettivo rischio di mancato conseguimento degli obiettivi dell'Unione europea in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili, asseritamente connesso alle disposizioni censurate, costituisce questione attinente al merito della controversia.

15.- Prima di procedere all'esame del merito, occorre scrutinare l'istanza formulata dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri volta alla restituzione degli atti al giudice rimettente, affinché questi rivaluti la perdurante rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, alla luce dello *ius superveniens*.

Tale istanza non può trovare accoglimento.

Deve rilevarsi che l'entrata in vigore del d.l. n. 175 del 2025 e l'abrogazione della norma censurata non producono effetti sul presente giudizio di legittimità costituzionale.

Sul punto, questa Corte ha più volte evidenziato che quando il giudizio principale concerne l'impugnazione di un atto l'«abrogazione non ha effetti sul [...] giudizio di costituzionalità, in quanto, in ragione del principio *tempus regit actum*, il giudice rimettente è tenuto a effettuare la valutazione [dell'atto che è chiamato a scrutinare] alla luce della disciplina [...] vigente al momento della sua emanazione» (sentenza n. 257 del 2017; sul punto anche sentenza n. 61 del 2012).

Del resto, «a rendere ammissibili le questioni incidentali è sufficiente che la norma impugnata sia applicabile nel giudizio *a quo*» (sentenza n. 46 del 2014).

Ebbene: appunto nei giudizi *a quibus*, il TAR Lazio sarà comunque tenuto ad applicare l'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021, dovendo scrutinare la legittimità di un decreto ministeriale adottato in sua attuazione, sicché nessun dubbio sussiste sulla persistenza del requisito della rilevanza.

Il d.l. n. 175 del 2025, poi, non reca una norma interpretativa o comunque retroattiva.

Invero, l'art. 2, comma 1-*bis*, del d.l. n. 175 del 2025 stabilisce che: «[l]e disposizioni di cui agli articoli 11-*bis*, comma 1, e 11-*quater* del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, introdotti dalla lettera *h*) del comma 1 del presente articolo, non si applicano alle procedure in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, le quali continuano a svolgersi ai sensi della disciplina previgente. [...] Ai fini di cui al primo periodo, per procedure in corso si intendono quelle abilitative o autorizzatorie, ivi comprese quelle di valutazione ambientale, per le quali la verifica di completezza della documentazione presentata a corredo del progetto risulti compiuta alla data di entrata in vigore del presente decreto».

Ora, detta disciplina transitoria concerne le «procedure», ma, nei giudizi pendenti innanzi il rimettente, oggetto di contestazione non sono gli atti di una «procedura», bensì un decreto ministeriale, che - ad avviso delle parti private - ha precluso la possibilità stessa di avviarla. Il principio *tempus regit actum*, sopra ricordato, trova pertanto piena applicazione.



Non sussistono, di conseguenza, per questo profilo, i presupposti per una restituzione degli atti al rimettente, giacché «il sindacato di legittimità degli atti dell'amministrazione è sottoposto al principio del tempus regit actum e va, dunque, condotto in base alle norme vigenti al momento della loro adozione» (ordinanza n. 30 del 2024; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 172 del 2024, n. 180 del 2022, n. 227 del 2021, n. 170, n. 109 e n. 7 del 2019, n. 240 del 2018, n. 281, n. 245, n. 203, n. 49 e n. 30 del 2016; ordinanza n. 76 del 2018).

Quanto alla non manifesta infondatezza, la nuova disciplina non si conforma all'impostazione ritenuta più corretta dal giudice rimettente, il quale ritiene necessario escludere dal divieto tutti gli impianti agrivoltaici, inclusi quelli con pannelli collocati a terra. Al contrario, essa circoscrive l'esenzione ai soli impianti con moduli «collocati in posizione adeguatamente elevata da terra», restringe ulteriormente le aree agricole utilizzabili per impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra e introduce specifici oneri asseverativi in ordine alla conservazione della produttività agricola. Ne consegue che l'effetto pregiudizievole lamentato dalle parti private non solo permane, ma risulta semmai aumentato, per alcuni profili, dall'entrata in vigore del d.l. n. 175 del 2025.

Sul punto, questa Corte ha affermato che «non ogni nuova disposizione che modifichi, integri o comunque possa incidere su quella oggetto del giudizio incidentale di costituzionalità richiede una nuova valutazione della perdurante sussistenza dei presupposti di ammissibilità della questione e segnatamente della sua rilevanza e della non manifesta infondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale espressi dal giudice rimettente. Può infatti questa Corte ritenere essa stessa che la nuova disposizione non alteri affatto la norma censurata quanto alla parte oggetto delle censure di legittimità costituzionale, oppure che la modifichi in aspetti marginali o in misura non significativa, sì che permangono le valutazioni del giudice rimettente in termini di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione», chiarendo altresì che «persiste [...] la condizione di ammissibilità del giudizio incidentale non solo ove la nuova disposizione non escluda l'applicazione, *ratione temporis*, della disposizione censurata (*ex plurimis*, sentenza n. 257 del 2017), ma anche ove la prima incida su quest'ultima nel senso di aggravarne i denunciati vizi di legittimità costituzionale» (sentenza n. 125 del 2018; sul punto anche sentenze n. 177 e n. 33 del 2018).

16.- Nemmeno ricorrono i presupposti per il trasferimento della quaestio sulla disciplina costituente *ius superveniens*, sollecitato dalle parti private. La giurisprudenza di questa Corte, invero, è salda nell'affermare che detto trasferimento postula non soltanto che le modifiche non siano soddisfattive, ma altresì che esse abbiano carattere marginale (sentenza n. 13 del 2026) e tali presupposti non ricorrono nel caso di specie, poiché la nuova disciplina, come già evidenziato, introduce rilevanti novità, quali la maggiore restrizione delle aree agricole utilizzabili per impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra e l'introduzione di specifici oneri asseverativi in ordine alla conservazione della produttività agricola.

17.- Nel merito, in primis, il giudice rimettente solleva le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, del d.l. n. 63 del 2024 e dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024, per asserita violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., «anche in relazione ai principi espressi dalla Direttiva (UE) 2018/2001 e dal Regolamento (UE) 2018/1999», come modificati dalla direttiva 2023/2413/UE, nonché dal regolamento n. 2021/1119/UE, assumendo che il divieto ivi previsto ostacoli il conseguimento degli obiettivi di efficienza energetica.

La questione non è fondata.

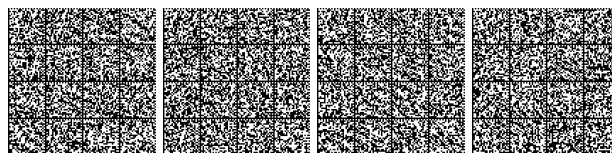
Va premesso che la disciplina oggetto di censura vieta l'installazione, nelle aree qualificate agricole dai piani urbanistici, esclusivamente degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra.

Sul punto, occorre anche evidenziare che quella degli impianti fotovoltaici è una categoria generale, entro la quale si inscrivono gli impianti agrivoltaici, configurandosi come species di quel più ampio genus.

Tale impostazione trova oggi conferma nel d.l. n. 175 del 2025, che, all'art. 2, comma 1, lettera c), ha definito, mediante l'inserimento della lettera f-bis) all'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 190 del 2024, l'impianto agrivoltaico quale «impianto fotovoltaico che preserva la continuità delle attività colturali e pastorali sul sito di installazione», con la precisazione che «[a] fine di garantire la continuità delle attività colturali e pastorali, l'impianto può prevedere la rotazione dei moduli collocati in posizione elevata da terra e l'applicazione di strumenti di agricoltura digitale e di precisione».

Peraltro, già l'art. 65, comma 1-*quater*, del d.l. n. 1 del 2012, come convertito, seppur al solo scopo di ammetterli a finanziamento pubblico, definiva gli impianti agrivoltaici quali impianti che adottano «soluzioni integrative innovative con montaggio dei moduli elevati da terra, anche prevedendo la rotazione dei moduli stessi, comunque in modo da non compromettere la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale, anche consentendo l'applicazione di strumenti di agricoltura digitale e di precisione».

Anche le linee guida del 27 giugno 2022 del Ministero della transizione ecologica, all'art. 1.1, lettera d), definiscono l'impianto agrivoltaico quale «impianto fotovoltaico che adotta soluzioni volte a preservare la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale sul sito di installazione».



Ebbene: il giudice rimettente omette di considerare che la norma censurata non preclude nelle zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti l'installazione di tutti gli impianti di produzione di energia da fonte solare, ma soltanto quella degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra. Resta invece consentita, come lo stesso TAR Lazio riconosce nella sua giurisprudenza, la realizzazione di impianti agrivoltaici "con moduli non collocati a terra", che preservano la continuità delle attività colturali e pastorali sul sito di installazione (sul punto, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, sentenza 15 maggio 2025, n. 9271).

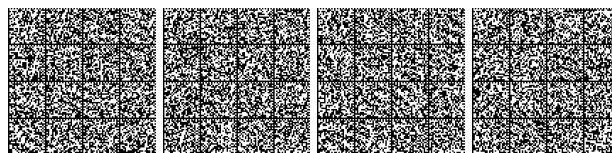
La legge non offre una definizione precisa di impianto «con moduli collocati a terra», sicché spetta all'amministrazione e al giudice precisare il contenuto del sintagma normativo, ovviamente nei limiti del senso comune delle parole (come questa Corte ha chiarito nella sentenza n. 10 del 2026, anche le espressioni legislative generiche hanno pur sempre un ambito non illimitato di significati possibili). Nella relativa indeterminatezza della definizione strutturale, peraltro, soccorre la chiarezza dell'indicazione normativa sul piano funzionale, atteso che il Capo I nel quale si colloca l'art. 5 del d.l. n. 63 del 2024 è rubricato «Interventi a tutela delle imprese del settore agroalimentare [...]» e il titolo dello stesso art. 5 è «Disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo», così sottendendosi l'esigenza di tutela dell'interesse volto alla salvaguardia della continuità delle attività colturali e pastorali. Non è del resto inopportuno rilevare che queste indicazioni funzionali sono ora confermate dal d.l. n. 175 del 2025, il quale, infatti, ammette l'installazione degli impianti agrivoltaici «attraverso l'impiego di moduli collocati in posizione adeguatamente elevata da terra» (art. 2, comma 1, lettera h), con la precisazione che per impianti agrivoltaici si intendono appunto gli impianti fotovoltaici che preservano «la continuità delle attività colturali e pastorali sul sito di installazione» (art. 2, comma 1, lettera c).

A ciò si aggiunge che l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, novellato dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024, applicabile *ratione temporis*, comunque consentiva l'installazione degli impianti collocati a terra in specifiche aree espressamente individuate dal legislatore, quali: i) i siti in cui sono già installati impianti della stessa fonte, limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione, a condizione che non comportino un incremento dell'area occupata (comma 1-bis in combinato disposto con il comma 8, lettera a); ii) le cave e miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale, o le porzioni di cave e miniere non suscettibili di ulteriore sfruttamento, incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati (comma 1-bis in combinato disposto con il comma 8, lettera c); iii) i siti e gli impianti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane, dei gestori di infrastrutture ferroviarie, delle società concessionarie autostradali e delle società di gestione aeroportuale all'interno dei sedimi aeroportuali, ivi inclusi quelli all'interno del perimetro di pertinenza degli aeroporti delle isole minori di cui all'allegato 1 al decreto del Ministro dello sviluppo economico 14 febbraio 2017, ferme restando le necessarie verifiche tecniche da parte dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (comma 8, lettere c-bis e c-bis.1); iv) le aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti, nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento (comma 8, lettera c-ter, numero 2); v) le aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri (comma 8, lettera c-ter, numero 3).

Inoltre, il comma 1-bis dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, introdotto dal censurato art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024, chiarisce che il predetto divieto non trova applicazione «nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'articolo 31 del presente decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'articolo 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR».

Da ultimo, l'art. 5, comma 2, del d.l. n. 63 del 2024 introduce una clausola di salvaguardia in favore di tutti i «progetti per i quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto, sia stata avviata almeno una delle procedure amministrative, comprese quelle di valutazione ambientale, necessarie all'ottenimento dei titoli per la costruzione e l'esercizio degli impianti e delle relative opere connesse ovvero sia stato rilasciato almeno uno dei titoli medesimi».

Ebbene: alla luce del complesso sistema di deroghe ed eccezioni delineato dal legislatore, il giudice rimettente si limita ad affermare che «la generalità dei terreni classificati agricoli (circa la metà della superficie del Paese) è preclusa a qualsiasi intervento di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra che non consista nel mero rifacimento/modifica/ricostruzione, con conseguente preclusione all'utilizzo di nuovo terreno agricolo», che «[i]l divieto non si estende - per espressa previsione - ai soli progetti attuativi di misure finanziate con il PNRR o il PNC, che tuttavia non comprendono tutti i progetti necessari al raggiungimento dei target previsti dal PNIEC [...]» e che «[g]ià tale circostanza evidenzia che un divieto di tale portata rischia di mettere seriamente a rischio il conseguimento di



tali obiettivi, nella misura in cui sottrae una larga porzione del territorio a ogni possibile utilizzo della tecnologia fotovoltaica senza che ne siano prevedibili gli effetti in ordine alla possibilità di rispettare le traiettorie stabilite in merito alla quota di energia da fonti rinnovabili».

Non si rinviene, pertanto, un'argomentazione idonea a dimostrare che le possibilità di utilizzo dei terreni agricoli per la produzione di energia solare - che vanno dagli impianti agrivoltaici «con moduli non collocati a terra», consentiti in via di principio sulle aree agricole, sino alle ulteriori fattispecie previste dalla normativa censurata - risultino tanto esigue da compromettere il conseguimento degli obiettivi europei in materia di energie rinnovabili.

18.- Anche la censura relativa alla violazione dell'art. 9 Cost., per asserito contrasto con il principio di integrazione delle tutele di cui all'art. 11 TFUE e all'art. 37 della Carta di Nizza (norme, peraltro, non richiamate, in quanto interposte, nel dispositivo) e con la protezione dei beni ambientali, (invero strettamente legata alla precedente) risulta non fondata.

Come evidenziato dal TAR Lazio, l'incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili costituisce uno dei pilastri del complesso di misure necessarie per la riduzione delle emissioni nocive e per l'adempimento degli obblighi derivanti dal protocollo di Kyoto, dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e dagli altri impegni assunti a livello europeo in materia di contenimento delle emissioni di gas a effetto serra. Nondimeno, la stessa Unione europea, mediante la comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 17 novembre 2021 (Strategia dell'UE per il suolo per il 2030. Suoli sani a vantaggio delle persone, degli alimenti, della natura e del clima) ha parallelamente affermato l'esigenza di garantire un'adeguata tutela del suolo agricolo, promuovendo la riduzione del consumo di suolo entro il 2050 e un utilizzo sostenibile del territorio, in considerazione del suo rilievo per la sicurezza alimentare, la biodiversità e il contrasto ai cambiamenti climatici.

Il raggiungimento dell'equilibrio tra espansione delle energie rinnovabili e salvaguardia del suolo agricolo implica l'adozione di un'accurata pianificazione territoriale nonché l'impiego di tecnologie compatibili, che permettano di coniugare la produzione di energia da fonti rinnovabili con la continuità dell'uso agricolo del territorio.

Il suolo agricolo rappresenta, infatti, una risorsa sempre più scarsa.

In tale prospettiva, merita di essere richiamata la direttiva (UE) 2025/2360 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 novembre 2025, sul monitoraggio e la resilienza del suolo, la quale costituisce il quadro normativo dell'Unione europea specificamente dedicato alla salute dei suoli. Essa si inserisce nel contesto del Green Deal europeo, perseguendo l'obiettivo di assicurare che, entro il 2050, tutti i suoli europei versino in condizioni di buona salute.

Più nello specifico, nei considerando, numeri 1 e 2, della direttiva si legge: «[i]l suolo è una risorsa vitale, limitata e ritenuta non rinnovabile e insostituibile su una scala temporale umana. È fondamentale per l'economia, l'ambiente e la società in generale. Per suoli sani si intendono suoli che presentano buone condizioni chimiche, biologiche e fisiche e sono quindi in grado di fornire servizi ecosistemici vitali agli esseri umani e all'ambiente, quali alimenti sicuri, nutrienti e sufficienti, biomassa, acqua pulita, ciclo dei nutrienti, stoccaggio del carbonio e habitat per la biodiversità. I suoli sono essenziali anche per garantire la sicurezza alimentare. Si stima tuttavia che il 60-70 % dei suoli dell'Unione sia deteriorato e continui a deteriorarsi».

La direttiva è dunque volta, fra l'altro, a promuovere la gestione sostenibile del suolo, individuando le pratiche da incoraggiare e quelle da evitare al fine di prevenire il degrado e di favorire la conservazione della biodiversità.

La tutela del suolo e della produzione agricola e la promozione delle energie rinnovabili si configurano pertanto come politiche tra loro interdipendenti e strettamente connesse.

Peraltro, le argomentazioni svolte dal giudice rimettente, secondo cui la norma che vieta l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra si porrebbe in contrasto con i principi eurolunitari di massimizzazione della produzione di energia da fonti rinnovabili, non considerano la complessità della materia e la pluralità dei beni, tutti di rango costituzionale, coinvolti nella vicenda normativa oggetto di contestazione.

Anzitutto, fra gli indicatori di impermeabilizzazione e di consumo del suolo la direttiva contempla, quale indicatore facoltativo, proprio l'utilizzo del suolo per finalità connesse alle energie rinnovabili (Allegato I, Parte D, della direttiva 2025/2360/UE).

Inoltre, l'art. 1 della direttiva 2025/2360/UE evidenzia che gli scopi della stessa sono: *i)* ridurre la contaminazione del suolo a livelli non più considerati nocivi per la salute umana e per l'ambiente; *ii)* migliorare costantemente la salute del suolo nell'Unione e *iii)* mantenere i suoli in condizioni sane e prevenire e affrontare tutti gli aspetti di degrado del suolo, al fine di conseguire suoli sani entro il 2050, cosicché possano: «fornire molteplici servizi ecosistemici su una scala sufficiente a soddisfare le esigenze ambientali, sociali ed economiche», «prevenire e mitigare gli effetti dei cambiamenti climatici e della perdita di biodiversità» e «aumentare la resilienza a difesa dalle catastrofi naturali e in termini di sicurezza alimentare».



Sul piano del diritto interno, poi, come si dirà al successivo punto 19, l'art. 9 Cost. definisce un amplissimo perimetro di tutela, che abbraccia plurimi interessi e diritti costituzionali, direttamente o indirettamente riconducibili al bene-ambiente, e, come ha affermato la giurisprudenza di questa Corte, nessun diritto o bene costituzionale riceve tutela in termini assoluti, risultando piuttosto soggetto a limiti funzionali al necessario bilanciamento con la molteplicità degli altri diritti e interessi di pari livello, poiché la tutela dei diritti deve essere assicurata in una prospettiva sistemica e unitaria, non in modo frammentario (sentenza n. 85 del 2013).

Il contemperamento fra i vari interessi e beni costituzionalmente rilevanti in materia è dunque estremamente complesso e involge apprezzamenti di tipo economico, politico e sociale che sono riservati al legislatore nell'esercizio dell'attività di bilanciamento che gli compete, talora anche all'interno del medesimo interesse (si consideri, per esempio, che l'interesse all'autonomia economica del Paese riguarda sia l'energia che i beni agricoli, sicché occorre estrema prudenza nella valutazione della destinazione del suolo alla produzione dell'una o degli altri).

Le valutazioni del legislatore possono del resto anche mutare alla luce del rendimento concreto delle varie discipline di volta in volta dettate (lo dimostra la stessa evoluzione normativa descritta al punto 13) e del mutare delle condizioni di contesto (climatiche, scientifiche, economiche, eccetera).

Gli apprezzamenti legislativi sottoposti, qui, allo scrutinio di questa Corte, si contengono entro la soglia della ragionevolezza.

L'art. 5 del d.l. n. 63 del 2024 è stato invero introdotto con la finalità di contenere, anche per ragioni paesaggistiche e ambientali, l'espansione degli impianti fotovoltaici a terra, che potrebbero essere installati sui suoli agricoli anche per ragioni di convenienza economica e logistica.

Come osservato dall'Avvocatura generale dello Stato, tale dinamica comporta effetti rilevanti, quali l'occupazione irreversibile dei terreni, la frammentazione del paesaggio agrario, la riduzione della biodiversità, nonché il possibile insorgere di conflitti con gli strumenti di pianificazione agricola e ambientale a livello regionale e locale.

Ora, l'art. 9 Cost., anche nella sua vigente formulazione, accorda tutela non soltanto all'«ambiente, [al]la biodiversità e [a]gli ecosistemi», ma altresì al paesaggio.

In particolare, questa Corte ha avuto modo di affermare che «già prima della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo», precisando che «per questo [...] l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della “tutela del paesaggio” senza alcun'altra specificazione» e che «[i]n sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale» (sentenza n. 367 del 2007).

L'interesse alla realizzazione degli impianti energetici FER non può pertanto considerarsi sempre automaticamente prevalente su quello alla tutela del paesaggio e delle coltivazioni. E “paesaggio” è, tipicamente, anche il paesaggio agrario.

Del resto, la giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 184 del 2025, n. 121 e n. 77 del 2022, n. 106 del 2020 e n. 286 del 2019) - nel rilevare che il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, cui è ispirata la normativa eurounitaria, trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'installazione dei relativi impianti - ha contestualmente ammesso la legittimità di eccezioni «ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti» (sentenze n. 13 del 2014 e n. 224 del 2012).

La norma censurata è proprio volta a realizzare un contemperamento, non manifestamente irragionevole, fra interessi di pari rilievo costituzionale, tutti peraltro riconducibili, seppur per differenti profili, anche al bene ambiente (la tutela del paesaggio agricolo, delle colture, del suolo, della biodiversità e della transizione ecologica).

19.- Anche la questione di legittimità costituzionale prospettata con riferimento all'art. 3 Cost., per asserita violazione del principio di proporzionalità, deve ritenersi non fondata alla luce delle considerazioni già svolte in relazione al parametro di cui all'art. 9 Cost.

Fermo quanto detto sulla particolare complessità dei necessari bilanciamenti e - dunque - sui limiti del sindacato di questa Corte, è noto che il principio di proporzionalità impone al decisore pubblico di individuare, fra le diverse soluzioni astrattamente praticabili, quella idonea e necessaria al perseguimento di fini legittimi, nonché la meno restrittiva rispetto agli altri interessi e ai diritti coinvolti.

Sul punto, questa Corte ha affermato che lo scrutinio di proporzionalità «impone [...] di verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale», precisando che «[t]ale giudizio deve svolgersi “attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende



perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti” (sentenza n. 1130 del 1988)» (enfasi aggiunta) e che «[i]l test di proporzionalità [...] richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (sentenza n. 1 del 2014 e, nello stesso senso, da ultimo, estesamente, sentenza n. 10 del 2026).

Il sindacato sul rispetto del principio di proporzionalità si fonda dunque sulla valutazione di tre elementi: l’idoneità, la necessità e la proporzionalità in senso stretto (o adeguatezza).

Ebbene: le norme censurate non contrastano con il principio di proporzionalità, laddove si consideri che il divieto contenuto nell’art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024, tenuto conto del tenore letterale e della finalità della norma, non si applica agli impianti agrivoltaici con moduli non collocati a terra, per i quali, proprio in quanto detti moduli hanno tale caratteristica, non si verifica la sottrazione di suolo agricolo nei termini che la norma intende contrastare.

Inoltre, come già ricordato (punto 17), l’art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021 prevede varie deroghe ed eccezioni alla norma censurata.

Conseguentemente, il divieto introdotto con l’art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 non si risolve affatto in una preclusione assoluta alla realizzazione di impianti di produzione di energia solare, ma si limita a escludere l’utilizzazione di una tecnologia che risulta particolarmente gravosa in termini di consumo del suolo.

A differenza di quanto ritenuto dal TAR Lazio, la soluzione prevista dal legislatore nazionale rappresenta, quindi, il frutto di un non irragionevole bilanciamento tra diversi interessi, volto a conciliare l’attività agricola con la produzione di energia solare.

La norma resiste pertanto al test di proporzionalità: la scelta è idonea, poiché opera sul bene scarso - il suolo - che qui è in giuoco; è necessaria, in quanto l’obiettivo di preservare la produzione agricola non potrebbe essere perseguito se si consentisse di collocare moduli a terra; è proporzionale in senso stretto, in quanto impone un sacrificio tollerabile per i privati, atteso che gli stessi possono perseguire i loro obiettivi imprenditoriali semplicemente investendo sugli impianti agrivoltaici con moduli non collocati a terra.

19.1.- Da ultimo, la censura di irragionevolezza risulta non fondata anche laddove il giudice rimettente rappresenta la circostanza che il divieto così introdotto sarebbe operativo sulla semplice base della classificazione delle aree interessate come agricole secondo i piani urbanistici, senza che rilevino il loro concreto utilizzo o la loro utilizzabilità a tali fini.

Preliminarmente, deve ritenersi significativo che, sebbene non sia applicabile nel giudizio principale in forza del già menzionato principio *tempus regit actum*, il d.l. n. 175 del 2025 ha confermato l’interesse alla protezione dell’uso agricolo dei suoli, stabilendo, nel contesto dell’art. 2, comma 1-*bis*, che, «[n]ei casi di elevato valore agricolo dell’area, la regione o la provincia autonoma territorialmente competenti possono ricorrere al rimedio in opposizione di cui all’articolo 14-*quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241».

Inoltre, per quanto più propriamente concerne la destinazione agricola dei suoli, occorre rilevare che, ai sensi dell’art. 2 del decreto del Ministro per i lavori pubblici, di concerto con il Ministro per l’interno, 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell’art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), «[s]ono considerate zone territoriali omogenee, ai sensi e per gli effetti dell’art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765: [...] E) le parti del territorio destinate ad usi agricoli, escluse quelle in cui - fermo restando il carattere agricolo delle stesse - il frazionamento delle proprietà richieda insediamenti da considerare come zone C)».

La giurisprudenza amministrativa ha costantemente riconosciuto al d.m. n. 1444 del 1968 un fondamento nella legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150) (Consiglio di Stato, sezione sesta, ordinanza 1º marzo 2019, n. 1431; sezione quarta, ordinanza 17 marzo 2022, n. 1949).

Nondimeno, la medesima giurisprudenza ha progressivamente preso atto della significativa evoluzione funzionale impressa dalla pubblica amministrazione alla classificazione delle aree agricole - o «zone E», secondo la tipologia dello stesso d.m. n. 1444 del 1968 - riconoscendo come tale destinazione urbanistica abbia ormai assunto valenze ulteriori e più articolate rispetto al riconoscimento della tradizionale vocazione agricola del territorio.

In particolare, il Consiglio di Stato ha osservato: «[r]ispetto alla ristretta accezione di zona agricola riveniente dall’art. 2 del d.m. del 1968, si è sviluppato un concetto di “area agricola” - *recte*, di ciò che correttamente può essere classificato come tale - alla declinazione della quale ha contribuito significativamente la giurisprudenza», precisando



che «in sede di pianificazione urbanistica la relativa destinazione non presuppone neppure necessariamente la corrispondente “vocazione” dell’area, intesa nella sua accezione letterale» e che «[c]iò significa che la classificazione di un terreno in zona “E1” non presuppone che lo stesso sia concretamente utilizzat[o] per colture tipiche o che possieda già tutte le caratteristiche previste dalla legge» (enfasi aggiunta) (Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 31 luglio 2023, n. 7407).

Secondo la giurisprudenza amministrativa, pertanto, la destinazione a zona agricola non impone necessariamente un obbligo positivo di coltivazione, ma svolge principalmente una funzione “negativa”: quella di evitare l’insediamento di nuove opere a scopo residenziale o produttivo non connesse all’agricoltura. La classificazione come zona agricola, quindi, è oggi uno strumento di pianificazione territoriale che l’amministrazione utilizza per preservare lo stato dei luoghi e orientare lo sviluppo urbano, indipendentemente dall’uso agricolo effettivo del suolo in un dato momento.

Nondimeno, la funzione concretamente attribuita dall’amministrazione locale alla classificazione urbanistica come “area agricola” non può alterare la nozione di cui all’art. 2 del d.m. n. 1444 del 1968, secondo cui le «zone E» sono le parti del territorio destinate a usi agricoli.

Ebbene, esigenze di certezza del diritto impongono di fare riferimento a classificazioni di natura giuridica, sconsigliando di ancorare le prescrizioni normative a meri elementi fattuali quali la “non utilizzabilità” o il “degrado” di un’area che, per loro stessa natura, integrano condizioni contingenti, transitorie e comunque opinabili.

La classificazione di un terreno, infatti, determina una condizione giuridica idonea a esprimere non soltanto l’attitudine attuale del fondo, ma anche la sua potenzialità funzionale.

La circostanza che possano esistere, quale mero dato fattuale e contingente, terreni degradati ovvero temporaneamente non utilizzati a fini agricoli, non consente di prescindere dalla vocazione urbanistica impressa al fondo in ragione della sua destinazione pianificatoria. Resta tuttavia fermo che, se la concreta utilizzazione agricola dell’area non rileva, rileva la sua astratta utilizzabilità come tale.

Infine, non può trovare accoglimento la censura secondo la quale il divieto sarebbe indiscriminato, mentre dovrebbe incentrarsi sulla qualità e sull’importanza delle colture praticate, dovendo considerarsi non sacrificabili solo le aree agricole interessate da produzioni agroalimentari di qualità, come le produzioni biologiche, le produzioni «D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G.», le produzioni tradizionali e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico e culturale.

Tale assunto confligge, invero, con la rilevanza della già richiamata potenzialità agricola del terreno (non definitivamente trasformato), che, per effetto della classificazione urbanistica, potrebbe essere destinato anche in futuro a colture di pregio, facoltà che sarebbe pregiudicata da un utilizzo generalizzato dell’agrivoltaico con moduli collocati a terra. Inoltre, il valore agricolo tutelato dalla norma censurata non è solo quello insito nelle colture di pregio, ma è anche quello legato alle colture e agli utilizzi tradizionali del suolo a fini agricoli.

Alla luce delle considerazioni esposte, deve, quindi, dichiararsi non fondata anche la questione relativa alla violazione dell’art. 3 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 5, commi 1 e 2, del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell’acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2024, n. 101 e dell’art. 2, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell’articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118», sollevate - in riferimento agli artt. 3, 9, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2018, sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili e dal regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2018, sulla governance dell’Unione dell’energia e dell’azione per il clima che modifica i regolamenti (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013



del Parlamento europeo e del Consiglio, come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio, nonché dal regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima») - dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, con le sentenze non definitive indicate in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Massimo LUCIANI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260127

N. 128

Sentenza 6 maggio - 16 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Università e istituzioni di alta cultura - Professori universitari di ruolo - Sanzioni disciplinari - Sospensione dall'ufficio e dallo stipendio fino a un anno - Sanzione accessoria dell'ineleggibilità alle cariche di rettore di Università o di direttore di Istituzione universitaria per dieci anni - Possibilità che l'organo titolare del potere disciplinare possa non applicare la sanzione accessoria o ne gradui la durata in base alla gravità della condotta e dei suoi effetti - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza e della personalità dell'individuo, esplicita nell'esercizio dell'attività lavorativa - Non fondatezza della questione.

- Regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, art. 89, secondo comma, secondo periodo.
- Costituzione, art. 3, in combinato disposto con gli artt. 2, 4 e 35.

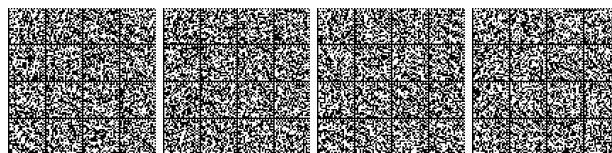
LA CORTE COSTITUZIONALE

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. 89, secondo comma, secondo periodo, del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592 (Approvazione del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, seconda sezione, nel procedimento vertente tra M.R. R. e un'università statale della Campania, con sentenza non definitiva del 27 giugno 2025, iscritta al n. 203 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di M.R. R., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2026 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;
uditi l'avvocata Benedetta Leone per M.R. R. e l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 6 maggio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con sentenza non definitiva del 27 giugno 2025, iscritta al n. 203 del registro ordinanze 2025, il Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, in combinato disposto con gli artt. 2, 4 e 35 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 89, secondo comma, secondo periodo, del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592 (Approvazione del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore) «nella parte in cui fa discendere quale conseguenza necessaria dell'applicazione della sanzione [della sospensione dall'ufficio e dallo stipendio fino ad un anno] di cui all'art. 87, primo comma, n. 2 [...], ove essa venga irrogata in relazione a condotte che abbiano compromesso l'onore e la dignità del professore, l'ineleggibilità alle cariche di Rettore dell'Università o di direttore di istituzione universitaria per il periodo di dieci anni», «senza attribuire all'organo [competente a comminare la sanzione il potere] di non applicare [l'interdizione] o di graduarne la durata in base alla gravità della condotta e dei suoi effetti».

1.1.- Il giudice amministrativo riferisce di essere chiamato a decidere di un ricorso proposto da una professoressa di ruolo ordinario di una università statale per l'annullamento della sanzione disciplinare comminata, ai sensi degli artt. 87, primo comma, numero 2), e 89, primo comma, lettera d), del r.d. n. 1592 del 1933, della sospensione dall'ufficio e dallo stipendio per un mese, con l'esonero dalle funzioni accademiche e con la perdita dell'anzianità per tutto il periodo della sua durata, nonché di un successivo ricorso per motivi aggiunti avverso la «sanzione accessoria» del divieto di ricoprire cariche direttive per dieci anni, irrogata in applicazione dell'art. 89, secondo comma, secondo periodo, del medesimo regio decreto.

Il provvedimento era stato emesso dal consiglio di amministrazione dell'Ateneo, su proposta del collegio di disciplina, per sanzionare una condotta della docente, coordinatrice e direttrice di una scuola di specializzazione, ritenuta «le[sivi della sua] dignità e onore»: in vista dell'imminente questionario anonimo sottoposto annualmente agli studenti per la valutazione dell'offerta formativa, la professoressa aveva inviato sul gruppo WhatsApp degli specializzandi un messaggio che recitava: «Cari...come sapete il questionario è "segreto" ... ma non [per] me!!! Cortesemente siate benevoli...Grazie a tutti». Il messaggio era stato poi pubblicato sulla pagina facebook di una associazione studentesca.

1.1.1.- Secondo la ricostruzione normativa della sentenza non definitiva, tra le «punizioni disciplinari» irrogabili ai professori di ruolo, l'art. 87, primo comma, numero 2), del r.d. n. 1592 del 1933 prevede «la sospensione dall'ufficio e dallo stipendio fino ad un anno», comminabile, ai sensi dell'art. 89, primo comma, (in alternativa alle sanzioni più afflittive della revocazione e della destituzione), in caso di «a) grave insubordinazione; b) abituale mancanza ai doveri di ufficio; c) abituale irregolarità di condotta; d) atti in genere, che comunque ledano la dignità o l'onore del professore».

L'art. 89, secondo comma, primo periodo, del r.d. n. 1592 del 1933, a sua volta dispone che la suddetta sanzione della sospensione dall'ufficio e dallo stipendio comporta, altresì, «l'esonero dall'insegnamento, dalle funzioni accademiche e da quelle ad esse connesse, e la perdita, ad ogni effetto, dell'anzianità per tutto il tempo della sua durata». Il censurato secondo periodo della disposizione aggiunge che il «professore che sia incorso nella punizione medesima non può per dieci anni solari essere nominato rettore di Università o direttore di Istituzione universitaria».

1.1.2.- Dopo aver respinto tutti i motivi dell'impugnazione principale, il TAR rimettente si dedica alla seconda domanda di annullamento sostenuta dall'unica doglianza di difetto di ragionevolezza e proporzionalità della sanzione accessoria per illegittimità derivata dalla contrarietà alla Costituzione della norma che la prevede: secondo il ricorso



l'art. 89, secondo comma, secondo periodo, del r.d. n. 1592 del 1933 violerebbe l'art. 3 Cost. perché prevederebbe il «divieto di elettorato passivo» per le cariche direttive universitarie nella misura fissa decennale quale conseguenza della sanzione della sospensione, anche per condotte non gravi.

Condividendo la prospettazione della ricorrente, il giudice *a quo* procede a sollevare questione di legittimità costituzionale.

1.2.- In punto di rilevanza, l'atto propulsivo assume, per un verso, che il rigetto delle doglianze sulla sanzione principale renderebbe rilevante il dubbio di costituzionalità della disposizione che prevede la sanzione accessoria.

Per altro verso, prospetta che dall'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 89, secondo comma, secondo periodo, del r.d. n. 1592 del 1933 quanto alla obbligatorietà e non graduabilità della sanzione accessoria da esso prevista, deriverebbe l'annullamento del provvedimento impugnato «nella parte in cui stabilisce» la preclusione per dieci anni del conferimento delle funzioni di rettore di Università e di direttore di Istituzione universitaria, con conseguente restituzione all'organo titolare del potere disciplinare della valutazione relativa all'applicabilità e/o alla durata della sanzione stessa in relazione alla gravità del fatto.

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza, il Tribunale amministrativo regionale lamenta che l'interdizione decennale *ex lege* dalle cariche di rettore e direttore di istituzioni universitarie per effetto della irrogazione al professore della sanzione della sospensione dal servizio fino a un anno - indipendentemente dalla gravità del comportamento tenuto e dalla durata della sospensione dal servizio prevista - sarebbe contraria ai principi di necessaria proporzionalità della sanzione rispetto al fatto e alle sue conseguenze e di congruità della stessa rispetto al fine perseguito, anche tenuto conto della compressione dello sviluppo della carriera del professore universitario sanzionato e, dunque, della personalità dell'individuo che si esplica nell'esercizio dell'attività lavorativa.

Ciò, «quantomeno», ove il divieto di incarichi sia conseguenza di una condotta, come quella addebitata alla ricorrente, di non rilevante gravità che «comunque [leda] la dignità o l'onore del professore» (art. 89, primo comma, lettera d, del r.d. n. 1592 del 1933).

1.3.1.- Nello svolgere la motivazione a sostegno delle censure, anzitutto, il rimettente si dichiara consapevole che la contrarietà al principio di proporzionalità della norma censurata è stata in passato ritenuta manifestamente infondata dalla Corte di cassazione (sezione lavoro, sentenza 25 maggio 2012, n. 8304) sul presupposto che quel principio fosse rivolto alle sole sanzioni principali a carattere retributivo - la cui entità dipende dalla modalità della condotta e dall'intensità dell'elemento soggettivo - e non a quelle accessorie con carattere preventivo, che, in quanto preordinate a evitare la reiterazione del pregiudizio per il bene tutelato, possono essere stabilite da parte del legislatore come conseguenze della inflizione della sanzione principale con durata prefissata, anche a prescindere dalla entità della prima.

Tuttavia, il TAR si discosta dal citato precedente ritenendo ravvisabili profili di contrasto con l'art. 3 Cost., in combinato disposto con gli artt. 2, 4 e 35 Cost., anche alla luce dei più recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale che avrebbero sottoposto al vaglio di proporzionalità e adeguatezza anche le sanzioni accessorie correlate a sanzioni amministrative e, in particolare, quelle di natura non punitiva.

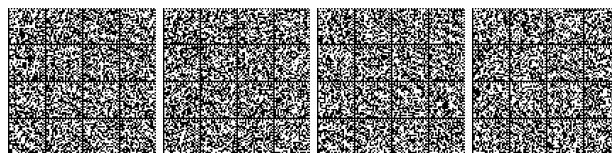
Nel ripercorrere la giurisprudenza costituzionale il giudice *a quo* assume:

- che il sindacato di proporzionalità sulle previsioni sanzionatorie rigide, tradizionalmente riferito alle sanzioni penali, è stato esteso, dapprima, alle sanzioni amministrative di tipo punitivo (si citano le sentenze n. 223 del 2018, n. 68 del 2017, n. 276 del 2016, n. 104 del 2014 e n. 196 del 2010) e, di seguito, a quelle di tipo non punitivo e alle sanzioni amministrative in generale (si citano le sentenze n. 40 del 2023 e n. 112 del 2019);

- che è stato affermato «per l'intera materia sanzionatoria» che le sanzioni stabilite in misura fissa si porrebbero in potenziale conflitto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità rispetto alla gravità dell'illecito, salvo che la sanzione «non risulti non manifestamente irragionevole» rispetto al disvalore dell'intera gamma delle condotte - connotate da un certo grado di omogeneità - alle quali la sanzione stessa è destinata ad applicarsi (si citano le sentenze n. 51 del 2024, n. 40 del 2023 e n. 197 del 2018);

- che anche le sanzioni accessorie non aventi natura esclusivamente retributiva soggiacerebbero al principio di proporzionalità, da declinare in tal caso non solo con riguardo al rapporto tra la sanzione e l'illecito, ma anche in relazione alla sua congruità rispetto alla specifica finalità perseguita ulteriore rispetto a quella retributiva. Inoltre, sarebbe richiesto il riscontro della non eccessiva gravosità del trattamento sanzionatorio rispetto ai diritti e alle libertà costituzionalmente garantiti.

Con riguardo a tale ultima categoria di trattamenti sanzionatori, il giudice *a quo* richiama ampiamente la sentenza di questa Corte n. 170 del 2015, che ha giudicato costituzionalmente illegittimo l'art. 13, comma 1, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, recante «Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità,



dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *f*), della legge 25 luglio 2005, n. 150». Tale disposizione è stata infatti ritenuta lesiva dei principi di proporzionalità e adeguatezza, laddove prevedeva la sanzione accessoria, di carattere non esclusivamente retributivo, dell'obbligatorio trasferimento ad altra sede del magistrato, in conseguenza della sanzione disciplinare a lui inflitta per avere posto in essere una delle variegate condotte di violazione dei doveri del proprio ufficio che, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 109 del 2006, avesse «arrecato[to] ingiusto danno o indebito vantaggio ad una delle parti». In tale caso, la sanzione accessoria era stata ritenuta contraria all'art. 3 Cost. in quanto suscettibile di essere applicata obbligatoriamente nonostante l'assenza di una connotazione di particolare gravità dei comportamenti contestati, tenuto conto dell'ampio e variegato ventaglio di condotte sussumibili nella fattispecie illecita, nonché in quanto svincolata da un controllo di congruità della misura con il fine, ulteriore e diverso rispetto a quello repressivo dello specifico illecito disciplinare, da essa perseguito.

1.3.2.- Applicando le predette coordinate ermeneutiche all'art. 89, secondo comma, secondo periodo, del r.d. n. 1592 del 1933, il rimettente reputa che il divieto di assumere cariche di «vertice» per dieci anni sia eccessivamente limitativo delle prospettive di sviluppo professionale del professore e, dunque, della personalità dell'individuo che si esplica nell'esercizio dell'attività lavorativa, nell'ambito della quale la Repubblica «cura [...] l'elevazione professionale».

In primo luogo, quanto al rapporto tra la conseguenza sanzionatoria fissa e il disvalore delle condotte sanzionate, la sentenza non definitiva osserva che gli illeciti elencati dall'art. 89, primo comma, del r.d. n. 1592 del 1933 e puniti con la sanzione principale della sospensione dall'ufficio e dallo stipendio fino a un anno, prevista dall'art. 87, primo comma, numero 2), sarebbero di gravità e natura variegata e dunque tra loro non omogenei (da mancanze gravi o abituali agli obblighi d'ufficio ad atti che, pur non integrando una grave o abituale violazione dei suddetti obblighi, siano idonei «comunque» a ledere la dignità e l'onore del professore).

In particolare, la fattispecie illecita contestata alla ricorrente di «atti in genere, che comunque ledano la dignità o l'onore del professore», secondo quanto previsto dall'art. 89, primo comma, lettera *d*), del r.d. n. 1592 del 1933, sarebbe suscettibile di comprendere (attraverso l'avverbio «comunque») anche condotte non intenzionali, o che, per le circostanze del caso concreto (ad esempio, perché contenuta in un contesto circoscritto), possono ritenersi di lieve entità.

Dunque, anche per comportamenti non connotati da particolare offensività, o con effetti lesivi non rilevanti, la previsione di una sanzione ad effetto automatico e di una durata predeterminata particolarmente lunga precluderebbe in modo significativo lo sviluppo della carriera del professore universitario. La norma non lascerebbe alcuno spazio all'organo titolare del potere disciplinare né di «valutare la proporzionalità» del divieto di incarichi direttivi, né di graduarlo temporalmente in base alla gravità della condotta e alla lesione concretamente arrecata ai beni-interessi che la sanzione stessa intende tutelare.

In proposito, il caso di specie sarebbe emblematico perché la sanzione principale della sospensione dal servizio è stata comminata nella misura minima di un mese, ma la preclusione di assumere le cariche direttive perdurerebbe per legge per dieci anni e determinerebbe la perdita dell'incarico rivestito.

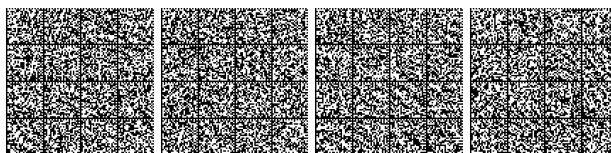
Inoltre, in termini più generali, l'afflittività della sanzione sarebbe particolarmente significativa se il docente al momento della sua irrogazione: 1) abbia, per ragioni anagrafiche, un periodo di servizio residuo pari o inferiore a dieci anni, perché gli sarebbe di conseguenza interdetta la possibilità di rivestire cariche di rilievo; 2) sia già titolare di una posizione direttiva, poiché subirebbe la retrocessione dallo status ricoperto (come nella specie, in cui la ricorrente ricopriva la posizione di direttrice della Scuola di specializzazione).

In secondo luogo, l'atto propulsivo assume l'incongruità tra la misura accessoria e il fine conseguito, ulteriore rispetto a quello punitivo, individuato nella tutela sia del buon andamento dell'attività amministrativa - suscettibile di essere lesa dalla titolarità degli organi di «vertice» in capo a chi si sia reso inadempiente ai doveri d'ufficio - sia del prestigio dell'Ateneo, che potrebbe essere pregiudicato dall'essere rappresentato da professori puniti disciplinarmente «o che con i loro comportamenti abbiano arrecato nocumento alla propria reputazione (la «dignità» e l'«onore» del professore)».

Infatti, la previsione legislativa sarebbe irragionevole laddove non considererebbe che il lasso di tempo necessario alla reintegrazione «dell'affidabilità professionale» e del «buon nome» del professore (e di riflesso dell'Ateneo) [...] può variare in base alla minore o maggiore gravità della condotta, nonché al vulnus arrecato al bene giuridico tutelato».

Infine, per le sue caratteristiche, la disposizione *de qua* non supererebbe il test di proporzionalità in punto di necessità e adeguatezza della misura: la obbligatorietà e fissità della sanzione accessoria non consentirebbe all'organo disciplinare alcuna valutazione sull'an e sul quantum della misura in relazione al ripristino del prestigio dell'istituzione.

D'altra parte - conclude la sentenza non definitiva - la graduazione della sanzione accessoria non potrebbe neppure essere effettuata attraverso la scelta della «punizione» principale posto che, ai sensi dell'art. 88 del r.d. n. 1592 del 1933,



la risposta sanzionatoria più lieve della censura è riservata a condotte che, tra l'altro, non siano tali da ledere la dignità e l'onore del professore. Per contro, in caso di lesione di tali beni-interessi, ai sensi dell'art. 89 primo comma, lettera d), deve necessariamente essere comminata almeno la sospensione.

2.- Si è costituita in giudizio la professoressa ricorrente nel giudizio principale, chiedendo la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 89, secondo comma, secondo periodo, del r.d. n. 1592 del 1933 negli stessi termini auspicati dal rimettente.

La docente, dopo aver ricostruito i fatti, ha illustrato, condiviso e sostenuto le argomentazioni spese dal giudice *a quo*. In particolare, ha riportato i passaggi più importanti dell'atto di remissione e ampi stralci della giurisprudenza costituzionale ivi citata.

La parte, inoltre, ha approfondito il limite della discrezionalità legislativa in ordine alle previsioni sanzionatorie che, come quella in esame, incidono sul diritto all'elettorato passivo a ricoprire cariche universitarie: il bilanciamento tra tale diritto inviolabile e l'interesse pubblico a che una carica sia affidata a chi abbia i requisiti necessari e adatti per l'espletamento delle correlate funzioni deve essere condotto dal legislatore secondo il canone della ragionevolezza.

Nella specie, la sanzione accessoria della preclusione a cariche direttive non supererebbe il test di proporzionalità né in punto di necessità e adeguatezza della misura, né in punto di idoneità rispetto al fine.

3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la sollevata questione sia dichiarata inammissibile o, in subordine, non fondata.

4.- In via preliminare, l'interveniente ha eccepito il difetto di rilevanza e di non manifesta infondatezza, per più profili.

4.1.- Premette l'atto di intervento una lettura diversa da quella del rimettente in ordine all'art. 89, secondo comma, secondo periodo, del r.d. n. 1592 del 1933: la disposizione non introdurrebbe una sanzione accessoria rispetto alla comminata «punizione» dalla sanzione dal servizio, ma una condizione di ineleggibilità/incandidabilità. La previsione, peraltro, non prescriverebbe alcuna decadenza dall'incarico già ricoperto dal professore sanzionato.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, da tale diversa qualificazione deriverebbe, in primo luogo, la manifesta infondatezza della questione per erroneità del presupposto interpretativo.

In secondo luogo, conseguirebbe l'irrelevanza della questione per difetto di giurisdizione dell'adito giudice amministrativo: poiché il TAR rimettente si è pronunciato su tutti motivi di impugnazione della sanzione principale, avrebbe esaurito l'ambito della propria giurisdizione. Infatti, la cognizione sulla residua doglianza relativa alla perdita del requisito di eleggibilità competerebbe - secondo la giurisprudenza consolidata sia del giudice amministrativo sia di quello di legittimità - al giudice ordinario.

4.2.- Ancora, la motivazione sulla non manifesta infondatezza sarebbe insufficiente per avere il giudice *a quo* completamente omesso l'individuazione del *tertium comparationis*: non sarebbe stata, infatti, indicata la norma di raffronto rispetto alla quale la violazione del principio di uguaglianza verrebbe a configurarsi.

4.3.- In ultimo, il Presidente del Consiglio dei ministri contesta il petitum dell'ordinanza di remissione, perché invaderebbe l'ambito della discrezionalità riservata al legislatore.

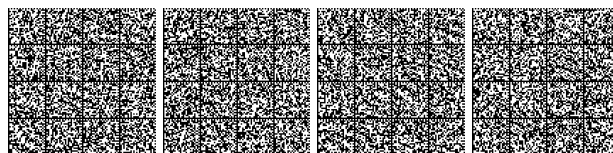
Il TAR Campania chiederebbe non già un intervento ablativo, ma una pronuncia additiva e manipolativa in ordine alla graduazione della «incandidabilità», che non troverebbe sponda nel relativo quadro normativo né corrispondenza in una soluzione costituzionalmente obbligata. Alla Corte, pertanto, sarebbe rimessa la creazione di un apposito procedimento applicativo.

In assenza di criteri predeterminati normativamente per orientare il titolare del potere sanzionatorio nell'applicare o graduare la sanzione accessoria, la pronuncia di illegittimità costituzionale comporterebbe una disciplina irragionevole per l'ampiezza dei limiti edittali (da 0 a 10 anni) per la plausibile strumentalizzazione della modulazione della sanzione in presenza di imminenti conferimenti di incarichi di rettore o di direzione di strutture universitarie e per il potenziale conflitto di interesse dei componenti del collegio di disciplina.

5.- Nel merito, l'Avvocatura dello Stato ha contestato la fondatezza della questione.

Premette in fatto l'interveniente che la condotta contestata alla docente, diversamente dalla valutazione compiuta dal TAR, non possa ritenersi affatto lieve, atteso: 1) che la sospensione per un mese non costituirebbe la misura minima applicabile (che sarebbe, piuttosto, pari a un giorno); 2) che la condotta, seppur compiuta senza dolo intenzionale, sarebbe stata integrata con coscienza e volontà e sarebbe consistita nella violazione dei doveri di correttezza e prudenza ordinariamente esigibili da un professore universitario; 3) che la professoressa ricopriva un incarico di «vertice».

In diritto, assume la difesa statale che, una volta qualificata l'interdizione prevista dalla disposizione censurata come incandidabilità temporanea e non come sanzione accessoria, la proporzionalità della risposta sanzionatoria sarebbe tutta assicurata dalla graduabilità della sanzione principale.



Peraltro, secondo il sistema graduale delle sanzioni approntate dal r.d. n. 1592 del 1933, la sospensione dal servizio, accompagnata dalla «perdita dell'elettorato passivo» per dieci anni, avrebbe una minore afflittività rispetto alle sanzioni più gravi (la revocazione e la destituzione di cui all'art. 87, primo comma, numeri da 3 a 5) che, piuttosto, determinano la cessazione del rapporto di lavoro con definitiva perdita dello status di professore universitario.

Quanto alla specifica determinazione della durata dell'impossibilità temporanea di rivestire incarichi direttivi, il Presidente del Consiglio dei ministri assume che sarebbe stata appositamente stabilita dal legislatore in dieci anni sia per garantire un congruo periodo di distanziamento tra singolo e istituzione rappresentata, sia per assicurare l'esclusione dalla competizione per il soggetto sanzionato per uno o due «turn[i] elettorali[i]» (considerato che per il rettore l'incarico dura sei anni).

La difesa statale prospetta, infine, la non fondatezza della questione sollevata anche nell'ipotesi - non condivisa - di qualificazione della preclusione censurata come sanzione accessoria, assumendone la ragionevolezza e proporzionalità: il legislatore avrebbe espresso, senza discriminazione, il giudizio di disvalore per tutte le condotte sanzionabili secondo quanto previsto dall'art. 89, primo comma, del r.d. n. 1592 del 1933 (con sanzioni più gravi della censura), ritenendo idonea ciascuna di esse a determinare la perdita dell'elettorato passivo in capo al soggetto sanzionato. Tra l'altro, anche per questa avrebbe previsto una graduazione, congegnandola come temporanea nel caso più lieve (quello sanzionato con la sospensione dal servizio) o definitiva nei casi più gravi (quelli sanzionati con la revocazione o destituzione).

6.- In vista dell'udienza pubblica, la parte ha depositato memoria in cui ha replicato alle difese svolte dall'Avvocatura dello Stato, tanto con riferimento alle spiegate eccezioni di inammissibilità della questione, quanto con riguardo agli argomenti di merito spesi per la loro non fondatezza.

Nello specifico, la parte: 1) ha contestato la lettura fatta in premessa dall'Avvocatura dello Stato della disposizione censurata; 2) quanto all'eccezione di irrilevanza, ha sottolineato che nel giudizio amministrativo non era stata sollevata alcuna eccezione di difetto di giurisdizione e che questa sarebbe, comunque, indubitabile poiché la controversia ricadrebbe nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo relativa alle controversie riguardanti il rapporto di impiego dei docenti universitari, in quanto dipendenti in regime non privatizzato; 3) quanto al difetto di indicazione del *tertium comparationis*, ha sottolineato che la questione sollevata concerne il contrasto con i principi di proporzionalità e ragionevolezza e non con il principio di eguaglianza; 4) quanto al petitum, ha dedotto che a questa Corte non è precluso rendere sentenze additive e manipolative; 5) quanto al merito, ha contestato la ritenuta sussistenza di una gradualità nella preclusione alle cariche e la rivalutazione dei fatti operata dall'interveniente.

Considerato in diritto

7.- Il TAR Campania dubita, in riferimento all'art. 3 Cost., in combinato disposto con gli artt. 2, 4 e 35 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 89, secondo comma, secondo periodo, del r.d. n. 1592 del 1933, nella parte in cui prevede che al professore universitario - cui sia stata inflitta la sanzione disciplinare della sospensione dall'ufficio e dallo stipendio fino ad un anno, per aver compiuto atti lesivi della dignità o dell'onore del docente, secondo quanto previsto dagli artt. 87, primo comma, numero 2), e 89, primo comma, lettera d), del medesimo regio decreto - sia obbligatoriamente preclusa la conferibilità delle cariche di rettore dell'università o di direttore di istituzione universitaria per il periodo di dieci anni.

La disposizione censurata recita «Il professore che sia incorso nella punizione [della sospensione dall'ufficio e dallo stipendio] non può per dieci anni solari essere nominato rettore di Università o direttore di Istituzione universitaria».

7.1.- Il giudice rimettente, dopo aver respinto l'impugnazione proposta da una professoressa universitaria, coordinatrice e direttrice di una scuola di specializzazione di una università statale, della sanzione disciplinare della sospensione dall'ufficio e dallo stipendio per un mese, è chiamato a decidere della domanda di annullamento «della sanzione accessoria», che alla prima «consegue *ex lege*», del divieto di ricoprire cariche direttive accademiche per la durata di un decennio.

Il giudice *a quo* prospetta il contrasto con il principio di ragionevolezza della disposizione che prevede la sanzione interdittiva obbligatoria e fissa, con specifico riguardo alla proporzionalità della sanzione rispetto al fatto e alla congruità della stessa rispetto al fine perseguito, anche tenuto conto della compressione dello sviluppo della carriera del professore universitario sanzionato.

8.- L'esame dei profili preliminari e del merito della questione richiede un breve inquadramento della interdizione dalle cariche direttive accademiche riconnessa alla sanzione della «sospensione dall'ufficio e dallo stipendio fino ad un anno» nel contesto del sistema disciplinare previsto per i docenti universitari in cui tale preclusione si colloca.



8.1.- Pur a seguito della riforma del sistema universitario operata con la legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), gli aspetti sostanziali dell'illecito disciplinare dei docenti universitari, e dunque la previsione delle condotte punibili e delle sanzioni irrogabili, sono tutt'ora disciplinati dal testo unico delle leggi sull'istruzione superiore di cui al r.d. n. 1592 del 1933.

In particolare, tale testo unico individua le fattispecie illecite negli artt. 88, primo comma, e 89, primo comma, che, secondo un ordine di progressiva offensività, sono: 1) la mancanza ai doveri d'ufficio o l'irregolare condotta, che non costituiscano grave insubordinazione e che non siano tali da ledere la dignità e l'onore del professore (art. 88, primo comma); 2) gli atti, in genere, che comunque ledano la dignità o l'onore del professore (art. 89, primo comma, lettera d); 3) l'abituale irregolarità di condotta (art. 89, primo comma, lettera c); 4) l'abituale mancanza ai doveri di ufficio (art. 89, primo comma, lettera b); 5) la grave insubordinazione (art. 89, primo comma, lettera a).

A loro volta, i doveri di ufficio e la regolare condotta, la cui inadempienza è punita disciplinarmente, si rinven-
gono negli artt. da 84 a 86 del medesimo r.d. n. 1592 del 1933, i quali sanciscono il rispetto degli impegni didattici, di ricerca e istituzionali, il coordinamento con i programmi della facoltà. Tali previsioni trovano ulteriore specificazione e integrazione nelle diverse fonti che prescrivono obblighi comportamentali per i docenti universitari e, innanzitutto, nel codice etico di cui ogni ateneo deve essere dotato ai sensi dell'art. 2, comma 4, della legge n. 240 del 2010, nonché, nei limiti della compatibilità, nel codice di comportamento del pubblico dipendente (d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, recante «Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165») e nelle leggi generali sul lavoro pubblico.

Gli artt. 87 e 88 del r.d. n. 1592 del 1933 stabiliscono le sanzioni disciplinari.

La «punizione» più mite è la censura, comminata esclusivamente per l'illecito più lieve della «mancanz[a] ai doveri d'ufficio o [...] irregolare condotta, che non costituiscano grave insubordinazione e che non siano tali da ledere la dignità e l'onore del professore» (art. 88, primo comma, del r.d. n. 1592 del 1933). Per tutti gli altri illeciti più gravi possono essere inflitte le ulteriori sanzioni disciplinari individuate, secondo una gradualità afflittiva crescente, nella sospensione dall'ufficio e dallo stipendio fino a un anno, e in quelle «espulsive» della revocazione e della destituzione senza perdita del diritto a pensioni o ad assegni (art. 87, primo comma, numeri da 2 a 4). Non risulta invece più adottabile la destituzione con perdita del diritto a pensioni o assegni, che, pur menzionata dall'art. 87, primo comma, numero 5), risulta tacitamente abrogata dall'art. 1 della legge 8 giugno 1966, n. 424 (Abrogazione di norme che prevedono la perdita, la riduzione o la sospensione delle pensioni a carico dello Stato o di altro Ente pubblico).

Quanto alle misure più afflittive della censura, il sistema sanzionatorio si caratterizza per la mancanza di una prede-
terminata corrispondenza tra tipologia di illecito e specifica sanzione, avendo piuttosto il testo unico prescelto di rimet-
tere all'organo disciplinare l'applicazione dell'una o dell'altra a seconda della «gravità delle mancanze» (art. 87, primo
comma, del r.d. n. 1592 del 1933) e dei «casi e [delle] circostanze» (art. 89, primo comma, del r.d. n. 1592 del 1933).

8.2.- Alla ricorrente nel giudizio *a quo* è stata applicata la sanzione intermedia della sospensione dall'ufficio e dallo stipendio: questa, per espresso chiarimento legislativo, comporta per tutto il tempo della sua durata «la perdita degli emolumenti, l'esonero dall'insegnamento, dalle funzioni accademiche e da quelle ad esse connesse, e la perdita, ad ogni effetto, dell'anzianità» (art. 89, secondo comma, primo periodo, del r.d. n. 1592 del 1933).

Inoltre, il censurato secondo periodo dello stesso art. 89, secondo comma, del r.d. n. 1592 del 1933 fa conseguire alla adozione della sanzione sospensiva una ulteriore incapacità *ad hoc* che supera la durata di quel «congelamento» del rapporto di impiego: al professore sospeso è sempre precluso di «essere nominato rettore di Università o direttore di Istituzione univer-
sitaria» per «dieci anni solari». Tale effetto si caratterizza, dunque, per l'automaticità applicativa e la fissità della sua durata (dieci anni), ben più lunga della sanzione cui è correlata (non superiore a un anno). L'organo disciplinare, dunque, non ha discrezionalità né nella decisione di applicare, o meno, l'interdizione né nel graduare il tempo di applicazione.

Analoga reazione non è prevista per la revocazione e la destituzione per l'evidente ragione che esse risolvono il rapporto lavorativo e, dunque, comportano di per sé l'impossibilità di rivestire cariche accademiche.

9.- La soluzione della questione sollevata dal TAR Campania richiede, in particolare, di soffermarsi sull'inqua-
dramento e sull'applicazione da parte della giurisprudenza del divieto di nomina alle cariche direttive accademiche.

Quanto alla qualificazione dell'interdizione, l'orientamento giurisprudenziale sostanzialmente pacifico la ritiene una «sanzione accessoria» che deriva in via automatica per previsione legislativa dalla sanzione principale della sospen-
sione (si veda, nella giurisprudenza ordinaria, Cass., n. 8304 del 2012 e nella giurisprudenza amministrativa, tra le
altre, Consiglio di Stato, sezione settima, sentenze 26 febbraio 2025, n. 1691 e 5 novembre 2024, n. 8823; sezione
sesta, sentenza 12 aprile 2019, n. 2378). Da tanto i giudici amministrativi inferiscono, in punto di procedimento, che
sull'amministrazione non gravino appositi obblighi di contestazione, istruttoria o valutazione e, in punto di efficacia,
che all'eventuale annullamento della punizione principale consegua la caducazione della preclusione agli incarichi.



9.1.- La funzione di tale “misura aggiuntiva” è ritenuta essenzialmente di tipo preventivo, in quanto essa è tesa a «evitare la possibilità che la grave condotta - sanzionata in via principale - possa reiterarsi con ulteriore pregiudizio per il bene tutelato» (ancora, Cass., n. 8304 del 2012; Cons. Stato, n. 8823 del 2024).

Sulla base di questa ricostruzione funzionale, le citate sentenze hanno ritenuto manifestamente infondata la sollecitata questione di legittimità costituzionale dell’art. 89, secondo comma, secondo periodo, del r.d. n. 1592 del 1933 per violazione del principio di proporzionalità tra sanzione e fatto: di questo, infatti, hanno predicato l’applicabilità alle sole sanzioni principali di carattere retributivo e non anche a quelle, come l’interdizione in esame, accessorie con finalità eminentemente preventiva.

Un diverso orientamento individua la *ratio* della sanzione interdittiva nella protezione delle cariche universitarie, in quanto «la posizione [di rappresentanza] viene [...] tutelata da ogni possibile riflesso di pregresse condotte disdicevoli del titolare» (Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione prima, sentenza 19 febbraio 2014, n. 288). Su questa scia si colloca anche l’ordinanza di rimessione, che evidenzia dell’interdizione il fine di preservare il buon andamento dell’attività amministrativa nonché il prestigio dell’Ateneo, suscettibile di subire pregiudizio nel caso in cui l’Istituzione sia rappresentata ai propri vertici da professori destinatari di sanzioni disciplinari.

9.2.- Infine, è opportuno segnalare l’ampia interpretazione dell’ambito applicativo dell’interdizione in parola.

Sebbene, infatti, l’art. 89, secondo comma, secondo periodo, del r.d. n. 1592 del 1933 faccia riferimento alle sole nomine a «rettore di Università e direttore di Istituzione universitaria», l’inconferibilità si ritiene operare, in virtù della ormai costante esegesi estensiva, per ogni funzione di «direzione di strutture universitarie complesse» e, in particolare, per ogni «figura rappresentativa» o «ruolo di rilievo nell’ambito dell’Ateneo» (tra le altre, Consiglio di Stato, sezione settima, sentenza 18 aprile 2023, n. 3877 e, ancora, Cass., n. 8304 del 2012).

Inoltre, il divieto di incarichi per il professore sospeso - diversamente da quanto affermato dall’interveniente - è inteso dalla prassi disciplinare e dalla giurisprudenza non solo come impedimento al conferimento di nuovi incarichi, ma anche come causa di decadenza da quelli rivestiti al momento dell’irrogazione della sanzione (ancora, Cons. Stato, n. 3877 del 2023).

10.- Prima di entrare nel merito della questione, vanno esaminate le quattro eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

10.1.- In primo luogo, l’interveniente ritiene la questione inammissibile perché il giudice *a quo* avrebbe mosso da un erroneo presupposto interpretativo, qualificando l’interdizione *de qua* come sanzione accessoria anziché come causa di incandidabilità o ineleggibilità. Dal che deriverebbe la manifesta infondatezza della doglianza.

L’eccezione non è fondata.

La qualificazione della preclusione alle cariche direttive accademiche operata dal giudice *a quo*, risultando conforme all’orientamento pressoché univoco della giurisprudenza amministrativa e ordinaria in materia, è tutt’altro che palesemente erronea e, dunque, non inficia l’ammissibilità della questione (tra le altre, sentenza n. 85 del 2023; ordinanze n. 229 del 2020 e n. 136 del 2016).

Piuttosto, quanto eccepito concerne l’applicabilità o meno dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità alla misura prevista dal legislatore e quindi attiene al merito della censura.

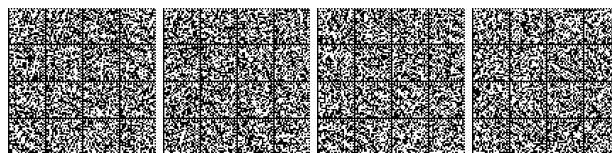
10.2.- In secondo luogo, sempre sul presupposto della riqualificazione della misura interdittiva come causa di incandidabilità/ineleggibilità, l’Avvocatura dello Stato eccepisce l’irrelevanza della questione per difetto di giurisdizione del giudice adito.

Anche tale eccezione non ha fondamento.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la sussistenza della giurisdizione costituisce un presupposto della legittima instaurazione del processo principale, la cui valutazione è rimessa al giudice *a quo*, rispetto alla quale spetta a questa Corte una verifica solo esterna e strumentale al riscontro della rilevanza della questione (*ex plurimis*, sentenze n. 101 e n. 16 del 2023, n. 44 del 2020 e n. 52 del 2018). Ne consegue che il difetto di giurisdizione del rimettente determina l’inammissibilità della questione per carenza di rilevanza, solo ove sia macroscopico e, quindi, rilevabile *ictu oculi* (tra le tante, sentenze n. 156 e n. 101 del 2023, n. 79 del 2022, n. 65 del 2021 e n. 267 del 2020).

Nella specie, nel difetto di eccezioni delle parti, il giudice amministrativo ha implicitamente ritenuto sussistere la propria giurisdizione, in termini peraltro coerenti con la prevalente giurisprudenza ordinaria e amministrativa.

Infatti, la preclusione per i docenti agli incarichi direttivi accademici è, comunque, aspetto che concerne il «rapporto d’impiego dei professori e ricercatori universitari», per i quali il legislatore ha mantenuto il regime di diritto pubblico, attribuendo correlativamente al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva in forza del combinato disposto degli artt. 3, comma 2, 63, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e dell’art. 133, comma 1, lettera i), dell’Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell’articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo).



Tanto vale sia ove l'effetto interdittivo sia ricondotto ad una sanzione disciplinare sia se ritenuto una limitazione *ex lege* al diritto di elettorato passivo alle cariche accademiche, in quanto, pur in questo secondo caso, aspetto dello stato giuridico del docente universitario (tra le altre, Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 30 marzo 2005, n. 6635; Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 4 novembre 2013, n. 5284; TAR Lazio, sezione terza, sentenza 2 gennaio 2014, n. 29; TAR Sicilia, sezione staccata di Catania, sezione prima, sentenza 2 marzo 2020, n. 526).

10.3.- Con una terza eccezione la difesa dell'interveniente ha eccepito il difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza per mancata indicazione del *tertium comparationis*.

Anche tale eccezione è infondata.

Il rimettente lamenta la contrarietà della norma che prevede l'inconferibilità degli incarichi direttivi accademici all'art. 3 Cost. non in termini di violazione del principio di uguaglianza rispetto alla misura sanzionatoria prescelta dal legislatore per altre fattispecie, ma in termini di violazione del principio di ragionevolezza intrinseca. Tale censura, come è noto, è svincolata da una normativa di raffronto e, corrispondentemente, il relativo giudizio è disgiunto dal riferimento ad un *tertium comparationis* (sentenze n. 54 del 2026, n. 95 del 2024, n. 86 del 2017 e, con specifico riguardo alle previsioni sanzionatorie, sentenze n. 136 del 2020, n. 284 e n. 112 del 2019).

10.4.- Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito che la pronuncia richiesta dal giudice *a quo* invaderebbe la sfera discrezionale riservata al legislatore.

Anche tale eccezione non coglie nel segno.

Il rimettente, invero, non chiede una pronuncia additiva tesa a colmare un vuoto di tutela o a introdurre elementi di novità nell'apparato sanzionatorio, ma dubita della ragionevolezza della scelta legislativa di prevedere una sanzione interdittiva fissa e non graduabile rispetto a un «ampio e variegato ventaglio di condotte» cui è applicabile.

Se poi è pur vero che rientrano nella discrezionalità legislativa le scelte relative all'an e al quantum delle sanzioni amministrative, ciò non preclude l'intervento di questa Corte laddove le scelte sanzionatorie adottate dal legislatore si rivelino manifestamente arbitrarie o irragionevoli (sentenze n. 185 del 2021, n. 212 e n. 115 del 2019).

11.- Tanto premesso, nel merito la questione non è fondata.

Questa Corte condivide il presupposto interpretativo da cui muove il rimettente, ma ritiene che la prospettata violazione dell'art. 3 Cost. non sussista.

Certamente, come affermato dalla giurisprudenza sostanzialmente univoca, il divieto stabilito dalla disposizione censurata di affidare gli incarichi direttivi universitari al docente sospeso costituisce una sanzione accessoria, che si aggiunge *ex lege* alla sospensione comminata dall'organo disciplinare, e non già una causa di incandidabilità/ineleggibilità, come sostenuto dalla difesa statale.

Tanto trova conferma nella collocazione sistematica della disposizione che la prevede (posta nello stesso comma che definisce gli effetti della sanzione principale cui è riconnessa) e nella duplice finalità della misura, che, da un lato, accresce l'afflittività della misura sospensiva (si pensi alle perdite di eventuali indennità di carica), condividendone, pertanto, il fine dissuasivo, e, dall'altro lato, garantisce una specifica protezione del prestigio e del buon andamento dell'ateneo.

Da tale qualificazione discende la necessità di sottoporre la norma sanzionatoria amministrativa al sindacato di ragionevolezza e proporzionalità.

Infatti, come ancora correttamente prospettato dal giudice *a quo*, non possono condividersi i precedenti della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato (ancora, Cass., n. 8304 del 2012; Cons. Stato, n. 8823 del 2024) laddove hanno escluso l'applicazione del criterio di proporzionalità alla sanzione accessoria in esame sol perché di carattere preventivo e non retributivo. Piuttosto, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, anche quest'ultimo tipo di trattamento sanzionatorio deve rispondere al canone di ragionevolezza e proporzionalità, come, d'altronde, la «generalità delle sanzioni amministrative» (sentenze n. 46 del 2023, n. 266 e n. 246 del 2022, n. 146 del 2021, n. 212 e n. 112 del 2019).

In particolare, con riferimento alle previsioni sanzionatorie amministrative rigide, che - come quella in esame - colpiscono in egual modo, e quindi equiparano, fatti in qualche misura differenti, questa Corte ha più volte affermato «l'esigenza di verificare che la sanzione non sia manifestamente sproporzionata anche in relazione alle condotte meno gravi»: in altri termini, non deve venire meno in modo manifesto un rapporto di congruità tra la sanzione e la gravità dell'illecito sanzionato. «Ciò discende [...] dal dovere di assicurare l'attuazione del principio di proporzionalità, il quale, in questo ambito, trae il proprio fondamento nell'art. 3 Cost. in combinato disposto con le norme costituzionali che tutelano i diritti di volta in volta incisi dalla sanzione (sentenze n. 112 e n. 88 del 2019)» (da ultimo, sentenze n. 84 del 2026 e n. 40 del 2023).

E ciò si è affermato sia con riguardo a sanzioni amministrative di tipo principale (sentenze n. 95 del 2022, n. 185 del 2021 e n. 112 del 2019), sia in relazione a sanzioni di tipo accessorio (sentenze n. 52 del 2024, n. 266 del 2022 e n. 170 del 2015), come quella prevista dalla norma censurata.



Ebbene, in applicazione di tale metro di valutazione, diverse pronunce hanno dichiarato costituzionalmente illegittime le norme che stabilivano sanzioni accessorie obbligatorie e fisse perché previste in risposta a illeciti riferibili a una molteplicità di casi concreti, caratterizzati da disvalore differente (sentenze n. 52 del 2024, n. 246 del 2022 e n. 170 del 2015).

Per contro, altre sentenze hanno ritenuto immuni dal vizio di irragionevolezza talune norme che contemplano reazioni sanzionatorie aggiuntive di tipo rigido perché riguardanti condotte particolarmente gravi o generatrici di rilevanti rischi correlati all'attività disciplinata dalla legge che le prevede (sentenze n. 101 del 2025, n. 194 del 2023, n. 266 del 2022 e n. 435 del 1997; ordinanze n. 125 del 2008 e n. 172 del 2003). In tali casi, infatti, le condotte sanzionate si sono rivelate tra loro «comparabili [e non] contraddistinte da un disvalore eterogeneo» (sentenza n. 101 del 2025).

12.- L'applicazione di tali coordinate ermeneutiche alla norma censurata porta a escludere che essa sia manifestamente irragionevole o sproporzionata: non si ravvisa, infatti, né la sproporzione della sanzione accessoria rispetto al fatto, né l'incongruità della stessa rispetto al fine perseguito e neppure l'eccessiva compressione della carriera del docente.

Portano a tale conclusione le seguenti considerazioni.

Il r.d. n. 1592 del 1933 ripartisce le diverse condotte dei professori universitari di rilevanza disciplinare in due categorie distinte per grado di disvalore.

Per un verso, l'art. 88, primo comma, del r.d. n. 1592 del 1933 riserva il mero biasimo a fatti di minore rilevanza perché consistenti in episodiche inadempienze che non trasmodano né in grave insubordinazione né in lesione della dignità o dell'onore del singolo docente.

Per altro verso, il testo unico punisce più severamente condotte di maggiore offensività perché abituali (nel mancare ai doveri di ufficio o nella irregolarità della condotta) o perché, seppure istantanee, costituiscono atti di "deplorabile indisciplina" o pregiudizio per il decoro e il prestigio del docente: a queste il legislatore reagisce non solo con una «punizione[e]» che incide sul rapporto di impiego del singolo docente (in via temporanea con la sospensione o in via definitiva con la revocazione e la destituzione ai sensi del combinato disposto degli artt. 87, primo comma, numeri da 2 a 4, e 89, primo comma, del r.d. n. 1592 del 1933), ma anche - se l'illecito commesso è giudicato dall'organo disciplinare non così grave da giustificare l'espulsione dalla "comunità universitaria" - con un intervento protettivo di tale comunità tramite il contestato divieto di svolgimento delle funzioni direttive dell'istituzione (art. 89, secondo comma, secondo periodo, del r.d. n. 1592 del 1933).

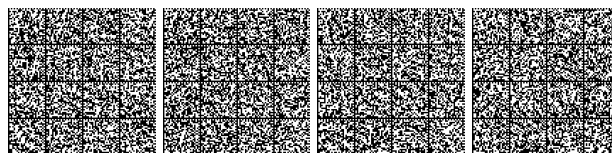
Quanto alla consistente durata dell'interdizione, il periodo di dieci anni - come correttamente osservato dall'Avvocatura dello Stato - è congegnato in modo da precludere nomine, quali che siano, per almeno due mandati successivi alla sospensione, tenuto conto che la loro durata è differente a seconda della carica (sei anni per il rettore, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera d, della legge n. 240 del 2010, e, solitamente, secondo le previsioni statutarie dei singoli atenei, tre anni per il direttore del dipartimento e per il direttore della scuola di specializzazione, e così via).

Così chiarita la *ratio* dell'interdittiva, la sua durata prescinde dalla specificità della fattispecie illecita concreta (la cui valutazione è rimessa all'organo disciplinare nella scelta della sanzione principale e nella determinazione della sua durata), per essere piuttosto calibrata sul precipuo scopo di impedire al docente sospeso di ricoprire incarichi di rappresentanza e direzione per un tempo idoneo a elidere ogni rischio di lesione per il buon andamento e per il prestigio dell'ateneo.

In questa prospettiva, non risulta, anzitutto, repressibile la scelta legislativa di accomunare, al fine della applicazione della misura interdittiva obbligatoria e fissa, le diverse condotte illecite - ivi compresa quella lesiva della dignità e dell'onore del docente - che consentono la sospensione: integra, infatti, un pregiudizio intrinsecamente grave per il prestigio e l'attività dell'ateneo l'affidamento di una posizione di rilievo a un professore che sia stato sospeso disciplinarmente.

Inoltre, la correlazione della durata del divieto a quella delle cariche universitarie - e non già, come sostenuto dall'atto propulsivo, al tempo necessario per ripristinare l'affidabilità professionale del docente a seconda della fattispecie illecita posta in essere - non risulta incongrua rispetto alla specifica finalità di protezione delle istituzioni universitarie anche alla luce del ruolo primario che rivestono. Queste, infatti, «sono i luoghi istituzionalmente deputati alla trasmissione della conoscenza "nei vari rami del sapere"» (sentenza n. 7 del 1967) e alla formazione della persona e del cittadino» (sentenza n. 42 del 2017).

Correlativamente le attività, costituzionalmente protette, di ricerca e di didattica, che sono loro affidate devono svolgersi, tra l'altro, secondo il principio di responsabilità (art. 1, comma 2, della legge n. 240 del 2010) e a tal fine i codici etici, di cui gli atenei sono obbligatoriamente dotati, prevedono in capo al docente l'accettazione di specifici «doveri e responsabilità nei confronti dell'istituzione di appartenenza» (art. 2, comma 4, della legge n. 240 del 2010).



Infine, nella comparazione tra gli interessi in gioco, non è irragionevole la prevalenza che il divieto in esame assegna all'interesse dell'università ad affidare incarichi direttivi a docenti "irreprensibili" rispetto al sacrificio della posizione del singolo docente.

Tale sacrificio è da ritenere di portata non eccessiva e, soprattutto, non involge i diritti fondamentali del lavoratore: la sanzione accessoria in esame, infatti, non limita le situazioni soggettive attive del rapporto di impiego (piuttosto colpite per il periodo limitato di non più di un anno dalla sanzione principale della sospensione) e non pregiudica lo sviluppo dell'attività didattica e di ricerca né la progressione nella carriera accademica in senso stretto. Piuttosto, ciò che la misura comporta è solo il marginale impedimento a rivestire cariche direttive in considerazione, per l'appunto, del prevalente interesse dell'istituzione universitaria.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 89, secondo comma, secondo periodo, del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592 (Approvazione del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore), sollevata, in riferimento all'art. 3, in combinato disposto con gli artt. 2, 4 e 35, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione seconda, con la sentenza non definitiva indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260128

N. 129

Sentenza 23 giugno - 16 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reati contro la pubblica amministrazione - Dipendenti della Fondazione Milano Cortina 2026 indagati per i reati di corruzione propria e turbata libertà degli incanti - Sopraggiunta novella, introdotta mediante decretazione d'urgenza, che interpreta la disposizione costitutiva della Fondazione qualificandola come organismo non di diritto pubblico le cui attività non sono disciplinate da norme di diritto pubblico - Denunciata irragionevolezza, violazione dei criteri della decretazione d'urgenza, delle norme unionali sugli organismi di diritto pubblico e degli obblighi internazionali in tema di lotta alla corruzione - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 11 giugno 2024, n. 76, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 111, art. 11.
- Costituzione, artt. 3, 11, 77 e 117, primo comma; direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, art. 2, paragrafo 1, numero 4); Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, ratificata e resa esecutiva con legge 3 agosto 2009, n. 116, artt. 2, 9, 15 e 30.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11 del decreto-legge 11 giugno 2024, n. 76 (Disposizioni urgenti per la ricostruzione post-calamità, per interventi di protezione civile e per lo svolgimento di grandi eventi internazionali), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 111, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Milano, nel procedimento penale a carico di L. T. e altri, con ordinanza del 5 novembre 2025, iscritta al n. 247 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di L. T., L. O. e C. C., M. M., V. N., D. C., M. Z. e della Fondazione Milano Cortina 2026, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 giugno 2026 il Giudice relatore Francesco Saverio Marini;

uditi gli avvocati Paola Severino e Alfonso Celotto per la Fondazione Milano Cortina 2026, Fabio Cintioli e Grazia Volo per L. O. e C. C., Salvatore La Porta per M. M., Antonio Fiorella per V. N., Riccardo Lugaro per D. C., Marco Sangalli per M. Z., Giordano Balossi per L. T., nonché gli avvocati dello Stato Carla Colelli e Alberto Giovannini per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 5 novembre 2025 (reg. ord. n. 247 del 2025), il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Milano ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 77, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, questi ultimi in relazione all'art. 2, paragrafo 1, numero 4), della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, e agli artt. 2, 9, 15 e 30 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, ratificata e resa esecutiva con la legge 3 agosto 2009, n. 116 (di seguito indicata alternativamente anche come: Convenzione di Mérida, Convenzione, o UNCAC) - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 del decreto-legge 11 giugno 2024, n. 76 (Disposizioni urgenti per la ricostruzione post-calamità, per interventi di protezione civile e per lo svolgimento di grandi eventi internazionali), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 111.

1.1.- Il rimettente premette, in fatto, che:

- è stato investito della richiesta di archiviazione del pubblico ministero in relazione al procedimento penale a carico di sette indagati per i reati di turbata libertà degli incanti e di corruzione propria di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio;

- i fatti ipotizzati a carico degli indagati riguardano le modalità di aggiudicazione di due gare aventi per oggetto la realizzazione «dell'Ecosistema Digitale» dell'ente pubblico Fondazione Milano Cortina 2026 (d'ora in avanti anche: Fondazione Milano Cortina o Fondazione), e conclusesi con l'aggiudicazione, rispettivamente, a Vetrya spa e a Deloitte Consulting Società Benefit srl;



- secondo il pubblico ministero, entrambe le gare sarebbero state «turbate con il contributo collusivo» di persone preposte all'interno della Fondazione alla regolamentazione e assegnazione delle stesse (l'amministratore delegato della Fondazione, il direttore tecnico dei servizi digitali e il responsabile dell'area Procurement e Facilities);

- in relazione alla prima, sarebbero state individuate dazioni di beni e promesse di utilità, che hanno fondato l'iscrizione di alcuni soggetti nel registro degli indagati anche per il delitto di corruzione propria;

- la richiesta di archiviazione, quanto a quest'ultima ipotesi delittuosa, è motivata dal pubblico ministero in ragione della collocazione temporale delle dazioni che non consentirebbe di raggiungere la prova dell'accordo corruttivo e che escluderebbe anche la meno grave fattispecie delittuosa di cui all'art. 2635 del codice civile;

- in relazione al delitto di cui all'art. 353 del codice penale, invece, la pubblica accusa avrebbe eccepito, in primo luogo, l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 del d.l. n. 76 del 2024, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 77, 97, 101, 102 e 112 Cost., e, solo in via subordinata, avrebbe richiesto l'archiviazione perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato;

- non ritenendo di potere accogliere la richiesta del pubblico ministero, il giudice rimettente ha fissato l'udienza, ai sensi dell'art. 409, comma 2, del codice di procedura penale, nel corso della quale le difese degli indagati e della persona offesa hanno sostenuto l'inammissibilità e la manifesta infondatezza dell'eccezione di illegittimità costituzionale e insistito per l'archiviazione.

1.2.- Ciò premesso, in punto di rilevanza il GIP osserva che essa, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, ricorre allorché il rimettente debba fare applicazione della disposizione censurata, anche solo nel suo percorso argomentativo.

Per tale motivo il rimettente ritiene che la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale della disposizione censurata - che ha, attraverso una norma di interpretazione autentica, «sottratto [la] Fondazione Milano Cortina alle norme di diritto pubblico» - sussista in relazione a entrambe le fattispecie delittuose oggetto di indagine.

1.3.- Di seguito, il rimettente si sofferma sulla «natura pubblica» della Fondazione Milano Cortina.

1.3.1.- Osserva che la predetta Fondazione è stata costituita a Milano il 9 dicembre 2019, con il compito di promuovere e organizzare le olimpiadi e le paraolimpiadi invernali del 2026, con particolare riguardo alla gestione delle gare e del contesto sportivo.

L'art. 2, comma 1, del decreto-legge 11 marzo 2020, n. 16 (Disposizioni urgenti per l'organizzazione e lo svolgimento dei Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026 e delle finali ATP Torino 2021-2025, nonché in materia di divieto di attività parassitarie), convertito, con modificazioni, nella legge 8 maggio 2020, n. 31, ha attribuito alla Fondazione la funzione di «Comitato Organizzatore dei Giochi» (COG, COJO o COGO) e, in data 11 marzo 2020, il Comitato olimpico internazionale (CIO) le ha effettivamente conferito tale funzione.

Il successivo comma 2 dell'art. 2 del medesimo d.l. n. 16 del 2020, come convertito, specifica le finalità dell'ente, il quale «svolge tutte le attività di gestione, organizzazione, promozione e comunicazione degli eventi sportivi relativi ai Giochi, tenuto conto degli indirizzi generali del Consiglio Olimpico Congiunto, in conformità agli impegni assunti dall'Italia in sede internazionale, nel rispetto della Carta Olimpica».

La medesima disposizione specifica che la Fondazione non persegue «scopo di lucro» e opera «in regime di diritto privato» (precisazione, quest'ultima, introdotta in sede di conversione).

Fondatori sono i seguenti soggetti pubblici: Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), Comitato italiano paralimpico (CIP), Regione Lombardia, Regione Veneto, Comune di Milano e Comune di Cortina d'Ampezzo (art. 2, comma 1, del d.l. n. 16 del 2020, come convertito, e, nello stesso senso, lo statuto dell'ente, art. 1, punto 1.2.). A questi devono aggiungersi, dal 17 gennaio 2023, la Presidenza del Consiglio dei ministri e le Province autonome di Trento e di Bolzano, per effetto delle modifiche apportate all'art. 2 citato dall'art. 34, comma 3, del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115 (Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2022, n. 142.

Sotto l'aspetto organico, la Fondazione, per come risulta dall'art. 5 dello statuto, è composta dal consiglio di amministrazione, dal comitato di gestione (in seguito abolito dall'art. 34, comma 3, del d.l. n. 115 del 2022, come convertito), dal collegio sindacale e dal revisore legale dei conti.

Con «atto normativo», dunque, sarebbe stata costituita una fondazione cui è affidata l'organizzazione dei Giochi olimpici e paralimpici.

La Fondazione Milano Cortina 2026, date le sue caratteristiche strutturali, evidenzerebbe un «contatto qualificato» con soggetti di diritto pubblico, contatto che non sarebbe smentito dal richiamo alla disciplina privatistica «operato dall'atto normativo genetico».



Quest'ultimo, sancendo la possibilità per la Fondazione di agire in regime di diritto privato, si sarebbe limitato a operare in maniera simmetrica rispetto alle norme generali della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) che regolano l'agire della pubblica amministrazione.

1.3.2.- Il giudice rimettente ritiene che la Fondazione sia da ricondurre alla nozione di organismo di diritto pubblico.

Osserva il GIP che il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici, in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici), subordina l'applicabilità della procedura di evidenza pubblica alla natura di organismo di diritto pubblico dell'ente contraente, come definito dall'art. 1, comma 1, lettera e), dell'Allegato I.1 al codice.

Si tratta - spiega il rimettente - di una nozione già contemplata dall'art. 3 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), in vigore all'epoca di parte dei fatti oggetto del procedimento, e rimasta immutata nel nuovo codice dei contratti pubblici, in vigore dal 10 aprile 2023 e divenuto pienamente efficace dal 10 luglio 2023.

Per organismo di diritto pubblico, dunque, si intenderebbe qualsiasi soggetto, persino avente forma societaria, purché dotato di capacità giuridica, istituito per soddisfare esigenze di interesse generale, attraverso lo svolgimento di un'attività priva di carattere industriale o commerciale, finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi o, ancora, il cui organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà sia designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

Si tratterebbe, cioè, di quegli organismi che, «a prescindere dalla loro formale qualificazione, operano secondo logiche diverse da quelle di un imprenditore privato».

Il GIP passa, quindi, a verificare se la Fondazione soddisfi tutti e tre i menzionati profili costitutivi dell'organismo di diritto pubblico, secondo l'interpretazione più volte ribadita dalla giurisprudenza di legittimità, volta a privilegiare un approccio non formalistico, ma funzionale, che tenga conto delle concrete modalità di azione dell'ente di riferimento (vengono citate Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 28 marzo 2019, n. 8673 e ordinanza 28 giugno 2019, n. 17567).

1.3.2.1.- Sicuramente sussistente sarebbe il requisito della personalità giuridica, che deriva alla Fondazione dalla sua stessa natura, posto che l'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361, recante «Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto (n. 17 dell'allegato 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59)», espressamente fa conseguire al riconoscimento prefettizio l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche.

1.3.2.2.- Sussisterebbe, altresì, il requisito teleologico.

Osserva il giudice *a quo* che la Fondazione Milano Cortina 2026 «persegue uno scopo di interesse generale e di spessore pubblicistico, essendo finalizzata a realizzare un evento olimpico e paralimpico garantito dallo Stato italiano nel rispetto della legge olimpica».

Essa, in particolare, svolge tutte le attività di gestione, organizzazione, promozione e comunicazione degli eventi sportivi relativi ai Giochi, «tenuto conto degli indirizzi generali del Consiglio Olimpico Congiunto, in conformità agli impegni assunti dall'Italia in sede internazionale, nel rispetto della Carta Olimpica» (così l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 16 del 2020, come convertito), e cura, per il tramite del suo Presidente (di nomina governativa), i rapporti con tutte le altre istituzioni nazionali e internazionali nel rispetto della legge e dello statuto.

I pareri di segno opposto dell'Avvocatura generale dello Stato evocati dalle difese fonderebbero tale assunto sulla «risalente» sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte 3 marzo 2004, n. 362, la quale si è espressa sulla natura del Comitato Organizzatore dei XX Giochi olimpici invernali di Torino 2006 (TOROC), «escludendo il perseguimento da parte di detto ente di finalità di interesse generale, dovendosi con ciò definire “quelle che hanno ad oggetto bisogni di interesse parimenti generale”, ossia “esigenze dell'intera collettività o di una rilevante fetta della stessa, cui lo Stato ritiene di dover provvedere direttamente o con riguardo ai quali intende mantenere un'influenza determinante”».

Quella sentenza - prosegue il giudice *a quo* - si basava sulla giurisprudenza comunitaria, che, tuttavia, negli anni successivi sarebbe «profondamente mutata», avendo precisato la compatibilità, ai fini del riconoscimento della natura di organismo di diritto pubblico, di attività volte a soddisfare esigenze di interesse generale con altre attività a scopo di lucro sul mercato concorrenziale, che dunque potrebbero essere svolte congiuntamente da un medesimo ente (viene citata la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, quarta sezione, 5 ottobre 2017, causa C-567/15, *LitSpecMet UAB*).

Seguendo questo approccio, dunque, perché si sia in presenza di un organismo di diritto pubblico, occorrerebbe che la società non fondi la propria attività principale su criteri di rendimento, efficacia e redditività e che non assuma su di sé i rischi collegati allo svolgimento di tale attività, i quali devono ricadere sull'amministrazione controllante (viene richiamata Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 7 aprile 2010, n. 8225).



Nel caso di specie, la Fondazione Milano Cortina perseguirebbe un interesse pubblico generale, poiché il valore dello sport è riconosciuto in Costituzione.

Un primo riferimento esplicito allo sport è stato introdotto nella Costituzione dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che, nel riformare l'art. 117 Cost., ha attribuito la competenza legislativa concorrente in materia di ordinamento sportivo allo Stato e alle regioni.

La Fondazione Milano Cortina 2026, dunque, sarebbe stata istituita per soddisfare esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale e, segnatamente, la realizzazione dei valori dello sport in conformità con la Carta olimpica.

Né, ancora, l'esistenza di una stazione appaltante come la Società infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 spa (SIMICO) potrebbe costituire un'argomentazione per escludere quanto detto.

Si tratterebbe di un'azienda certamente pubblica costituita per progettare e attuare, quale centrale di committenza e stazione appaltante, tutte le attività di realizzazione delle opere inserite nel «Piano delle opere olimpiche», finalizzate allo svolgimento dei Giochi olimpici e paralimpici invernali del 2026, nel rispetto del d.l. n. 16 del 2020, come convertito.

Ai sensi dell'art. 3, comma 2, di tale decreto-legge, «la Società opera in coerenza con le indicazioni del Comitato Organizzatore e con quanto previsto dal decreto di cui al primo periodo, relativamente alla predisposizione del piano degli interventi, al rispetto del cronoprogramma, alla localizzazione e alle caratteristiche tecnico-funzionali e sociali delle opere, all'ordine di priorità e ai tempi di ultimazione delle stesse, nonché alla quantificazione dell'onere economico di ciascuna opera e alla relativa copertura finanziaria».

Il compito di SIMICO, dunque, sarebbe quello di realizzare le opere olimpiche indicate nei piani approvati dal Governo, in coordinamento con la Fondazione, con la quale opererebbe in sinergia nel perseguimento di finalità riconducibili al medesimo interesse pubblico generale.

1.3.2.3.- Ravvisato nei termini sopra detti il requisito teologico dell'organismo di diritto pubblico, il rimettente analizza il concorrente requisito della dominanza pubblica, rammentando che per la sua sussistenza è sufficiente che sia integrato anche solo uno degli elementi richiesti alternativamente dalle disposizioni nazionali ed eurounitarie.

In primo luogo, occorrerebbe considerare che la Fondazione ha una dotazione patrimoniale iniziale di 100.000 euro di provenienza pubblica, giacché versata dagli enti pubblici fondatori, ai sensi dell'art. 7 dell'atto costitutivo e dell'art. 4 dello statuto, per consentire l'avvio delle attività funzionali all'acquisizione di proprie risorse, mediante contratti e sponsorizzazioni.

Andrebbe poi considerata la convenzione che regola i rapporti tra CIO, le città ospitanti e il CONI (Host City Contract). Essa contiene disposizioni che si tradurrebbero «in garanzie patrimoniali a carico degli enti territoriali fondatori, in uno con la garanzia dello Stato, per gli impegni assunti» dal COGO.

La garanzia pubblica avrebbe la finalità di assicurare l'estinzione di qualsiasi obbligazione del COGO prima della sua liquidazione. Si tratterebbe, dunque, di una garanzia che andrebbe ben oltre il rafforzamento della posizione creditoria del CIO (come ritenuto dal TAR Piemonte nel 2004 per il TOROC) e realizzerebbe una vera e propria modalità di finanziamento indiretto dell'ente.

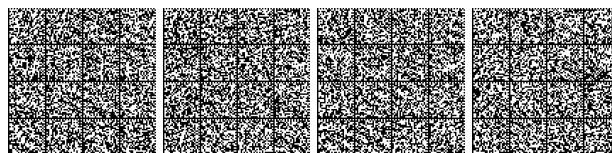
Infatti, sia la Regione Veneto (con l'art. 4 della legge della Regione Veneto 25 novembre 2019, n. 44, recante «Collegato alla legge di stabilità regionale 2020») che la Regione Lombardia (con l'art. 4 della legge della Regione Lombardia 6 agosto 2019, n. 15, recante «Assestamento al bilancio 2019-2021 con modifiche di leggi regionali») hanno disposto l'accantonamento di somme per il finanziamento dei Giochi olimpici e paralimpici, rispettivamente per 55 e 137 milioni di euro. Nella legge regionale della Lombardia, in relazione al titolo dell'accantonamento, si leggerebbe, espressamente, al comma 5, che esso è operato «al fine di fornire adeguata garanzia alla copertura di eventuali deficit del comitato organizzatore» dei Giochi.

1.3.2.4.- Sussisterebbe, altresì, il controllo dello Stato, degli enti pubblici o degli organismi di diritto pubblico sulla gestione della Fondazione.

Il consiglio di amministrazione, inoltre, sarebbe composto da consiglieri designati in maggioranza da enti pubblici (CONI, CIO, Province autonome di Trento e di Bolzano, Comuni di Milano e di Cortina d'Ampezzo, Regione Lombardia, Regione Veneto e Presidenza del Consiglio di ministri). L'art. 34 del d.l. n. 115 del 2022, come convertito, cui è seguita una modifica dello statuto dell'ente, al comma 3, ha determinato in quattordici il numero degli amministratori e ha previsto che l'amministratore delegato sia nominato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

1.3.3.- Conclusivamente, la Fondazione rivestirebbe la qualifica di organismo di diritto pubblico e, in quanto tale, sarebbe sottoposta alla procedura dell'evidenza pubblica.

Pertanto, la norma censurata - nello stabilire che l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 16 del 2020, come convertito, «si interpreta nel senso che le attività svolte dalla Fondazione "Milano Cortina 2026" non sono disciplinate da norme di



diritto pubblico e che la Fondazione non riveste la qualifica di organismo di diritto pubblico» (comma 1), nonché, ulteriormente, che la Fondazione «opera sul mercato in condizioni di concorrenza e secondo criteri imprenditoriali» (comma 2) - recherebbe una falsa interpretazione autentica del citato art. 2, comma 2, assumendo, in realtà, una portata innovativa con efficacia retroattiva.

Essa violerebbe quindi l'art. 3 Cost., venendo a sottrarre irragionevolmente la Fondazione all'applicazione delle norme di diritto pubblico e, in particolare, al regime dell'evidenza pubblica, nonché, correlativamente, a sottrarre chi opera per l'ente all'applicazione delle norme incriminatrici che (come l'art. 318 cod. pen.) presuppongono la qualità di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio del soggetto attivo del reato, o che (come l'art. 353 cod. pen.) postulano «l'operatività della procedura dell'evidenza pubblica, quanto meno nella forma della gara informale».

Risulterebbero, altresì, violati gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in quanto la norma censurata negherebbe il carattere di organismo di diritto pubblico a un ente al quale invece tale qualifica andrebbe attribuita in forza del diritto dell'Unione europea.

1.4.- Con riguardo all'art. 77 Cost., il giudice *a quo* osserva che la disposizione è inserita «in un contesto normativo afferente a misure finalizzate alle ricostruzioni post-calamità, riferite agli eventi alluvionali che hanno colpito le regioni Emilia Romagna, Toscana e Marche, a partire dal 1º maggio 2023, e [al]l'evento sismico in Abruzzo nel 2009».

In tale ottica si spiegherebbe, sul presupposto della straordinaria necessità ed urgenza, l'introduzione di misure urgenti in materia di protezione civile finalizzate a garantire il rafforzamento e il completamento delle attività correlate alla situazione emergenziale alluvionale, nonché funzionali all'erogazione di contributi e a chiarire e garantire le modalità di funzionamento degli enti interessati, tra cui gli uffici speciali per la ricostruzione successiva al sisma e l'Agenzia Italia meteo, oltre che a rafforzare le capacità amministrative di alcuni di questi.

Nel medesimo decreto-legge - continua il giudice rimettente - vi sono anche disposizioni speciali che si riferiscono ad altre calamità della medesima natura, che hanno interessato diversi territori negli anni precedenti, come l'evento sismico in Sicilia nel 1990, gli eventi sismici dell'area dei Campi Flegrei e gli eventi meteorologici che dal 2022 hanno colpito alcune province delle Marche.

A parte l'art. 12, concernente l'entrata in vigore del decreto-legge, nove dei restanti undici articoli contemplano norme funzionali alla ricostruzione e alla ripresa a seguito di calamità naturali, per le quali era stato già dichiarato lo stato emergenziale.

Gli artt. 10 e 11 interromperebbero il «carattere sintonico delle disposizioni che li precedono», in quanto introdurrebbero, rispettivamente, misure di sicurezza connesse allo svolgimento del vertice dei Capi di Stato e di Governo, che si sarebbe tenuto a Brindisi nel giugno 2024, e la riqualificazione della Fondazione Milano Cortina 2026.

Il fatto che nel titolo del decreto-legge vi sia anche un richiamo agli eventi internazionali non farebbe di questi ultimi il suo oggetto principale, giacché le relative disposizioni «sono confinate distonicamente in soli due articoli dei dodici di cui si compone».

Né il riferimento alla complessità dell'attività di organizzazione dei Giochi olimpici e paralimpici invernali sarebbe idoneo a integrare il presupposto della straordinaria necessità ed urgenza, che pure si assume nel preambolo del decreto.

La disposizione censurata si presenterebbe, all'evidenza, estranea alla materia disciplinata dalle altre disposizioni contenute nel decreto-legge e in ciò dovrebbe ravvisarsi un indice sintomatico della manifesta carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e di urgenza (si citano le sentenze di questa Corte n. 146 del 2024 e n. 113 del 2023).

1.5.- Con riferimento alla Convenzione di Mérida (richiamata per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost.), il rimettente ritiene che l'effetto di sostanziale depenalizzazione del delitto di corruzione operato nel caso di specie dalla norma impugnata contrasti con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia in tale sede.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e, nel merito, la non fondatezza delle questioni sollevate.

2.1.- In primo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che i Giochi olimpici (che «comprendono sia i c. d. "Giochi dell'Olimpiade" che i "Giochi Olimpici Invernali"») costituiscono una manifestazione sportiva la cui indizione e celebrazione rientra nella esclusiva titolarità e competenza del CIO, che gestisce il «"Movimento Olimpico" secondo la disciplina autoimposta delineata nella Carta Olimpica».

La predetta Carta, infatti, stabilisce che i Giochi olimpici sono «proprietà esclusiva del CIO, che detiene tutti i diritti ad essi relativi, in particolare e senza limitazione alcuna, tutti i diritti concernenti: (i) l'organizzazione, lo sfruttamento e la commercializzazione dei Giochi Olimpici; (ii) l'autorizzazione alla ripresa di immagini fisse e in movimento dei Giochi Olimpici per l'utilizzo da parte dei media; (iii) la registrazione di riprese audiovisive dei Giochi Olimpici; e (iv) la diffusione radiotelevisiva, la trasmissione, la ritrasmissione, la riproduzione, la visualizzazione, la divulgazione,



la messa a disposizione o qualsiasi altra forma di comunicazione al pubblico, con qualsiasi mezzo attualmente noto o che potrà essere sviluppato in futuro, di opere o segnali che incorporino registrazioni o riprese audiovisive dei Giochi Olimpici» (così, la regola 7, paragrafo 2).

Al solo CIO appartengono «il simbolo olimpico, la bandiera, il motto, l'inno, le identificazioni (ivi incluse, a titolo esemplificativo e non esaustivo, "Giochi Olimpici" e "Giochi dell'Olimpiade"), le denominazioni, gli emblemi, la fiamma e le torce, [...] nonché qualsiasi altra opera musicale, opera audiovisiva o altra opera creativa o manufatto commissionato in relazione ai Giochi Olimpici dal CIO, dai CON [Comitati olimpici nazionali] e/o dagli OCOG» (regola 7, paragrafo 4).

Il CIO, dal canto suo, è una «organizzazione internazionale non governativa, senza scopo di lucro, costituita come associazione dotata di personalità giuridica, riconosciuta dal Consiglio federale svizzero e la cui durata è illimitata» (regola 15, paragrafo 1). Esso, dunque, quale ONG, è un ente di natura privata, che non persegue uno scopo di lucro e la cui finalità istituzionale è quella di «adempiere alla missione, al ruolo e alle responsabilità ad esso attribuiti dalla Carta Olimpica» (regola 15, paragrafo 3).

I Giochi olimpici, pertanto, sono una manifestazione sportiva gestita e organizzata da un ente internazionale di natura privata, che ne detiene la proprietà esclusiva.

Osserva l'Avvocatura generale dello Stato che, sul piano strettamente giuridico-formale, la regolamentazione dell'organizzazione dei Giochi olimpici è, dunque, dettata, a livello generale, da un atto emanato da un ente di diritto privato ed è disciplinata, in concreto, da un contratto, anch'esso di diritto privato, plurilaterale e avente causa complessa, nell'ordinamento nazionale «assimilabile (ma non riducibile)» a quella del contratto atipico di concessione del marchio.

Il rischio economico dell'organizzazione della manifestazione grava sulle parti nazionali, escludendo la Carta olimpica che possa essere assunta alcuna responsabilità finanziaria da parte del CIO, ad eccezione del contributo da questi eventualmente accordato.

2.2.- Ciò detto, l'Avvocatura eccepisce l'inammissibilità delle questioni, in primo luogo, «per erronea interpretazione della normativa applicabile ai fini della rilevanza».

Erroneamente il rimettente riterrebbe che la disposizione interpretata, là dove prevede che la Fondazione Milano Cortina 2026 è un ente non avente scopo di lucro e operante in regime di diritto privato, nulla aggiunga alla previsione di cui all'art. 1, comma 1-*bis*, della legge n. 241 del 1990, secondo cui la pubblica amministrazione, «nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente».

Tale opzione ermeneutica sarebbe errata, in primo luogo, perché finirebbe per svuotare di qualsiasi significato la disposizione interpretata, che costituirebbe una superflua ripetizione della disciplina generale, così tradendo quel principio generale per cui deve sempre privilegiarsi un'interpretazione che attribuisca un effetto alla norma e non invece quella che tale effetto escluda in radice.

Si dovrebbe per contro ritenere che la disposizione interpretata, là dove statuisce che la Fondazione opera in regime di diritto privato, intenda sottoporla a una disciplina diversa da quella prevista in via generale per le pubbliche amministrazioni.

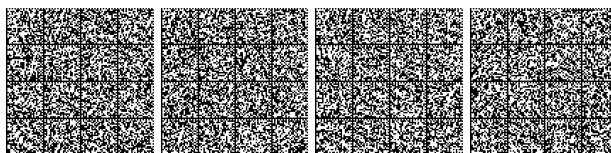
Deporrebbe in tal senso anche la differenza lessicale tra le due disposizioni a raffronto: mentre, infatti, l'art. 1, comma 1-*bis*, della legge n. 241 del 1990 espressamente condiziona l'applicazione delle «norme di diritto privato» a due requisiti, ossia che non vengano in rilievo atti di natura autoritativa e che non vi sia una disciplina speciale (come appunto per i contratti pubblici passivi), la disposizione censurata stabilirebbe «incondizionatamente e senza eccezioni» la sottoposizione dell'intera attività della Fondazione al regime di diritto privato.

Ciò, peraltro, in piena corrispondenza con la stessa autoregolamentazione che si era data la Fondazione nel proprio atto costitutivo.

Già sulla base della disposizione interpretata (rimasta sostanzialmente immutata a seguito delle modifiche operate dall'art. 34, comma 3, del d.l. n. 115 del 2022, come convertito), pertanto, si sarebbe dovuto escludere che l'attività della Fondazione fosse disciplinata da norme di diritto pubblico e, in particolare, da quelle sull'evidenza pubblica.

In questo senso si era espressa l'Avvocatura generale dello Stato (in un momento antecedente al periodo in cui sono state poste in essere le condotte contestate agli indagati) con i pareri del 24 giugno e 28 luglio 2020 e con quelli del 16 febbraio e del 16 marzo 2021, richiamati dal rimettente.

La disposizione censurata, dunque, sarebbe intervenuta a chiarire tale senso normativo, sia affermando che, là dove la disposizione interpretata stabilisce che la Fondazione è operante in regime di diritto privato, si deve intendere che le attività svolte dalla medesima «non sono disciplinate da norme di diritto pubblico», sia aggiungendo che la Fondazione «opera sul mercato in condizioni di concorrenza e secondo criteri imprenditoriali», in perfetta concordanza con lo stesso oggetto dell'ente, che si pone il compito di organizzare una manifestazione sportiva che è, di per sé, un prodotto offerto sul mercato al pari di ogni altro evento di intrattenimento.



2.3.- Le questioni sarebbero, altresì, inammissibili per difetto di rilevanza nella parte in cui investono la disposizione censurata in relazione all'ipotesi di corruzione, avendo il GIP di Milano omesso di offrire la «benché minima» spiegazione di come le stesse possano incidere, in concreto, sul giudizio *a quo*, ed essendosi per contro limitato a invocare le conseguenze che potrebbero derivare dalla diversa qualificazione del fatto (come corruzione di un pubblico ufficiale o di un incaricato di pubblico servizio ovvero come corruzione fra privati).

Nel caso di specie, il pubblico ministero ha ritenuto non raggiunta la prova in ordine al *pactum sceleris* fra gli indagati e, conseguentemente, ha chiesto l'archiviazione del procedimento, non potendo essere integrato neanche il meno grave delitto di corruzione fra privati, sì che sarebbe del tutto irrilevante la qualifica degli agenti quali pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio.

Il GIP, poi, non avrebbe svolto alcuna considerazione in ordine alla prova circa il ricordato elemento costitutivo del reato, neanche ai fini di un supplemento di indagine ai sensi dell'art. 409, comma 3, cod. proc. pen.

Le questioni, pertanto, sarebbero meramente ipotetiche e quindi irrilevanti, non potendo essere diverso l'esito del procedimento.

2.4.- Le questioni sarebbero poi inammissibili con riguardo a entrambe le fattispecie incriminatrici oggetto di indagine, in ragione della mancata considerazione delle effettive conseguenze che dalla eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale potrebbero derivare ai fini del giudizio di colpevolezza degli indagati.

Come già evidenziato, circa l'applicabilità alla Fondazione della disciplina dettata dal d.lgs. n. 50 del 2016, vigente all'epoca dei fatti oggetto di indagine, sono stati resi quattro pareri dell'Avvocatura generale dello Stato, i primi due risalenti ai mesi di giugno e luglio del 2020, ossia all'epoca dell'avvio dell'attività dell'ente, e gli ultimi due ai mesi di febbraio e marzo 2021.

In tali pareri l'Avvocatura ha concluso per l'esclusione della qualificabilità della Fondazione come organismo di diritto pubblico, con conseguente non applicabilità alla stessa del codice dei contratti.

Le condotte oggetto del procedimento *a quo* - prosegue la difesa dello Stato - si riferiscono a due «procedure di «gara»» avviate dalla Fondazione in un momento successivo alla redazione dei primi due pareri.

Per entrambe le procedure, dunque, i dirigenti della fondazione avrebbero agito nella convinzione che la fondazione non fosse un organismo di diritto pubblico e non fosse perciò tenuta a seguire la disciplina del codice dei contratti pubblici, escludendo, al contempo, che gli stessi rivestissero la qualifica di pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio.

In capo agli indagati, dunque, parrebbe sussistere un errore su una norma extrapenale, che, avendo cagionato un errore sul fatto che integra i reati *de quibus*, finisce per escludere la punibilità degli stessi, ai sensi dell'art. 47, terzo comma, cod. pen.

2.5.- Nel merito, tutte le questioni sollevate sarebbero non fondate.

Quanto alla questione sollevata con riferimento all'art. 3 Cost., la norma impugnata non potrebbe essere considerata irragionevole ove vagliata alla luce della giurisprudenza costituzionale maturata in relazione alla legittimità delle norme di interpretazione autentica e della distinzione fra queste e quelle che, pur qualificate come tali, abbiano invece contenuto innovativo dell'ordinamento con efficacia retroattiva.

Per le ragioni già dette sopra, sarebbe errato il generico assunto secondo cui la disposizione censurata avrebbe una portata innovativa: già la disposizione interpretata, infatti, escludeva la natura di organismo di diritto pubblico della Fondazione. Conseguentemente, non vi potrebbero essere dubbi sulla natura autenticamente interpretativa della previsione in esame, che, peraltro, sarebbe risultata ancor più necessaria a seguito dell'istruttoria del 14 febbraio 2025 dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) - avente a oggetto «Approfondimenti ANAC in merito alla Fondazione Milano-Cortina 2026» (e originata dalla riscontrata assenza della sezione «Amministrazione Trasparente» sul sito della medesima Fondazione) - nella quale, in dichiarato contrasto con i pareri resi dall'Avvocatura generale dello Stato sopra richiamati, si concludeva per la qualificabilità dell'ente come organismo di diritto pubblico.

2.6.- Non fondata, secondo l'interveniente, sarebbe anche la questione sollevata in riferimento all'art. 77 Cost., per difetto di omogeneità della disposizione censurata, da cui si evidenzerebbe l'assenza del requisito della necessità e urgenza (vengono citate le sentenze di questa Corte n. 151 del 2023 e n. 22 del 2012).

Il giudice rimettente non avrebbe considerato che la gestione delle calamità e quella dei cosiddetti grandi eventi è stata a lungo trattata uniformemente, sul piano giuridico, nel nostro ordinamento, essendo state attribuite entrambe alla competenza del dipartimento di protezione civile (dal decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, recante «Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile», convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 2011, n. 401, in «combinato disposto» con la legge 24 febbraio 1992, n. 225, recante «Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile»).



La «prossimità concettuale e di disciplina» fra la gestione dei grandi eventi e delle calamità era, quindi, addirittura riconosciuta per legge fino a poco tempo prima della stessa adozione del d.l. n. 76 del 2024, sicché parrebbe «assai arduo» escluderla ai fini della valutazione del requisito di omogeneità nell'ambito della decretazione d'urgenza.

D'altra parte, il GIP di Milano ometterebbe di richiamare le premesse giustificanti l'adozione del provvedimento d'urgenza da parte del Governo, ben delineate nel preambolo del medesimo decreto-legge.

Ciò varrebbe ancora di più ove si consideri che tra le disposizioni relative ai grandi eventi internazionali non rientra solo la disposizione censurata, ma anche il precedente art. 10, rubricato «Disposizioni urgenti per il potenziamento delle misure di sicurezza connesse allo svolgimento del Vertice G7 di Brindisi», nonché il successivo art. 11-*bis*, inserito in sede di conversione, che contiene «Disposizioni urgenti per i grandi eventi sportivi internazionali», così rivelandosi la comune finalità che avvince tutte le previsioni inserite nel decreto-legge, prima, e nella legge di conversione, poi.

La disposizione censurata risulterebbe, dunque, inserita in un «veicolo normativo teso» alla migliore organizzazione delle risorse e delle capacità della macchina dello Stato di fronte a eventi imprevedibili, quali sono quelli calamitosi, e impellenti, qual è l'organizzazione dei Giochi olimpici invernali.

2.7.- Parimenti non fondate sarebbero le questioni sollevate in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., con cui il giudice *a quo* denuncia la violazione degli obblighi sovranazionali, discendenti sia dalla disciplina unionale in materia di appalti, che definisce la nozione di organismo di diritto pubblico, sia dalla Convenzione di Mérida, che sancisce l'obbligo di incriminazione delle condotte di corruzione.

2.7.1.- Contrariamente a quanto sostenuto nell'ordinanza di rimessione, la definizione di organismo di diritto pubblico, di diretta derivazione unionale, pur essendo stata progressivamente precisata a opera della Corte di giustizia, sarebbe rimasta immutata nel suo nucleo fondamentale: ciò escluderebbe, nello specifico, che le considerazioni svolte dal TAR Piemonte nella sentenza n. 362 del 2004 relativamente al TOROC «dovessero essere successivamente oggetto di ripensamento per un qualche imprecisato mutamento di giurisprudenza in merito».

La definizione in parola sarebbe oggi rinvenibile nella direttiva 2014/24/UE, che si fonda sulla giurisprudenza della Corte di giustizia e il cui considerando n. 10 precisa che, alla stregua di tale giurisprudenza, «un organismo che opera in condizioni normali di mercato, mira a realizzare un profitto e sostiene le perdite che risultano dall'esercizio delle sue attività» e quindi «non dovrebbe essere considerato un "organismo di diritto pubblico", in quanto è lecito supporre che sia stato istituito allo scopo o con l'incarico di soddisfare esigenze di interesse generale che sono di natura industriale o commerciale».

2.7.2.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, non sarebbe discutibile la ricorrenza del requisito della personalità giuridica, né di quello della dominanza pubblica, quanto meno al momento in cui sono state tenute le condotte degli indagati, atteso che (allora) certamente la maggioranza dei componenti del Consiglio di amministrazione era designata dallo Stato, da autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico, come era stato già rilevato dalla medesima Avvocatura nel primo parere del giugno 2020.

Tuttavia, andrebbe precisato come non ricorrerono le ulteriori condizioni (per quanto alternative) necessarie per integrare il suddetto requisito della dominanza pubblica.

Sarebbe, in realtà un'asserzione non dimostrata il rilievo per cui il finanziamento della Fondazione da parte degli enti pubblici sia maggioritario.

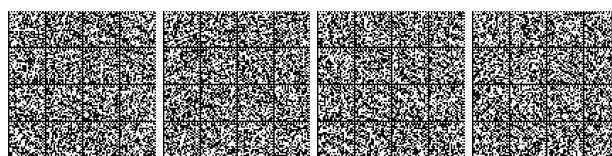
2.7.3.- Erroneo sarebbe anche l'assunto relativo alla sussistenza del requisito teleologico. Contrariamente a quanto fatto dal GIP di Milano, l'analisi di tale requisito dovrebbe necessariamente confrontarsi, prima, con la nozione di «esigenze di interesse generale» e, solo in un secondo momento e in caso di riscontro positivo, con la natura dell'attività svolta dall'ente.

2.7.4.- Non fondata, infine, sarebbe la questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'obbligo di criminalizzazione della corruzione discendente dalla Convenzione di Mérida.

Ove la Fondazione non fosse un organismo di diritto pubblico, le condotte corruttive eventualmente poste in essere dagli indagati non andrebbero comunque esenti da pena, poiché l'art. 2635 cod. civ. sanziona la corruzione fra privati, con ciò garantendo il rispetto dell'art. 21 della citata Convenzione, la quale rimette ai singoli Stati la valutazione dell'opportunità dell'introduzione di tale fattispecie.

Ciò garantirebbe altresì il rispetto dell'art. 15 dell'UNCAC, posto che essa sancisce sì l'obbligo di criminalizzazione della corruzione di pubblici ufficiali nazionali, ma non definisce le sue concrete modalità di sanzione.

In ogni caso, sarebbe quanto meno dubbio che possa professarsi, in astratto, una violazione della normativa sovranazionale in un caso, come quello *de quo*, in cui non risulti in alcun modo incisa la fattispecie incriminatrice (diversamente dal caso dell'abuso d'ufficio, trattato nella sentenza n. 95 del 2025 di questa Corte), ma esclusivamente una norma extrapenale, che assume rilievo nel giudizio *a quo* solo «indirettamente e incidentalmente».



3.- Con atto depositato il 9 gennaio 2026, si è costituito in giudizio M. M., all'epoca dei fatti games technology director della Fondazione, indagato nel procedimento *a quo* in ordine all'ipotesi delittuosa di cui agli artt. 110 e 353 cod. pen., eccependo l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni sollevate, secondo traiettorie argomentative che ripetono parte di quelle seguite dall'interveniente.

3.1.- Osserva la parte che, per autonoma scelta dei fondatori, il COGO ha assunto, sin dall'inizio, la veste giuridica di fondazione di diritto privato, e tale scelta è la diretta conseguenza della natura dei rapporti negoziali con il CIO (che ha natura privata), in base ai quali la Fondazione organizza i Giochi Olimpici invernali e, soprattutto, della natura chiaramente imprenditoriale delle attività che essa è chiamata a svolgere e da cui ricava la gran parte delle sue entrate.

3.2.- La parte privata aggiunge che la Fondazione non può considerarsi organismo di diritto pubblico per assenza, quanto meno, del suo elemento teleologico.

Al riguardo, andrebbe sottolineato come l'attuale codice dei contratti pubblici ha modificato la formulazione testuale relativa a tale elemento: mentre il codice del 2016 richiedeva che l'organismo di diritto pubblico fosse «istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale», quello attuale discorre di un soggetto «istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, attraverso lo svolgimento di un'attività priva di carattere industriale o commerciale».

Come sottolineato nella relazione al codice dei contratti pubblici, la diversa formulazione del requisito risponderebbe alla necessità di adeguarla ai più recenti orientamenti della giurisprudenza della Corte di giustizia, riferendo così il carattere di non commercialità o industrialità all'attività svolta e non più al bisogno soddisfatto.

In tal modo, si porrebbe maggiormente l'accento sulle modalità di svolgimento dell'attività dell'ente, dovendosi escludere la qualificazione pubblicistica laddove l'ente svolga la sua attività - ancorché rispondente a un interesse generale - con metodo imprenditoriale, muovendosi sul mercato con la tipica autonomia dell'operatore privato.

3.3.- Ciò posto, errata sarebbe la lettura del rimettente, che rinviene l'elemento teleologico sulla base dei rilievi che la Fondazione opera nel campo degli eventi sportivi e lo sport ha un esplicito riconoscimento costituzionale.

Pur essendo quest'ultimo rilievo innegabile, ciò non basterebbe per concludere che tutti i soggetti operanti («anche latamente») nel settore sportivo acquisiscono la qualifica pubblicistica.

In secondo luogo, il rimettente intravedrebbe un'attività di interesse generale anche nel fatto che l'organizzazione delle Olimpiadi invernali consentirà «il miglioramento delle infrastrutture sportive e dei luoghi di aggregazione sportiva». Dimenticherebbe, però, il giudice *a quo* che tali infrastrutture sono realizzate non dalla Fondazione, bensì da SIMICO, che è una società in house e, quindi, soggetta alle procedure di evidenza pubblica.

Il GIP di Milano, in sostanza, confonderebbe le attività di “interesse generale” con quelle che hanno un «impatto e/o una ricaduta generale»: mentre le prime sono finalizzate a soddisfare un bisogno primario della collettività mediante l'erogazione di un servizio pubblico, le seconde oggettivamente hanno delle ricadute benefiche per la collettività, ma non sono a ciò finalizzate.

I Giochi Olimpici avrebbero rilevanza oggettivamente generale, perché «impegnano la reputazione internazionale dell'Italia», e ciò giustificerebbe l'intervento legislativo del Governo.

Tanto non basterebbe, tuttavia, a trasformare la Fondazione in un organismo di diritto pubblico. Non tutte le volte che il legislatore interviene «per il “bene dell'Italia”» le attività su cui incide diventano di interesse generale, integranti un servizio pubblico.

3.4.- Secondo la parte, il rimettente avrebbe chiesto a questa Corte di avallare la sua interpretazione circa la natura di organismo di diritto pubblico della Fondazione, interpretazione, questa, contraria a quella fornita dal legislatore con la disposizione censurata. Per tale motivo, le questioni di legittimità costituzionale sollevate sarebbero inammissibili.

3.5.- Le questioni sarebbero inammissibili anche per difetto di rilevanza, avendo il giudice *a quo* omissso di spiegare perché il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalle questioni di legittimità costituzionale.

Tale motivazione, peraltro, il rimettente non avrebbe potuto fornire, poiché, anche in caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, esso dovrebbe comunque applicare la disposizione interpretata - non oggetto dell'incidente di costituzionalità - alla cui stregua, comunque, la Fondazione non opererebbe in regime di diritto pubblico.

3.6.- La questione sollevata con riferimento all'art. 3 Cost. sarebbe non fondata, stante la natura realmente interpretativa della disposizione censurata.

3.7.- Non fondata sarebbe anche la dedotta censura di violazione dell'art. 77 Cost.

Il d.l. n. 76 del 2024, come convertito, come esplicitato dal suo titolo, si occuperebbe non solo di eventi calamitosi, ma anche dello svolgimento di grandi eventi internazionali, come il G7 di Brindisi.



Le misure del decreto atterrebbero a «tre aree (post-calamità; protezione civile e grandi eventi internazionali)» e sarebbero accomunate «dalla stessa *ratio* che è data dall'esigenza che il Governo aveva in quel momento di fronteggiare tre tipi di emergenza». L'urgenza di intervenire sarebbe poi evidente, atteso il rischio reale che «non si arrivasse in tempo per l'inaugurazione» dei Giochi.

3.8.- Parimenti non fondata, da ultimo, sarebbe la questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., perché la disposizione censurata si sarebbe limitata a fornire l'interpretazione autentica di una disposizione precedente e non avrebbe «negato» i tre requisiti, «di derivazione eurolunitaria, richiesti per acquisire la qualificazione pubblicistica in parola», né avrebbe inciso sulla fattispecie criminosa della corruzione, «nemmeno depotenziandola».

4.- Con atto depositato il 9 gennaio 2026, si sono costituiti in giudizio L. O. e C. C., anch'essi indagati nel procedimento *a quo* in ordine all'ipotesi delittuosa di cui agli artt. 110 e 353 cod. pen., eccependo la non fondatezza delle questioni sollevate, anche in questo caso secondo traiettorie argomentative che ripetono parte degli argomenti esposti dall'interveniente.

Aggiungono le parti che la relazione illustrativa al d.l. n. 76 del 2024 evidenzia come la natura giuridica della Fondazione fosse stata esaminata «in quattro distinti pareri resi dall'Avvocatura Generale dello Stato, che hanno avuto modo di chiarire univocamente - con riferimento a vari aspetti operativi (dalla non applicazione del codice appalti al regime delle garanzie o dei compensi e della gestione dei fondi) e anche attraverso l'analisi della giurisprudenza - come la Fondazione non possa essere qualificata alla stregua di un organismo di diritto pubblico né di un ente o soggetto aggiudicatore, trattandosi di un soggetto dotato di personalità giuridica di diritto privato, che opera e agisce in regime di diritto privato nello svolgimento di attività di gestione, organizzazione, promozione e comunicazione degli eventi sportivi, operando sul mercato secondo logiche imprenditoriali e non per finalità di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale».

Nella medesima relazione è altresì indicato che «l'Avvocatura Generale ha correttamente valorizzato la circostanza che la Fondazione svolge attività tipicamente commerciale, di comunicazione e promozione dell'evento olimpico sul mercato delle sponsorizzazioni e dei diritti televisivi, mentre viene affidata ad altro soggetto - vale a dire la società "Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 S.p.A." - l'attività di realizzazione delle opere necessari[e] allo svolgimento dei Giochi».

L'intervento legislativo sarebbe risultato tuttavia necessario, poiché l'ANAC, a differenza dell'Avvocatura generale dello Stato, aveva ritenuto qualificabile la Fondazione come organismo di diritto pubblico, riscontrando in capo a essa la sussistenza del requisito finalistico, atteso che sarebbe stata «costituita al principale fine di perseguire un compito coesistente alla mission istituzionale» dei fondatori e, dunque, «volta a realizzare un interesse pubblico di portata generale».

5.- Con atto depositato il 12 gennaio 2026, si è costituita in giudizio la persona offesa Fondazione Milano Cortina 2026, eccependo la manifesta infondatezza di tutte le questioni sollevate.

5.1.- Quanto alla questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., l'ordinanza di remissione muoverebbe da un presupposto errato, ossia che l'art. 11 del d.l. n. 76 del 2024, come convertito, sia una norma innovativa e non di interpretazione autentica. Al contrario, l'intervento del legislatore si sarebbe reso necessario per dirimere una situazione di incertezza interpretativa, pienamente rientrando nei canoni di legittimità delle leggi di interpretazione autentica tracciati dalla giurisprudenza costituzionale.

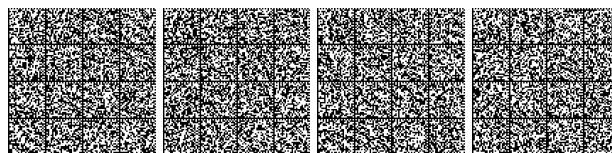
5.1.1.- Secondo la parte, il vizio logico-argomentativo che inficia l'intera ordinanza di remissione deriverebbe dalla non corretta qualificazione della natura giuridica della Fondazione.

Ove il rimettente avesse correttamente ricostruito tale natura in termini di ente privato, che opera in regime concorrenziale, non vi sarebbe stata «a priori la necessità di alcuna indagine né in relazione all'effettiva sussistenza dei reati richiamati né in ordine all'intervento normativo».

Ai sensi della «legge istitutiva» della Fondazione e, precisamente, dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 16 del 2020, come convertito, essa opera «in regime di diritto privato» e non di diritto pubblico, anche perché ad altra società (la Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 *spa*) sono state riservate le attività di interesse pubblicistico concernenti la realizzazione delle opere infrastrutturali necessarie allo svolgimento dei Giochi.

Inoltre, l'atto costitutivo della Fondazione esplicita, all'art. 3, che essa non persegue «un bisogno di interesse generale» e ciò è ribadito anche nell'art. 3.1 dello statuto, ove il COGO viene configurato espressamente quale Fondazione di diritto privato che non persegue scopo di lucro.

Lo statuto annovera tra le competenze della Fondazione le operazioni funzionali alla pianificazione, realizzazione e valorizzazione dei Giochi olimpici e paralimpici di Milano Cortina 2026, quali la predisposizione delle strutture gestionali necessarie per l'accoglienza dello staff olimpico, la vendita dei biglietti e di tutti i diritti di sfruttamento dell'evento olimpico e di tutte le attività che siano direttamente o indirettamente connesse con l'obiettivo unico dell'ente.



Nell'ambito delle proprie competenze, peraltro, la Fondazione può compiere tutti gli atti e le operazioni connesse - anche in via accessoria - ai propri scopi istituzionali, ivi comprese attività commerciali e complementari, di natura finanziaria, patrimoniale, mobiliare o immobiliare, ritenute necessarie o utili al fine perseguito dall'ente; essa, inoltre, può partecipare a enti aventi finalità analoghe o affini, nonché sviluppare ogni forma di creatività e opera connessa, anche con facoltà di svolgere attività editoriale.

A livello normativo, verrebbe poi in rilievo l'art. 34, comma 3, del d.l. n. 115 del 2022, come convertito, che ha apportato alcune variazioni alla governance della Fondazione, confermando che essa, «non avente scopo di lucro e operante in regime di diritto privato», «svolge tutte le attività di gestione, organizzazione, promozione e comunicazione degli eventi sportivi relativi ai Giochi».

Da tali premesse normative discenderebbe l'inevitabile conseguenza di una qualificazione soggettiva in termini privatistici degli esponenti della Fondazione.

Ai sensi dell'art. 357 cod. pen., infatti, sono pubblici ufficiali, «agli effetti della legge penale», «coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa» (comma 1); e la «pubblica funzione amministrativa» - ovvero il tipo di pubblica funzione richiamato dalla Procura della Repubblica di Milano nel caso in esame - è quella «disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi», oltre che «caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi» (comma 2).

Le attività della Fondazione, dunque, non potrebbero essere ricondotte alla pubblica funzione, in quanto le stesse, per espressa previsione di legge e secondo il criterio definitorio della disciplina adottato dall'art. 357 cod. pen. sono disciplinate da norme di diritto privato e non di diritto pubblico.

La Fondazione, per contro, opera sulla base di una licenza acquisita su base negoziale privata dal CIO, che è anch'esso una organizzazione privata non governativa e che le consente di utilizzare nelle sue attività commerciali le cosiddette proprietà olimpiche (ovvero il simbolo olimpico, la bandiera, il motto, gli emblemi, l'inno, le espressioni identificative dei Giochi, le designazioni e le fiamme, come definiti dalla Carta olimpica).

Tale conclusione non varierebbe se, anziché prendere in considerazione il criterio definitorio adottato dall'art. 357 cod. pen. - ovvero il criterio oggettivo, consistente nel riferimento all'attività svolta dal pubblico ufficiale - si adoperasse il criterio soggettivo (benché lo stesso sia palesemente disatteso dal testo stesso dell'art. 357 cod. pen.), concernente il riferimento al soggetto presso il quale si svolge l'attività.

Sul piano soggettivo, la Fondazione non potrebbe essere ricondotta alla categoria degli organismi di diritto pubblico, per le ragioni messe in luce nei pareri acquisiti dalla Fondazione e rilasciati dall'Avvocatura generale dello Stato in data 24 giugno e 28 luglio 2020, 16 febbraio e 16 marzo 2021, in cui si evidenzia come - rispetto ai tre fondamentali requisiti richiesti congiuntamente in capo all'organismo di diritto pubblico - la Fondazione non è stata istituita «per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale».

Essa, infatti, «non riceve finanziamenti pubblici, essendo il suo Patrimonio (tolta la dotazione iniziale) costituito dai contributi, versamenti, entrate e corrispettivi derivanti dalla promozione dell'evento (art. 4 dello statuto); lo scopo della Fondazione è esclusivamente l'organizzazione di un singolo evento, ossia i giochi Olimpici e paralimpici del 2026, attività che non può considerarsi funzionale al soddisfacimento di un bisogno di carattere generale; in questa attività la stessa agisce, almeno in parte, in concorrenza con gli organizzatori di altri eventi sportivi di eguale rilevanza e offre un "prodotto" sul mercato delle sponsorizzazioni e diritti televisivi» (si cita, in particolare, il parere del 24 giugno 2020).

Nonostante «l'orientamento consolidato» espresso dall'Avvocatura generale dello Stato, l'ANAC aveva ritenuto, nell'aprile 2024, di avviare un procedimento istruttorio volto al riesame della corretta configurazione giuridica della Fondazione, «evidenziando così il terreno di profonda incertezza ermeneutica». Esito di tale procedimento è stata la trasmissione, nel febbraio del 2025, di una istruttoria dal titolo di «Approfondimenti ANAC in merito alla Fondazione Milano Cortina 2026», con cui la predetta autorità ha qualificato la Fondazione come organismo di diritto pubblico, ritenendo soddisfatto il requisito teleologico e quello dell'influenza pubblica dominante (con la conseguente applicazione degli obblighi in materia di trasparenza amministrativa e della disciplina contrattualistica pubblica).

Il descritto contrasto ermeneutico aveva, dunque, generato una situazione di obiettiva incertezza del diritto, che rischiava di paralizzare l'attività della Fondazione, chiamata a organizzare un evento di rilievo internazionale con scadenze improrogabili.

5.1.2.- In tale scenario si inserisce la disposizione censurata, che, proprio per fugare i dubbi applicativi sulla qualificazione giuridica della Fondazione, ha affermato, al primo comma, che l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 16 del 2020, come convertito, «si interpreta nel senso che le attività svolte dalla Fondazione "Milano Cortina 2026"



non sono disciplinate da norme di diritto pubblico e che la Fondazione non riveste la qualifica di organismo di diritto pubblico»; e, al secondo comma, che essa «opera sul mercato in condizioni di concorrenza e secondo criteri imprenditoriali».

L'intervento legislativo sarebbe pienamente legittimo e finanche «doveroso» per garantire il principio di certezza del diritto.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, la disposizione di interpretazione autentica sarebbe quella che esprime, nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge. Diversamente, ove la disposizione attribuisca alla disposizione interpretata un significato nuovo, non rientrante tra quelli già estraibili dal testo originario della disposizione medesima, essa sarebbe innovativa con efficacia retroattiva.

Ciò posto, nel caso di specie, l'art. 11 del d.l. n. 76 del 2024, come convertito, essendo intervenuto in un contesto normativo caratterizzato da evidenti margini di incertezza applicativa, non potrebbe in alcun modo essere «qualificato come manifestazione di un uso illegittimo dello strumento ermeneutico dell'interpretazione autentica».

Ai fini della qualificazione della Fondazione come organismo di diritto pubblico mancherebbe il necessario requisito teleologico, poiché, come correttamente evidenziato dall'Avvocatura generale dello Stato nei suoi pareri, la Fondazione è stata istituita per l'organizzazione di un singolo evento sportivo e opera in un contesto concorrenziale, restando le proprie risorse prevalentemente tramite attività di tipo negoziale e promozionale (sponsorizzazioni, vendita di biglietti, diritti di sfruttamento, et cetera).

Quanto alla Convenzione di Mérida, la norma censurata si limiterebbe a circoscrivere l'ambito soggettivo di applicazione delle norme penali che presuppongono la qualifica di pubblico ufficiale (art. 357 cod. pen.) o di incaricato di pubblico servizio (art. 358 cod. pen.).

Se, come il legislatore ha chiarito sin dall'origine, il personale della Fondazione non riveste tale qualifica, non vi sarebbe alcuna violazione degli obblighi internazionali, i quali impongono di sanzionare la corruzione dei pubblici ufficiali, la cui nozione è rimessa alla definizione dei singoli ordinamenti nazionali.

Pertanto, in linea con gli obblighi internazionali, l'ordinamento italiano prevede e punisce anche la corruzione tra privati, e quindi la qualifica privatistica degli esponenti della Fondazione non esclude a priori la possibilità di incriminare fatti corruttivi (non a caso la Fondazione ha presentato nel procedimento penale *a quo* apposita querela per corruzione tra privati in relazione ai fatti oggetto di indagine).

6.- Con separati atti depositati il 12 gennaio 2026, si sono costituiti in giudizio, a ministero di differenti difensori, anche altri indagati nel procedimento *a quo* (M. Z., L. T., V. N., indagati in ordine alle ipotesi delittuose di cui agli artt. 110, 319, 320, 321 e 353 cod. pen.; e D. C., indagato, in qualità di direttore del reparto Procurement di Fondazione, in ordine all'ipotesi delittuosa di cui agli artt. 110 e 353 cod. pen.), eccependo la inammissibilità e la non fondatezza delle questioni sollevate, ancora una volta secondo traiettorie argomentative che ripetono parte degli argomenti esposti dall'Avvocatura generale dello Stato e dalle altre parti in precedenza costituite.

6.1.- A tali argomenti le parti hanno aggiunto le seguenti considerazioni.

6.1.1. - Secondo M. Z. e L. T., la qualifica di organismo pubblico della Fondazione andrebbe disconosciuta sulla base delle stesse considerazioni che le sezioni unite penali della Corte di cassazione hanno formulato con riferimento all'ente autonomo fiera internazionale di Milano con la sentenza 4 aprile 2000, n. 97, trattandosi di soggetto che, pur perseguendo finalità di interesse generale, senza scopi speculativi e con l'ingerenza della pubblica amministrazione, opera nel settore della produzione o scambio di beni e servizi mediante un'organizzazione di tipo imprenditoriale e dietro corrispettivi diretti al recupero dei costi.

6.1.2.- V. N., quanto all'assenza dell'elemento teleologico in capo alla Fondazione, ha evidenziato che il perseguimento di un interesse generale non è sufficiente per la configurazione della natura di organismo di diritto pubblico. Anche soggetti di diritto privato, infatti, potrebbero prefiggersi degli obiettivi di valenza generale.

6.1.3.- D. C. ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sotto diversi profili.

Le questioni sarebbero inammissibili, in primo luogo, «rispetto al delitto di corruzione», per difetto di rilevanza, in ragione dell'insussistenza del fatto, avendo il pubblico ministero ritenuto non provato il nesso tra le utilità promesse o elargite e l'atto contrario individuato nella turbativa della gara.

Ancora, la ricostruzione del rimettente sarebbe fallace perché non considera che rispetto alla turbata libertà degli incanti, anche ove fosse riconosciuta la pubblicità dell'ente, difetterebbe, in ogni caso, un elemento costitutivo del reato, e «cioè una “gara” sussumibile nella fattispecie di cui all'art. 353 c.p.».

La giurisprudenza di legittimità, infatti, riterrebbe configurabile il delitto in parola laddove la pubblica amministrazione proceda all'individuazione del contraente mediante una «gara», quale che sia il nomen iuris adottato e anche



in assenza di formalità, purché sussista, però, una competizione tra aspiranti, che si svolga sulla base della previa indicazione e pubblicizzazione dei criteri di selezione e di presentazione delle offerte. Per converso, il delitto non ricorrerebbe ove la pubblica amministrazione resti libera di scegliere secondo criteri di convenienza e opportunità propri della contrattazione tra privati (si citano Corte di cassazione, sesta sezione penale, sentenze 1° luglio-18 luglio 2024, n. 29214; 24 maggio-25 luglio 2023, n. 32319; 23 marzo-12 maggio 2022, n. 18977).

Tale ultimo sarebbe il caso di specie, nel quale la «consultazione privata» avviata dalla Fondazione «aveva il precipuo scopo di eseguire un'analisi di mercato e, al contempo, attuare una c.d. "pricing strategy", ovvero comprendere quale potesse essere il prezzo stabilito dal mercato per i servizi oggetto di contratto» (ossia il contratto di fornitura della «Digital Platform»).

Viene poi eccepita l'inammissibilità delle questioni, perché la disposizione censurata, anche se dichiarata costituzionalmente illegittima, troverebbe applicazione nel caso di specie in quanto norma extrapenale di favore.

6.1.4.- Nel merito delle questioni, andrebbe escluso l'elemento teleologico dell'organismo di diritto pubblico perché l'attività della Fondazione non sarebbe rivolta a un interesse generale, non riguardando in alcun modo «la preparazione degli atleti per la partecipazione ai Giochi Olimpici, né, più in generale, alcuna delle attività direttamente connesse alla pratica sportiva», ma solo l'organizzazione dell'evento, cui il pubblico può assistere dietro pagamento dei biglietti.

7.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica le parti hanno depositato memorie, insistendo sulle conclusioni già rassegnate.

Considerato in diritto

8.- Con ordinanza del 5 novembre 2025 (reg. ord. n. 247 del 2025), il GIP del Tribunale di Milano ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 77, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi in relazione all'art. 2, paragrafo 1, numero 4), della direttiva 2014/24/UE e agli artt. 2, 9, 15 e 30 della Convenzione di Mérida - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 del d.l. n. 76 del 2024, come convertito.

9.- Il giudice rimettente si occupa di un procedimento penale nel quale sono indagati, tra gli altri, alcuni dipendenti della Fondazione Milano Cortina 2026, vale a dire del soggetto al quale il d.l. n. 16 del 2020, come convertito, ha conferito il compito di svolgere, con riguardo alle Olimpiadi e paraolimpiadi invernali del 2026, «tutte le attività di gestione, organizzazione, promozione e comunicazione [...], tenuto conto degli indirizzi generali del Consiglio Olimpico Congiunto, in conformità agli impegni assunti dall'Italia in sede internazionale» (art. 2, comma 2).

In particolare, la Procura della Repubblica di Milano ha avviato un'indagine preliminare, ipotizzando la commissione, da parte di tali persone, dei delitti di corruzione propria (art. 318 cod. pen.) e di turbata libertà degli incanti (art. 353 cod. pen.), con riferimento alle procedure svolte sul mercato per procurare alla Fondazione servizi da parte di terzi offerenti.

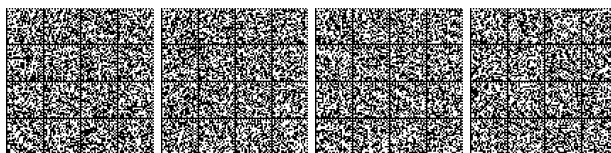
Le indagini si sono svolte sul presupposto, necessario al fine dell'astratta configurazione dei reati ipotizzati, che la Fondazione fosse un organismo di diritto pubblico, come tale soggetto all'obbligo di bandire procedure di evidenza pubblica e che, di conseguenza, i suoi dipendenti assumessero in tale attività la veste di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio.

Nel corso del procedimento penale è tuttavia sopraggiunto il censurato art. 11 del d.l. n. 76 del 2024, come convertito, che, dichiarando di interpretare in via autentica l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 16 del 2020, come convertito, ha stabilito, al comma 1, che «le attività svolte dalla Fondazione "Milano Cortina 2026" non sono disciplinate da norme di diritto pubblico e che la Fondazione non riveste la qualifica di organismo di diritto pubblico».

A questo punto, il PM ha eccepito l'illegittimità costituzionale di tale disposizione, che, con portata innovativa, avrebbe sottratto la Fondazione al regime proprio degli organismi di diritto pubblico, limitatamente all'ipotesi di reato concernente la turbata libertà degli incanti, mentre ha concluso per l'archiviazione quanto al delitto di corruzione, ritenendo non raggiungibile la prova dell'accordo corruttivo.

Il rimettente, in sede di udienza camerale ex art. 409, comma 2, cod. proc. pen., ha ritenuto rilevanti e non manifestamente infondate le odierne questioni di legittimità costituzionale con riguardo a entrambe le ipotesi delittuose.

10.- Il giudice *a quo*, in particolare, osserva che le condotte contestate sarebbero state commesse nel vigore dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 16 del 2020, come convertito, a tenor del quale la Fondazione è «operante in regime di diritto privato».



A parere del rimettente, tale previsione non osta all'attribuzione alla Fondazione della qualificazione di organismo di diritto pubblico, posto che essa è compatibile con la natura privata di un soggetto. Al contrario, sarebbe stata la disposizione censurata, nello stabilire che la Fondazione non è organismo di diritto pubblico, a sottrarre i suoi atti al regime delle gare pubbliche, segnando così le sorti del procedimento penale.

Sulla base di questa premessa, il GIP dubita della legittimità costituzionale dell'art. 11 del d.l. n. 76 del 2024, come convertito, sotto diversi profili: in riferimento all'art. 3 Cost., in ragione del carattere falsamente interpretativo, ma in realtà innovativo, della disposizione; in riferimento all'art. 77 Cost., perché tale disposizione avrebbe carattere disomogeneo rispetto al contenuto del decreto-legge nel quale è inserita; in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., perché la norma censurata negherebbe la natura di organismo di diritto pubblico alla Fondazione in contrasto con la menzionata direttiva 2014/24/UE, che ne contiene la definizione; in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in quanto il legislatore avrebbe circoscritto illegittimamente, quanto alla Fondazione, il campo applicativo della richiamata Convenzione di Mérida, recante obblighi di criminalizzazione della corruzione.

11.- L'Avvocatura generale dello Stato e le parti costitutesi nel giudizio incidentale hanno sollevato numerose eccezioni di inammissibilità: anzitutto perché la disposizione censurata e quella oggetto di interpretazione autentica avrebbero il medesimo significato, con la conseguenza che il giudice *a quo*, ove anche fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale della prima, sarebbe comunque tenuto ad applicare una norma identica. In ogni caso, le questioni sarebbero inammissibili per la parte riferita al delitto di corruzione, in quanto il PM aveva richiesto l'archiviazione perché il fatto non sussiste, e per la parte riferita al delitto di turbata libertà degli incanti, in quanto la Fondazione non avrebbe bandito alcuna gara pubblica. Le parti eccepiscono, poi, l'inammissibilità delle questioni, perché l'eventuale accoglimento di esse non potrebbe produrre alcun effetto nel giudizio *a quo* in danno degli indagati, che devono essere tenuti al riparo da effetti penali in malam partem, e che, in ogni caso, avrebbero agito nella legittima convinzione che la Fondazione non fosse organismo di diritto pubblico. Infine, a parere di talune parti, il rimettente chiederebbe a questa Corte un mero avallo interpretativo e avrebbe formulato le questioni in termini generici, anche omettendo di descrivere la fattispecie con riguardo alle specifiche condotte addebitate a ogni singolo indagato.

12.- Le censure sono inammissibili, perché basate su un'erronea ricostruzione del quadro normativo che ridonda in un'erronea o incompleta individuazione dell'oggetto delle questioni, con l'effetto che anche in caso di accoglimento la pronuncia di questa Corte sarebbe inutiliter data.

12.1.- Come si è visto, il rimettente muove dal convincimento che la previsione censurata, cioè la norma del 2024 di interpretazione autentica, abbia un contenuto opposto a quella del 2020 che dichiara di interpretare. Mentre, infatti, quest'ultima consentirebbe all'interprete di qualificare la Fondazione come organismo di diritto pubblico, la successiva previsione del 2024 escluderebbe espressamente che l'ente possa assumere tale qualificazione giuridica.

Va precisato che, alla luce di tale premessa, non può contestarsi al rimettente di non avere censurato l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 16 del 2020, come convertito, come vorrebbero talune parti del giudizio incidentale, sul presupposto che tale norma abbia il medesimo significato di quella censurata. Il giudice *a quo* muove, infatti, da un'opposta prospettiva e sarebbe caduto in una evidente contraddizione se avesse così deciso: a suo parere, le disposizioni in questione sarebbero del tutto divergenti, cosicché non vi era alcuna ragione per dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 16 del 2020, come convertito.

Tuttavia, è proprio tale prospettiva a rivelarsi erranea.

12.2.- Va, anzitutto, premesso che, ai fini della valutazione della ammissibilità delle questioni, rileva esclusivamente l'interpretazione della disposizione oggetto dell'interpretazione autentica, cioè il menzionato art. 2, comma 2, del d.l. n. 16 del 2020, non anche la compatibilità di tale previsione, come correttamente interpretata, con il diritto dell'Unione, aspetto che attiene al merito della questione.

12.3.- Passando all'interpretazione del menzionato art. 2, comma 2, esso stabilisce, come si è già detto, che la Fondazione Milano Cortina 2026, soggetto privato senza scopo di lucro (qualificazione, del resto, pacifica fin dalla sua costituzione originaria, mediante atto notarile del 9 dicembre 2019, al quale è poi seguito il riconoscimento legislativo recato dal d.l. n. 16 del 2020, come convertito), è «operante in regime di diritto privato». Tale previsione è stata inserita nel corpo della disposizione in sede di conversione del decreto-legge che la contiene, e successivamente riprodotta dall'art. 34, comma 3, del d.l. n. 115 del 2022, come convertito, che ha sostituito il testo dell'art. 2 appena richiamato.

L'esame dei lavori parlamentari mostra inequivocabilmente che lo scopo dell'emendamento era quello di rendere agevole e celere l'operato della Fondazione, sottraendola al regime di evidenza pubblica delle gare che avrebbe dovuto bandire per procurarsi sul mercato beni e servizi. Uno scopo, quindi, originato unicamente dal presupposto che l'ente non potesse considerarsi organismo di diritto pubblico, atteso che, in tal caso, l'obbligo della gara sarebbe stato ineludibile.



In particolare, nel corso della seduta del 15 aprile 2020 alla Camera dei deputati l'onorevole Giorgetti, nell'illustrare le ragioni che, a suo avviso, hanno mobilitato «tutti quanti [...] per definire come fondazione di diritto privato il comitato organizzatore», ha posto in connessione tale scelta normativa con la finalità di permettergli di «agire in modo snello, non essendo subordinato a tutte le procedure tipiche della pubblica amministrazione» (Camera dei deputati, XVII legislatura, seduta di mercoledì 15 aprile 2020, Discussione sulle linee generali - A.C. 2434-A, resoconto stenografico n. 326). È perciò proprio in questa direzione, antitetica alla natura di organismo di diritto pubblico dell'ente, che debbono leggersi gli interventi parlamentari sul punto, tra i quali quello del 15 aprile 2020 dell'onorevole De Menech, relatore del disegno di legge di conversione (A.C. 2434-A), secondo il quale, «[r]icependo indicazioni delle opposizioni, è stata rimarcata la natura privatistica della Fondazione» (ancora, resoconto stenografico n. 326).

Il carattere inequivoco delle risultanze dei lavori parlamentari assume una significativa valenza nel ricostruire l'intenzione del legislatore, ai sensi dell'art. 12 delle preleggi. Intenzione che trova conferma sia nel contesto storico nel quale è stato approvato l'emendamento parlamentare, sia - ed è quel che più rileva - nelle finalità che la norma espressamente persegue e che determinano il suo obiettivo portato prescrittivo. Per il primo profilo, la disposizione non può che leggersi alla luce dell'esperienza vissuta nel nostro ordinamento giuridico con la precedente olimpiade invernale del 2006. In quell'occasione venne, infatti, istituita una fondazione (la TOROC) che non aveva le caratteristiche dell'organismo di diritto pubblico e che tale è stata considerata dalla giurisprudenza amministrativa.

Quanto al secondo aspetto, la norma mira espressamente a soddisfare l'esigenza di assicurare la piena osservanza degli impegni assunti dall'Italia in sede internazionale, garantendo l'attuazione delle direttive del Comitato olimpico internazionale nonché il rispetto della Carta olimpica e dei principi in essa contenuti, tra i quali è quello di autonomia dell'ordinamento sportivo. Tutte esigenze che emergono esplicitamente dall'art. 2, comma 2, del d.l. n. 16 del 2020, come convertito, e che concorrono a determinare l'esatta interpretazione della previsione, contenuta nello stesso comma, relativa alla natura degli atti della Fondazione.

Già sulla base di queste considerazioni, si può rilevare che la qualificazione della Fondazione quale soggetto di diritto privato - di per sé non decisiva ai fini della riconducibilità alla categoria degli organismi di diritto pubblico - è, in questo caso, specificamente connessa alla natura giuridica degli atti che essa compie, dei quali il legislatore ha voluto negare l'inerenza al diritto pubblico.

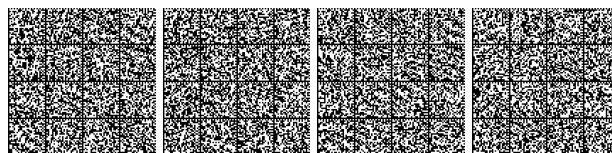
12.4.- Non convince in senso contrario l'argomento, sostenuto nell'ordinanza di rimessione, in base al quale il legislatore del 2020, nel prevedere che la Fondazione opera in regime di diritto privato, avrebbe meramente replicato la regola espressa in via generale dall'art. 1, comma 1-bis, della legge n. 241 del 1990, secondo cui «[l]a pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente». Regola, si aggiunge, che con ogni evidenza non osta alla attribuzione della qualità di organismo di diritto pubblico.

Delle due disposizioni poste a raffronto sono, infatti, differenti sia lo scopo sia il campo applicativo. Con quella inserita nel corpo della legge sul procedimento amministrativo si ammette in linea astratta che la pubblica amministrazione, negli spazi che non implicano l'esercizio di potestà autoritative, possa agire iure privatorum, purché la legge non lo vieti; con quella censurata, che risponde all'esigenza di prescrivere le modalità di azione di un ente specifico, si dispone invece che la Fondazione opera in base al diritto comune, senza lasciare spazio a un'alternativa.

Più specificamente, l'art. 1, comma 1-bis, della legge n. 241 del 1990 esprime il tradizionale principio di diritto amministrativo per il quale la pubblica amministrazione, in via generale, gode della capacità di diritto privato e ne disciplina gli atti non autoritativi incanalandoli nelle forme del diritto comune, pur con la larghissima eccezione costituita dai casi in cui la legge prevede il contrario. Si tratta, perciò, di una previsione che si rivolge all'intero plesso dell'amministrazione pubblica, specificandone in termini generali le modalità di azione (facoltizzate nelle forme del diritto privato per gli atti non autoritativi), al contempo tenendo fermo che, di volta in volta, la legge può stabilirne di differenti.

Con l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 16 del 2020, come convertito, invece, non viene disciplinato l'operato di un'amministrazione pubblica, posto che, pacificamente, la Fondazione non è tale, ed è perciò (in quanto soggetto di diritto comune e non in quanto regolata dall'art. 1, comma 1-bis, della legge n. 241 del 1990) destinata fisiologicamente ad agire iure privatorum. Né la norma appena citata ha la funzione (propria, invece, dell'art. 1, comma 1-bis, della legge n. 241 del 1990) di introdurre un criterio di massima, la cui tenuta va, tuttavia, verificata di volta in volta, alla luce delle singole previsioni di legge. All'opposto, l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 16 del 2020, come convertito, adempie al compito, consono a un intervento di riconoscimento legislativo di un soggetto di diritto, di indicare, con riferimento a un caso specifico e particolare, nonché in forma prescrittiva e inderogabile, quali siano le modalità operative consentite alla Fondazione, e quali di conseguenza debbano ritenersi precluse.

Nell'imporre, pertanto, che la Fondazione agisca «in regime di diritto privato» (con previsione che altrimenti sarebbe stata del tutto superflua attesa la natura giuridica dell'ente), il legislatore, dando seguito alla volontà emersa nel corso dei lavori parlamentari, non si è limitato a stabilire la natura privata della Fondazione, ma ha obiettivamente escluso che essa possa operare con atti di diritto pubblico. E ciò proprio al fine di permetterle una più rapida azione nel settore delle gare, sottraendola alle procedure di evidenza pubblica.



12.5.- Non si vuole con ciò negare che la circostanza che la Fondazione sia un soggetto di diritto privato sia di per sé del tutto neutra, quanto alla attribuzione della qualità di organismo di diritto pubblico, ai sensi dell'art. 2, paragrafo 4, della direttiva 2014/24/UE e dell'art. 1, lettera e), numero 1), dell'Allegato I.1. del d.lgs. n. 36 del 2023. Tali norme si limitano, infatti, a richiedere, per tale profilo, che l'organismo abbia «personalità giuridica», eventualmente anche di diritto comune e questa Corte ha già riconosciuto «a livello legislativo la compatibilità della nozione di organismo di diritto pubblico con la forma giuridica privata dell'ente» (sentenza n. 153 del 2011).

Non è, in altri termini, dubbio che anche una persona giuridica privata possa e debba assoggettarsi alla normativa di evidenza pubblica nel bandire gare, ogni qual volta sussistano i presupposti normativi in forza dei quali riconoscerne il carattere di organismo di diritto pubblico.

Tuttavia, è proprio partendo da tale assunto che già il legislatore del 2020 e, in modo ancora più esplicito quello del 2024, evidentemente sulla base dell'idea (la cui legittimità non è ora in discussione) che la Fondazione non rientrasse in tale ultima nozione, ha voluto fugare ogni dubbio. Nel restringere l'agire della Fondazione al regime di diritto privato, l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 16 del 2020, come convertito, non può, quindi, avere avuto altro significato che escludere la natura di organismo di diritto pubblico dell'ente, con conseguente inapplicabilità delle forme pubblicistiche.

12.6.- Ne consegue che il censurato art. 11 del d.l. n. 76 del 2024, come convertito, laddove, al comma 1, ha interpretato la prima norma nel senso che le attività della Fondazione «non sono disciplinate da norme di diritto pubblico» e che «la Fondazione non riveste la qualifica di organismo di diritto pubblico», si limita a rinsaldare il significato già integralmente proprio dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 16 del 2020, come convertito, a fronte di circostanze che lo avevano posto in dubbio, come il procedimento istruttorio dell'ANAC avviato nel 2024, il cui oggetto riguarda proprio la natura di organismo di diritto pubblico della Fondazione, e come la stessa iniziativa della Procura della Repubblica di Milano, dalla quale si è originato il giudizio *a quo*.

Né vi sarebbe stato modo di «piegare» in via interpretativa, sia pure costituzionalmente e eurolunitariamente orientata, l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 16 del 2020, come convertito, a un significato diverso, a fronte dell'univoco dettato della norma, come letta nel contesto normativo nel quale è inserita.

13.- L'erroneità del presupposto interpretativo, alla stregua del quale il rimettente ha conferito significato normativo alla disposizione interpretata, comporta, nel caso di specie, l'inammissibilità di tutte le questioni sollevate.

Quand'anche questa Corte dovesse dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, il rimettente ugualmente dovrebbe applicare una norma di identica portata, vale a dire l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 16 del 2020, come convertito.

Inoltre, una volta individuato l'erroneo presupposto interpretativo e così chiarito che la disposizione censurata ha il medesimo significato di quella oggetto di interpretazione autentica, non muterebbe notevolmente neppure il percorso motivazionale da seguire ai fini della decisione (*ex plurimis*, sentenze n. 158 del 2025, n. 135 del 2024 e n. 164 del 2023). In ogni caso il giudice *a quo* non potrebbe non considerare che le condotte ascritte alle persone indagate sarebbero state commesse nel vigore di una normativa che escludeva il ricorso alla gara pubblica.

14.- In definitiva, tutte le censure di legittimità costituzionale sollevate sono inammissibili perché basate su un'erronea ricostruzione del quadro normativo che ridonda in un'erronea o incompleta individuazione dell'oggetto delle questioni, con assorbimento delle ulteriori eccezioni di inammissibilità proposte dalle parti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 del decreto-legge 11 giugno 2024, n. 76 (Disposizioni urgenti per la ricostruzione post-calamità, per interventi di protezione civile e per lo svolgimento di grandi eventi internazionali), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 111, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 77, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, questi ultimi in relazione all'art. 2, paragrafo 1, numero 4), della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, e agli artt. 2, 9, 15 e 30 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, ratificata e resa esecutiva con la legge 3 agosto 2009, n. 116, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Milano, con l'ordinanza indicata in epigrafe.



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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco Saverio MARINI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260129

N. 130

Sentenza 24 giugno - 16 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Furto in abitazione - Procedibilità a querela della persona offesa, come previsto per la violazione di domicilio, il furto semplice e aggravato - Omessa previsione - Denunciata lesione del principio di eguaglianza e disparità di trattamento - Non fondatezza della questione.

Reati e pene - Furto in abitazione - Diminuzione della pena quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità, come previsto per il reato di rapina - Omessa previsione - Denunciata lesione dei principi di ragionevolezza, disparità di trattamento e della finalità rieducativa della pena - Successiva pronuncia della Corte costituzionale - Manifesta infondatezza della questione

- .Codice penale, art. 624-*bis*, primo comma; decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, art. 2.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

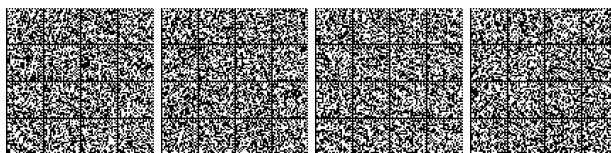
composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), nonché dell'art. 624-*bis* del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Brescia, sezione prima penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di M. C., con ordinanza del 26 novembre 2025, iscritta al n. 33 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2026.



Visto l'atto di costituzione di M. C., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 24 giugno 2026 il Giudice relatore Roberto Nicola Cassinelli;
uditi l'avvocato Adriano Spinelli per M. C., nonché l'avvocato dello Stato Domenico Maimone per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 24 giugno 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 26 novembre 2025, iscritta al n. 33 del registro ordinanze 2026, il Tribunale ordinario di Brescia, sezione prima penale, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dell'art. 2 del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), nella parte in cui, modificando la procedibilità di taluni reati, non ha introdotto la procedibilità a querela per il delitto di cui all'art. 624-bis del codice penale (Furto in abitazione e furto con strappo), nonché dello stesso art. 624-bis, primo comma, cod. pen., nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata possa essere diminuita quando, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.

1.1.- Il Tribunale rimettente espone di dover giudicare su sei imputazioni di furto in abitazione, in taluni casi aggravato, ascritte a M. C. in relazione a fatti commessi nel territorio della Provincia di Brescia in un arco temporale di tre mesi.

Riferisce, quindi, che in relazione a una delle condotte contestate - posta in essere dall'imputato mediante introduzione nello spogliatoio di un supermercato e sottrazione della somma di cinquanta euro da una borsetta riposta in un armadietto, previa effrazione dello stesso - il difensore di questi ha dato prova dell'invio alla persona offesa di un assegno circolare alla persona offesa dal reato.

2.- Da tale ultima circostanza il rimettente fa discendere la rilevanza della prima questione sollevata.

Osserva, infatti, che l'offerta risarcitoria sarebbe astrattamente riconducibile alla fattispecie di cui all'art. 162-ter, primo comma, cod. pen., a mente del quale «[n]ei casi di procedibilità a querela soggetta a remissione, il giudice dichiara estinto il reato, sentite le parti e la persona offesa, quando l'imputato ha riparato interamente, entro il termine massimo della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, il danno cagionato dal reato, mediante le restituzioni o il risarcimento, e ha eliminato, ove possibile, le conseguenze dannose o pericolose del reato».

Su tale base, il Tribunale di Brescia sostiene che «il regime di procedibilità del reato in parola configura l'unico ostacolo alla valutazione [...] in ordine alla congruità del risarcimento, ai fini di una possibile declaratoria di estinzione».

Ad avviso del rimettente, inoltre, la rilevanza della questione discenderebbe dal fatto che, in relazione ad altra condotta contestata, la persona offesa avrebbe «reso una mera denuncia orale», senza manifestare alcuna volontà in ordine alla punizione del colpevole; con il che, venendo meno la procedibilità d'ufficio del reato, il processo dovrebbe ritenersi estinto *in parte qua*, perché l'azione penale non doveva essere iniziata.

2.1.- Quanto alla non manifesta infondatezza della prima questione, il Tribunale rimettente richiama, anzitutto, la sentenza n. 9 del 2025 di questa Corte, concernente il regime di procedibilità dell'art. 605 cod. pen., quando il fatto è commesso in danno del coniuge ovvero del coniuge non più convivente, assumendo che «[i]l superamento del vaglio di ammissibilità nel predetto caso, sostanzialmente analogo a quello per cui è processo, basterebbe a considerare non manifestamente infondata la questione».

In ogni caso, rileva che, pur essendo riservata alla discrezionalità del legislatore la scelta sulle condizioni di procedibilità dei reati, il mantenimento della procedibilità d'ufficio per il delitto di furto in abitazione travalicherebbe il limite della manifesta irragionevolezza, ponendosi così in contrasto con l'art. 3 Cost.; ciò, in particolare, nel raffronto con i delitti di violazione di domicilio e di furto semplice, procedibili a querela, che «formano il reato complesso di cui all'art. 624-bis c.p.» e, pertanto, «non possono che costituire i principali *tertium comparationis*» ai fini della corrispondente valutazione.

Del resto, osserva ancora il rimettente, al riconoscimento della procedibilità a querela per il furto in abitazione non osterebbero esigenze connesse al rispetto di convenzioni internazionali (come evidenziate da questa Corte per il delitto di cui all'art. 605 cod. pen., vale a dire il sequestro di persona, commesso in danno del coniuge, di cui alla già citata sentenza n. 9 del 2025); né potrebbe farsi riferimento al criterio discrezionale indicato dalla relazione introduttiva al d.lgs. n. 150 del 2022, che fa riferimento alla natura - pubblicistica o meno - del bene giuridico tutelato, venendo qui in rilievo un bene giuridico privato, quale il patrimonio individuale.



Vi sarebbe, infine, una «evidente disparità tra il regime di procedibilità del furto in abitazione e quello di altri reati di gravità sovrapponibile», fra i quali il «furto pluriaggravato», avente «cornice edittale [...] pressoché analoga a quella della fattispecie in esame», procedibile a querela.

3.- Quanto alla seconda questione, essa sarebbe rilevante perché all'imputato è stata contestata anche la recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.; pertanto, ad avviso del rimettente, ove fosse introdotta l'ipotesi attenuata, sarebbe consentito al giudice di procedere al giudizio di bilanciamento, «con i conseguenti effetti in bonam partem».

3.1.- In punto di non manifesta infondatezza della seconda questione, infine, il giudice *a quo* sottolinea che il sintagma «privata dimora», contenuto nella disposizione incriminatrice, finirebbe con il ricomprendere «una serie assolutamente eterogenea di ipotesi», in relazione alle quali sarebbe irragionevole, con conseguente contrasto con l'art. 3 Cost., non consentire una modulazione del trattamento sanzionatorio.

In questo senso, richiama le precedenti decisioni con le quali questa Corte ha introdotto un'ipotesi attenuata nelle fattispecie delittuose di cui agli artt. 630 cod. pen. (sentenza n. 68 del 2012), 167, primo comma, del codice penale militare di pace (sentenza n. 244 del 2022), 629 (sentenza n. 120 del 2023), 628, quest'ultimo indicato con sottolineatura particolare, con riguardo alla sua «particolare affinità» con il furto (sentenza n. 86 del 2024), 600-ter (sentenza n. 91 del 2024) e 583-quinquies cod. pen. (sentenza n. 83 del 2025), ravvisando la necessità di prevedere una «valvola di sicurezza» che consenta al giudice di graduare la pena in concreto, assicurandone la proporzionalità nel rispetto della finalità rieducativa di cui all'art. 27, comma terzo, Cost.

4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo, anzitutto, l'inammissibilità della prima questione.

La difesa erariale osserva, in particolare, che il rimettente non ha chiarito le ragioni per le quali l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata comporterebbe l'immediata improcedibilità dell'azione penale, non risultando che alcuna delle persone offese abbia rimesso la querela a suo tempo presentata; né assumerebbe rilievo il fatto che una delle persone offese abbia presentato una mera denuncia orale, perché la stessa sarebbe stata comunque trascritta dalla polizia giudiziaria nel verbale di indagini.

In ogni caso, non sarebbe compiutamente descritta la fattispecie sottoposta al giudizio di questa Corte; il rimettente, in particolare, ha ommesso di specificare se il versamento di un assegno circolare effettuato dall'imputato a una delle persone offese abbia a oggetto l'intero importo sottratto, condizione necessaria per l'operatività del meccanismo estintivo di cui all'art. 162-ter cod. pen.

4.1.- Entrambe le questioni, in ogni caso, non sarebbero fondate.

Ferma, infatti, l'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nello stabilire le condizioni di procedibilità di un reato e il relativo trattamento sanzionatorio, non vi sarebbe spazio, anzitutto, per un sindacato sulle prime, sotto il profilo della ragionevolezza, nei termini prospettati dal rimettente; la scelta del regime di procedibilità, infatti, non è ancorata alla gravità del reato ma può assolvere anche a diverse funzioni, quale l'esigenza di alleggerire il lavoro giudiziario in relazione a fattispecie criminose di rilevante incidenza statistica.

I due reati evocati dal rimettente quali *tertia comparationis*, inoltre, non potrebbero essere considerati come «meri addendi» della fattispecie oggetto di censura, che si caratterizza, invece, per un proprio peculiare disvalore, effetto dalla contemporanea aggressione di due beni giuridici, il patrimonio e l'intimità della persona, fra loro connessi.

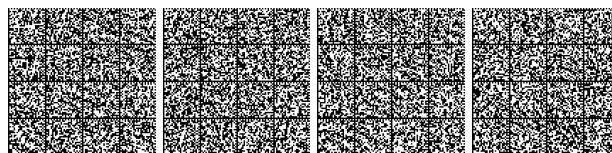
Con specifico riferimento alla seconda questione, la difesa erariale osserva che la stessa è stata oggetto della recente pronuncia n. 193 del 2025 di questa Corte, che l'ha ritenuta non fondata sulla base di argomentazioni sovrapponibili alla presente fattispecie.

5.- Si è costituito in giudizio l'imputato nel giudizio principale, svolgendo considerazioni di supporto alle tesi del rimettente.

La difesa della parte, in particolare, ha auspicato una rimediazione, da parte di questa Corte, delle ragioni rese a supporto della citata sentenza n. 193 del 2025, evidenziando che il delitto di furto in abitazione può consumarsi anche in «luoghi e contesti appartenenti a dimensioni differenti rispetto a quelle propriamente abitative», che, come tali, «non possono essere confusi e sovrapposti al concetto propriamente abitativo e pertinenziale», rendendo necessaria una risposta sanzionatoria di minore asprezza rispetto a quella prevista dal legislatore.

Considerato in diritto

6.- Il Tribunale di Brescia, sezione prima penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.lgs. n. 150 del 2022, nella parte in cui non ha introdotto la procedibilità a querela per il delitto di cui all'art. 624-bis cod. pen. (Furto in abitazione e furto con strappo), nonché dello stesso art. 624-bis, primo comma, cod. pen., nella parte in cui non prevede che la pena sia diminuita quando, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.



7.- In ordine alla prima questione, va anzitutto scrutinata l'eccezione di inammissibilità, per difetto di rilevanza, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, sul presupposto della mancata indicazione, da parte del rimettente, delle ragioni per le quali l'introduzione della procedibilità a querela per il reato di furto in abitazione comporterebbe l'immediata improcedibilità dell'azione penale, poiché non consta che alcuna delle persone offese abbia rimesso la querela a suo tempo presentata né risulta applicabile prima facie il meccanismo estintivo del reato previsto dall'art. 162-ter cod. pen. rispetto a uno dei fatti contestati, non essendo dimostrato che l'assegno circolare versato dall'imputato alla persona offesa abbia comportato l'integrale riparazione del danno.

7.1.- L'eccezione non è fondata.

Come questa Corte ha da tempo e ripetutamente affermato, la motivazione sulla rilevanza formulata dal giudice *a quo* «è oggetto di un controllo meramente esterno», che si arresta «sulla soglia della non implausibilità» sia quanto all'applicabilità della norma nel processo principale sia quanto alla possibilità, o meno, di definire «quest'ultimo indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata» (si vedano, fra le altre, le sentenze n. 72 del 2026, n. 137 del 2025 e n. 192 del 2022).

Con riferimento a due delle condotte oggetto di imputazione nel giudizio principale, l'ordinanza di remissione dà conto dell'esistenza di elementi significativi della possibilità di definire il giudizio in termini direttamente dipendenti dall'accoglimento della questione sollevata, rappresentando specifiche circostanze - quali la presentazione di mera denuncia orale o l'avvenuto versamento di una somma di denaro con finalità riparatoria - che appaiono intrinsecamente idonee a munire di rilievo decisivo l'introduzione della procedibilità a querela per il reato contestato.

Detta ordinanza, pertanto, supera il richiamato controllo esterno, attraverso una motivazione non implausibile del percorso logico compiuto e delle ragioni per le quali il rimettente afferma di dover applicare la disposizione censurata nel giudizio principale (così, per fattispecie non dissimile, la sentenza n. 110 del 2026).

8.- Ciò posto, la questione non è fondata.

8.1.- Secondo il costante indirizzo della giurisprudenza costituzionale, il legislatore gode di ampi margini di discrezionalità nelle scelte relative al regime di punibilità dei reati, sindacabili da questa Corte soltanto entro i limiti della manifesta irragionevolezza (*ex plurimis*, sentenze n. 190 del 2020, n. 155 e n. 40 del 2019). Tale standard vige anche rispetto alle scelte relative al regime di procedibilità dei singoli reati (sentenze n. 248 del 2020 e n. 236 del 2016).

Secondo il rimettente, l'irragionevolezza della disposizione censurata deriverebbe dalla disparità che ne consegue nel trattamento del furto in abitazione rispetto ai delitti di furto semplice e violazione di domicilio, che ne compongono la fattispecie, ovvero nel raffronto fra la prima ipotesi delittuosa e altre, imprecise, di «furto pluriaggravato», evidenziando che per tutte le fattispecie assunte a *tertium comparationis* è prevista la procedibilità a querela.

8.2.- Tali argomenti non possono essere condivisi.

Questa Corte ha precisato, anche recentemente, che «il regime di procedibilità - a querela o d'ufficio - presuppone bilanciamenti di interessi delicati e spesso assai complessi»; che «la scelta su tale regime non deve essere “necessariamente conness[a] alla maggiore o minore gravità del reato, quale si rivela con la misura della pena [...], potendo correlarsi anche alla particolarità della fattispecie e del bene che con la condotta criminosa venga offeso”»; che, infine, «l'opzione per la perseguibilità a querela non discende inevitabilmente dal “carattere disponibile del diritto tutelato dalla norma penale” e dalla “natura meramente privatistica dell'interesse offeso”» (sentenza n. 96 del 2026, oltre ai precedenti ivi citati).

In altri termini, la ragionevolezza della scelta legislativa in ordine alla condizione di procedibilità di un reato non va valutata, come assume il rimettente, esclusivamente in ragione della gravità del reato stesso o della natura degli interessi protetti dalla norma incriminatrice.

Ora, nel caso di specie, dalla lettura della relazione illustrativa al d.lgs. n. 150 del 2022 emerge che il legislatore ha esteso la procedibilità a querela a «reati, di non particolare gravità, posti a tutela di beni individuali, personali e patrimoniali», in un'ottica di efficienza del sistema, «tenendo conto delle necessarie esigenze di tutela della persona offesa e della collettività, nonché dei beni pubblici coinvolti nel reato», ma anche al fine di diminuire l'attuale carico giudiziario che incide inevitabilmente sulla durata del processo, essendo oggi lo Stato «costretto [...] a celebrare procedimenti penali che potrebbero essere definiti anticipatamente con il risarcimento del danno, la piena soddisfazione della persona offesa e l'estinzione del reato».

Ne deriva che la norma censurata favorisce la possibile definizione anticipata dei processi per furto - sia esso semplice o, in alcuni casi, aggravato - così da alleggerire il gravoso carico giudiziario connesso a tale fattispecie; lo stesso legislatore, tuttavia, ha ritenuto questa finalità recessiva rispetto all'esigenza di mantenere la procedibilità officiosa del furto in abitazione, la cui perseguibilità consegue al rilievo della «particolare gravità del fatto di chi, per commettere il



furto, entri in un'abitazione altrui, ovvero in altro luogo di privata dimora o nelle sue pertinenze, e della speciale pericolosità soggettiva manifestata dall'autore di un simile reato», caratteristiche che, del resto, questa Corte ha già ritenuto idonee a giustificare il trattamento sanzionatorio (sentenza n. 216 del 2019, citata dalla sentenza n. 193 del 2025).

9.- La seconda questione, inerente alla mancata previsione di una fattispecie attenuata del reato di furto in abitazione, è identica a quella decisa da questa Corte con la sentenza n. 193 del 2025, depositata il 22 dicembre 2025, e con la successiva ordinanza n. 105 del 2026, depositata l'11 giugno 2026, entrambe sopravvenute all'ordinanza di rimessione.

9.1.- La prima delle richiamate decisioni, in particolare, ha dichiarato la questione non fondata, premettendo che il legislatore gode di ampia discrezionalità nella definizione della sua politica criminale, in particolare nella determinazione del trattamento sanzionatorio, il cui esercizio è sindacabile solo sotto il profilo della ragionevolezza; su tale base, si è affermato che non è irragionevole l'adozione di un trattamento particolarmente rigoroso nei confronti di chi, per commettere un furto, entri in un'abitazione altrui, ovvero in altro luogo di privata dimora o nelle sue pertinenze, trattandosi di fatto particolarmente grave e idoneo a manifestare la speciale pericolosità soggettiva del suo autore.

Né, posta tale premessa, sussistono ragioni per l'introduzione di una «valvola di sicurezza» che adegui la sanzione al fatto: il furto in abitazione, infatti, non comprende al suo interno fattispecie così diversificate da rendere opportuna la previsione di un'ipotesi attenuata, con particolare riferimento al profilo personalistico della lesione arrecata alla vittima del reato, «insuscettibile di una graduazione quantitativa, atteso che il domicilio, quale spazio della persona, o è violato o non lo è, essendo pertanto inconcepibile già sul piano logico un ingresso "lieve" nell'abitazione altrui» (sentenza n. 117 del 2021, richiamata in questi termini dalla sentenza n. 193 del 2025).

9.2.- L'ordinanza di rimessione non apporta argomenti nuovi rispetto a quelli già esaminati nella citata sentenza (e ribaditi nell'ordinanza successiva), tali da indurre a una diversa conclusione.

La questione, pertanto, deve essere dichiarata manifestamente infondata (*ex plurimis*, ordinanze n. 195 del 2025, n. 97 e n. 78 del 2024 e n. 214 del 2023).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (*Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Brescia, sezione prima penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 624-bis, primo comma, del codice penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Brescia, sezione prima penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

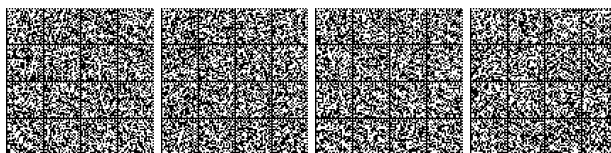
Roberto Nicola CASSINELLI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 131

Ordinanza 23 marzo - 17 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti - Licenziamento ingiustificato intimato da datore di lavoro che non raggiunga i requisiti dimensionali previsti dallo statuto dei lavoratori - Tutela del lavoratore - Dimidiazione delle indennità risarcitorie e limitazione, in ogni caso, a un massimo di sei mensilità - Denunciata lesione dei principi, anche convenzionali, di eguaglianza, sotto il profilo della ragionevolezza e di tutela del diritto al lavoro - Sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, su questione sovrapponibile a quella in scrutinio - Manifesta inammissibilità della questione.

- Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, art. 9, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 4, 35, primo comma, e 117, primo comma; Carta sociale europea, art. 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), promosso dal Tribunale ordinario di Padova, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra S. M. e M. srl, con ordinanza del 16 luglio 2025, iscritta al n. 212 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

udita nella camera di consiglio del 23 marzo 2026 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

deliberato nella camera di consiglio del 23 marzo 2026.

Ritenuto che, con ordinanza del 16 luglio 2025, iscritta al n. 212 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Padova, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), in riferimento agli artt. 3, primo comma, 4, 35, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea, adottata a Torino il 18 ottobre 1961 e riveduta, con annesso, a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 9 febbraio 1999, n. 30;

che il rimettente premette di essere chiamato a pronunciarsi sul ricorso promosso da S. M. avverso il licenziamento intimato da M. srl per motivo oggettivo, determinato dal processo di riorganizzazione dell'area commerciale, con conseguente esternalizzazione dell'attività di vendita;



che il medesimo rimettente precisa che, in contrasto con l'assunto della ricorrente, secondo cui il contratto di lavoro prevedeva l'eventuale svolgimento della propria attività anche presso le altre aziende del gruppo, cosicché queste ultime avrebbero dovuto essere considerate come un centro unico di imputazione del rapporto di lavoro, le tre società convenute, costituite in giudizio, hanno chiesto il rigetto del ricorso, contestando che sussistessero le condizioni per imputare loro in maniera indifferenziata il rapporto di lavoro;

che, pertanto, secondo il Tribunale di Padova, non essendo controverso che M. srl, da sola, non raggiunge il requisito dimensionale previsto dall'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), ove il licenziamento risultasse illegittimo e difettesse la possibilità di considerare unitariamente le tre società convenute come co-datori di lavoro, dovrebbe farsi applicazione della disposizione censurata, secondo cui l'ammontare dell'indennità e degli importi previsti dagli artt. 3, comma 1, 4, comma 1, 6, comma 1, dello stesso d.lgs. n. 23 del 2015 è dimezzato e non può superare, in ogni caso, il limite di sei mensilità;

che tale disposizione - ricorda ancora il rimettente - è stata oggetto della sentenza di questa Corte n. 183 del 2022, che - pur accertando un vulnus ai principi costituzionali, derivante dalla previsione di un'indennità costretta entro l'esiguo divario di un minimo di tre e di un massimo di sei mensilità, tale da non consentire di adeguare l'importo alla specificità di ogni singola vicenda, non risultando il numero dei dipendenti indizio sufficiente a rispecchiare l'effettiva forza economica del datore di lavoro, specie nel quadro determinato dall'incessante evoluzione della tecnologia e della trasformazione dei processi produttivi - ha, tuttavia, dichiarato che non si potesse porre rimedio all'indicato vulnus, non essendo possibile ridefinire la soglia massima dell'indennità, come richiesto, in difetto di soluzioni predefinite;

che, nella citata pronuncia, questa Corte aveva anche affermato che un ulteriore protrarsi dell'inerzia legislativa non sarebbe stato tollerabile e l'avrebbe indotta a provvedere, ove nuovamente investita;

che, secondo il giudice rimettente, l'inerzia del legislatore, protrattasi dal 2022, legittima la riproposizione delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, a cui questa Corte dovrebbe rispondere, questa volta, dichiarando l'illegittimità costituzionale della citata disposizione;

che, a sostegno dell'inadeguatezza della disposizione censurata a consentire l'individualizzazione della sanzione, militerebbero le peculiarità della fattispecie concreta oggetto del giudizio *a quo*, che rivelerebbe come ci sia un'effettiva discrasia fra numero degli occupati ed effettiva forza economica dell'impresa (in qualità di datore di lavoro), come dimostrato dalla sussistenza, nella specie, di un fatturato superiore a quello previsto dal decreto del Ministro delle attività produttive 18 aprile 2005 (Adeguamento alla disciplina comunitaria dei criteri di individuazione di piccole e medie imprese) per le microimprese, nonché dalla presenza di sinergie con le altre società del gruppo, tali da costituire un fattore di stabilità economica, di riduzione dei costi e di elasticità operativa, anche quanto alla gestione del personale;

che, pertanto, le richiamate previsioni di cui all'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, non tenendo conto della richiamata discrasia, inciderebbero negativamente sia sull'adeguatezza del risarcimento, sia sulla portata dissuasiva della sanzione applicabile, in violazione del diritto al lavoro di cui agli artt. 4 e 35, primo comma, Cost., che impongono che i limiti al potere di recesso del datore di lavoro correggano un disequilibrio di fatto esistente nel contratto di lavoro;

che, infine, la declaratoria di illegittimità costituzionale della sola previsione del massimo risarcitorio di sei mensilità, da un lato, conserverebbe la differenziazione di disciplina fra imprese maggiori e minori, dall'altro, offrirebbe al giudice un più vasto spettro sanzionatorio, con cui adeguare l'indennità risarcitoria alle specificità del caso, restando impregiudicata la facoltà del legislatore di introdurre modifiche più rilevanti della disciplina sostanziale;

che, quindi, il Tribunale di Padova chiede che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, limitatamente alle parole «e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità» per violazione degli artt. 3, primo comma, 4, 35, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea;

che, intervenuto in giudizio tramite l'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile per sopravvenuta carenza di oggetto, dal momento che, con sentenza n. 118 del 2025, questa Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, limitatamente alle parole «e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità».

Considerato che, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 212 del 2025), il Tribunale di Padova, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 4, 35, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 24 CSE;



che la censurata disposizione - in base alla quale l'ammontare dell'indennità e degli importi previsti dagli artt. 3, comma 1, 4, comma 1, e 6, comma 1, dello stesso d.lgs. n. 23 del 2015 è dimezzato e non può superare in ogni caso il limite di sei mensilità - non consentirebbe di adeguare l'importo, stretto nell'esiguo divario tra un minimo di tre e un massimo di sei mensilità, alla specificità di ogni singola vicenda, non essendo il numero dei dipendenti indizio sufficiente a rispecchiare l'effettiva forza economica del datore di lavoro, specie alla luce dell'incessante evoluzione della tecnologia e della trasformazione dei processi produttivi;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, questa Corte, con la sentenza n. 118 del 2025, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 limitatamente alle parole «e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità»;

che, con tale pronuncia, questa Corte ha ravvisato un vulnus agli artt. 3, primo comma, 4, 35, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 24 CSE, non già nella previsione del dimezzamento degli importi delle indennità risarcitorie previste dagli artt. 3, comma 1, 4, comma 1, e 6, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 23 del 2015, modulabili all'interno di una forbice, diversamente individuata in relazione a ciascun tipo di vizio del licenziamento, ma, in particolare, nell'imposizione di un tetto alla indennità risarcitoria per i licenziamenti illegittimi da parte delle piccole imprese, stabilito in sei mensilità di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto e insuperabile anche in presenza di licenziamenti viziati dalle più gravi forme di illegittimità, tale da comprimere in maniera eccessiva l'ammontare dell'indennità, «dando luogo a una tutela monetaria incompatibile con la necessaria "personalizzazione del danno subito dal lavoratore"» (sentenza n. 194 del 2018)» (sentenza n. 118 del 2025);

che la sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata, in accoglimento di una questione sovrapponibile a quella in scrutinio, rende quest'ultima priva di oggetto e ne determina, quindi, la manifesta inammissibilità (tra le molte, ordinanze n. 209, n. 208 e n. 35 del 2025);

che tale ragione di inammissibilità, per il suo carattere manifesto e radicale, assorbe la valutazione di tutti gli eventuali altri vizi procedurali che fossero rilevabili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 4, 35, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea, adottata a Torino il 18 ottobre 1961 e riveduta, con annesso, a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 9 febbraio 1999, n. 30, dal Tribunale ordinario di Padova, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 luglio 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 132

Sentenza 20 maggio - 21 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Astensione e ricusazione del giudice - Soggetti legittimati alla ricusazione - Persona offesa che ha proposto opposizione alla richiesta di archiviazione - Possibilità di ricusare il giudice dell'udienza di cui all'art. 409, comma 2, cod. proc. pen. - Omessa previsione - Violazione del principio della terzietà e imparzialità del giudice - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice di procedura penale, artt. 37, 38 e 409, commi 2, 3, 4 e 5.
- Costituzione, artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 37, 38 e 409, commi 2, 3, 4 e 5, del codice di procedura penale, promosso dalla Corte di cassazione, prima sezione penale, nel procedimento penale a carico di G. S., con ordinanza del 21 ottobre 2025, iscritta al n. 239 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di S. L., N. C. e D. C., di D. C., nonché gli atti di intervento di P. D.A. e del Presidente del Consiglio dei ministri;

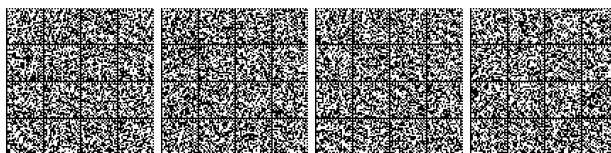
udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 2026 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi gli avvocati Tiziano Saporito per S. L. e per le altre parti costituite, Gregorio Viscomi per D. C., nonché l'avvocato dello Stato Salvatore Faraci per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 20 maggio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 21 ottobre 2025, iscritta al n. 239 del registro ordinanze 2025, la Corte di cassazione, prima sezione penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 37, 38 e 409, commi 2, 3, 4 e 5, del codice di procedura penale, in riferimento agli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nella parte in cui non prevedono che la persona offesa che ha proposto opposizione alla richiesta di archiviazione sia legittimata a ricusare il giudice per le indagini preliminari in relazione all'udienza fissata ai sensi dell'art. 409, comma 2, del medesimo codice.



2.- Il Collegio rimettente espone che la Corte d'appello di Catanzaro, con ordinanza emessa in data 13 giugno 2025, ha dichiarato inammissibile la dichiarazione di riconsuazione proposta dalle persone offese nei confronti del giudice per le indagini preliminari, nell'ambito del giudizio sulla richiesta di archiviazione del procedimento a carico del viceispettore G. S., indagato per l'omicidio del loro familiare F. C., ravvisando una causa di incompatibilità determinata da atti compiuti in un diverso procedimento dal medesimo giudice persona fisica; e cioè dall'emissione, nei confronti di alcuni componenti della famiglia C., di una ordinanza cautelare in cui sarebbero presenti valutazioni pregiudicanti per la decisione sulla richiesta di archiviazione del procedimento a carico di G. S.

Più in particolare, viene esposto che i due procedimenti scaturiscono dalla medesima vicenda, nel cui ambito un rappresentante delle forze dell'ordine (il viceispettore G. S.), intervenuto per fermare e identificare F. C., veniva aggredito e ferito da alcuni familiari di quest'ultimo e sparava con la sua pistola di ordinanza, uccidendo l'uomo che voleva fermare. Il GIP, che, in diverso procedimento, aveva disposto una misura cautelare a carico dei familiari del deceduto (per un'imputazione non indicata nell'ordinanza di rimessione), descrivendone la condotta come particolarmente violenta e brutale, nonché tale da costringere il viceispettore a difendersi, è lo stesso giudice persona fisica designato a decidere sulla richiesta, avanzata dal pubblico ministero, di archiviare il procedimento a carico del predetto viceispettore per aver agito per legittima difesa.

I familiari del deceduto, nella qualità di persone offese dal reato, hanno presentato opposizione contro la richiesta di archiviazione ai sensi dell'art. 410 cod. proc. pen. e, venuti a conoscenza dell'identità del giudice che aveva fissato l'udienza in camera di consiglio, hanno proposto la dichiarazione di riconsuazione.

Con l'ordinanza impugnata dinanzi alla Corte di cassazione, la Corte d'appello di Catanzaro ne ha dichiarato l'inammissibilità, in base alla considerazione che la persona offesa, secondo la costante giurisprudenza di legittimità, non è legittimata a presentare dichiarazione di riconsuazione, ai sensi dell'art. 37 cod. proc. pen., non essendo «parte processuale».

2.1.- In ordine alla rilevanza delle questioni, il rimettente assume che la carenza di legittimazione è l'unico motivo della declaratoria di inammissibilità della dichiarazione di riconsuazione presentata dalle persone offese, essendo la decisione circa la legittimazione dei proponenti prodromica a ogni ulteriore esame e avendo, infatti, impedito alla Corte d'appello la verifica sia dell'ammissibilità di tale dichiarazione sotto il profilo processuale sia della sua fondatezza nel merito.

Sotto altro versante, viene precisato che, secondo consolidata giurisprudenza costituzionale (viene richiamata la sentenza n. 129 del 2025), «in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo* ha la facoltà di assumere tale interpretazione in termini di "diritto vivente" e di farne il presupposto interpretativo su cui richiedere il controllo del rispetto dei parametri costituzionali, anche ai soli fini della rilevanza della questione». Nel caso in esame - osserva il rimettente - assurge a diritto vivente il costante orientamento della Corte di cassazione in ordine alla natura eccezionale della norma di cui all'art. 37 cod. proc. pen. e alla sua non applicabilità alla persona offesa, sicché è consentito chiederne la verifica del rispetto dei principi costituzionali.

2.2.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* parte dalla duplice premessa - ricavabile dalla giurisprudenza costituzionale - per cui, da un lato, l'istituto della riconsuazione, unitamente a quelli dell'incompatibilità e dell'astensione, è posto a garanzia del principio del giudice terzo e imparziale, presidiato dall'art. 111, secondo comma, Cost. e dall'art. 6 CEDU (è richiamata la sentenza n. 179 del 2024); dall'altro lato, tale principio deve essere rispettato anche nella procedura di archiviazione (è citata la sentenza n. 93 del 2024).

A parere del rimettente questo principio sarebbe violato dalla mancata previsione, nella fase conseguente alla proposizione di una opposizione alla richiesta di archiviazione, della legittimazione della persona offesa a richiedere la verifica della imparzialità e della terzietà del giudice, a causa della mancata assunzione della qualità di «parte» nella fase delle indagini preliminari.

E ciò in quanto la persona offesa, pur non rivestendo la qualifica di «parte» in senso tecnico, è ritenuta dall'ordinamento processuale portatrice di una serie di facoltà e diritti, contemplati, per esempio, dagli artt. 90 e seguenti cod. proc. pen., peraltro notevolmente ampliati dal decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212 (Attuazione della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI), nonché dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), sia sotto il profilo del diritto a essere informata in merito a specifiche vicende processuali, sia sotto il profilo della possibilità di dare un impulso processuale, con la presentazione di denunce e querele e tramite l'interlocuzione con il pubblico ministero e la sollecitazione del suo intervento, sia sotto il profilo del diritto a essere coinvolta nelle procedure alternative di conclusione del procedimento, come la messa alla prova e l'applicazione della giustizia riparativa.



Tra questi diritti rientra, appunto, quello di proporre opposizione alla richiesta di archiviazione avanzata dal pubblico ministero, ai sensi dell'art. 410 cod. proc. pen. Osserva, sul punto, il rimettente che l'esercizio di tale diritto impone al giudice, se non rileva l'inammissibilità dell'opposizione, di fissare l'udienza camerale e instaurare il contraddittorio, a cui lo stesso opponente è chiamato a partecipare, come previsto dall'art. 409, comma 2, cod. proc. pen. E, dunque, l'ordinamento riconosce che la persona offesa, nei reati commessi in suo danno, è titolare di un interesse all'esercizio dell'azione penale meritevole di tutela, potendo sostenere davanti ad un giudice le proprie ragioni circa la necessità di proseguire le indagini preliminari e di svolgere il processo penale. Se l'opposizione presentata dalla persona offesa instaura una fase procedimentale funzionale alla tutela di un interesse della stessa, la sua carenza di legittimazione a chiedere il controllo sulla imparzialità del giudice chiamato a svolgere tale attività giurisdizionale violerebbe l'art. 111, secondo comma, Cost.; tale disposizione, infatti, prevede per «[o]gni processo» il suo svolgimento «davanti a giudice terzo e imparziale», senza distinguere in merito alla natura del processo stesso e ai soggetti in esso coinvolti. Ne consegue che sarebbe irragionevole che l'ordinamento attribuisse a un soggetto processuale un diritto (in questo caso quello di interloquire con il giudice in merito all'accoglibilità della richiesta di archiviazione di un'indagine penale), ma non gli attribuisse anche la possibilità di verificare che tale giudice sia terzo e imparziale rispetto agli interessi che essa intende tutelare esercitando quel diritto.

Il difetto di legittimazione della persona offesa a ricusare il giudice - alla luce della giurisprudenza convenzionale secondo cui «la questione dell'applicabilità dell'art. 6, par. 1, non può dipendere dal riconoscimento dello status formale di "parte" ad opera del diritto nazionale» - si tradurrebbe anche in una violazione dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU, in quanto la persona offesa che ha esercitato un diritto attribuitole dall'ordinamento, quale quello di opporsi alla richiesta di archiviazione, agendo al fine di tutelare un proprio diritto civile, sul quale l'esito delle indagini preliminari è determinante, riveste una posizione analoga a quella della parte civile sotto il profilo del diritto alle garanzie del giusto processo, essendo altresì irrilevante la possibilità di adire il giudice civile per far valere la propria pretesa risarcitoria (vengono richiamate Corte europea dei diritti dell'uomo, prima sezione, sentenze, 18 marzo 2021, Petrella contro Italia; 7 dicembre 2017, Arnoldi contro Italia; 20 aprile 2006, Patrono ed altri contro Italia; nonché seconda sezione, decisione 30 marzo 2010, Mihova contro Italia; terza sezione, decisione 24 febbraio 2005, Sottani contro Italia).

3.- Si sono costituiti in giudizio, con atti separati ma di identico contenuto, dapprima S. L. (anche nella qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sulla minore J. C.), D. C. e N. C. e, successivamente, D. C., i quali, nella qualità di persone offese nel processo relativo all'omicidio di F. C., hanno presentato opposizione contro la richiesta di archiviazione e, successivamente, hanno proposto dichiarazione di ricusazione.

Le parti aderiscono alle deduzioni in diritto svolte nell'ordinanza di rimessione e chiedono l'accoglimento delle questioni sollevate, in particolare insistendo sul contenuto inequivocabilmente pregiudicante del provvedimento applicativo della misura cautelare a carico di alcuni componenti della famiglia C.

Il vulnus costituzionale - sostengono - non deriverebbe da una generica conoscenza degli atti di indagine da parte del giudice, bensì dall'esercizio di una specifica attività decisoria che avrebbe comportato una valutazione di merito «anticipata e tombale» sulla res iudicanda nell'ordinanza applicativa della misura cautelare; in quest'ultima, infatti, il giudice non si sarebbe limitato a valutare la posizione di alcuni componenti della famiglia C., ma avrebbe operato una precisa ricostruzione della condotta del S., qualificandola reiteratamente e apoditticamente in termini di «legittima difesa». L'azione letale veniva definita come «estrema azione [...] sopraffatto dagli aggressori», «disperato tentativo di difesa» ed «estremo atto di autodifesa». Tali espressioni cristallizzerebbero, cioè, un convincimento pieno e anticipato sulla non punibilità dell'autore dell'omicidio.

In aggiunta alle questioni sollevate dal giudice *a quo*, viene altresì dedotta la violazione dell'art. 3 Cost. e del principio di parità delle armi quale corollario del giusto processo presidiato dall'art. 111, secondo comma, Cost. Si ravvisa, infatti, un'«asimmetria insostenibile» tra il pubblico ministero (che ha chiesto l'archiviazione e quindi non ha interesse a coltivare l'accusa) e l'indagato (che beneficia della richiesta di archiviazione), da un lato, entrambi titolari del potere di ricusare il giudice, e, dall'altro lato, la persona offesa opponente, che, pur essendo l'unico soggetto titolare di un interesse vitale, concreto e attuale a ottenere una decisione imparziale per ribaltare la richiesta di archiviazione, è priva del potere di ricusazione.

4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o non fondate.

4.1.- Ad avviso della difesa statale, le questioni sarebbero inammissibili per il mancato esperimento di un tentativo di lettura costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate, sotto un duplice profilo.

Per un verso, il rimettente non avrebbe valutato se l'interpretazione, che egli stesso riferisce quale diritto vivente, impedisca davvero una diversa lettura della norma che consenta di risolvere il dubbio di legittimità costituzionale.



Per altro verso, e ancor più, il giudice *a quo* non avrebbe considerato che, diversamente dal giudice di merito, egli non è effettivamente vincolato da un'espressione del diritto vivente, posto che la funzione nomofilattica che l'ordinamento assegna al giudice di legittimità presuppone e consente il costante aggiornamento dell'interpretazione del diritto in caso di contrasto con la Costituzione o con le norme della CEDU, stante anche la facoltà di rimettere la questione alle Sezioni unite ex art. 618 cod. proc. pen.

La Corte di cassazione, obliterando la propria funzione nomofilattica, sottoporrebbe, dunque, al vaglio di questa Corte, peraltro in assenza di arresti delle Sezioni unite, un'interpretazione del diritto vivente ritenuta non costituzionalmente conforme. Verrebbe, in tal modo, omesso l'esperimento del tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata in difetto di una norma che precluda espressamente alla persona offesa di proporre istanza di ricusazione; il che renderebbe la questione inammissibile.

4.2.- A parere dell'Avvocatura, le questioni sarebbero comunque non fondate.

Per la difesa statale, se pure il Collegio rimettente ha rilevato l'evoluzione normativa, rispetto all'originaria sistematica del codice di procedura penale, della posizione della persona offesa, richiamando le recenti novelle, non ne avrebbe tratto, poi, le debite conseguenze, in punto di interpretazione sull'individuazione della parte in senso tecnico nel processo penale, nel caso in esame.

Anzitutto, proprio alla luce dell'evoluzione dei diritti della persona offesa nel processo penale, il concetto di «parte» dovrebbe essere valutato ed enucleato con riferimento alla posizione di un soggetto all'interno di uno specifico procedimento e pertanto non potrebbe valere in modo statico, in tutto e per tutto, l'affermazione - corretta - secondo cui la persona offesa non è parte in fase dibattimentale.

Escludere, su tale base, che la persona offesa, legittimata dalle norme processuali a ottenere la fissazione dell'udienza e a parteciparvi, possa essere qualificata come parte sarebbe erroneo o, comunque, non rappresenterebbe un risultato interpretativo obbligato dal fatto che nel dibattimento la persona offesa non sarebbe qualificabile come parte processuale.

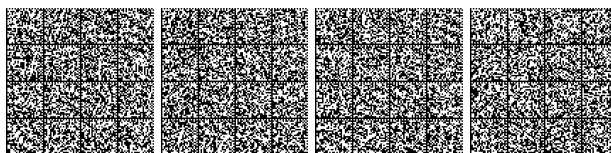
A conforto di tale ragionamento si osserva che, se in tutti i casi in cui il codice usa il termine «parti» fosse precluso riferirlo alla persona offesa, questa non avrebbe nemmeno il diritto di avvalersi della disposizione di cui all'art. 410-*bis* cod. proc. pen., che disciplina la nullità del provvedimento di archiviazione quanto meno con riferimento alla previsione per la quale il giudice del reclamo notifica il provvedimento alle parti interessate. Del resto, e più in generale, la persona offesa ha indubbiamente il potere di proporre appello ai sensi dell'art. 428, comma 2, cod. proc. pen., e il relativo procedimento è disciplinato dall'art. 598-*bis* cod. proc. pen. che utilizza il termine «parti» per riferirsi a tutti i soggetti coinvolti nel giudizio d'appello, inclusa la persona offesa se è questa ad aver attivato l'impugnazione ex art. 428, comma 2, cod. proc. pen. Ancora - si sottolinea - tutte le norme che disciplinano il procedimento dinanzi alla Corte di cassazione si riferiscono sempre e solo alle parti per indicare i soggetti che operano davanti alla stessa e tra questi vi può essere la persona offesa nei casi in cui è legittimata a proporre ricorso per cassazione.

Sotto altro versante, l'Avvocatura generale sottolinea come una lettura della norma processuale che includa la persona offesa nella nozione di parte sarebbe obbligata proprio in ragione degli stessi argomenti posti a fondamento della non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

Se è indubbio che ogni processo, ai sensi dell'art. 111 Cost., debba svolgersi nel contraddittorio tra le parti, ciò imporrebbe di qualificare come parte tutti i soggetti che, appunto, partecipano ad un procedimento con ruolo essenziale nella dinamica del contraddittorio; da ciò conseguirebbe che non si può sostenere che una parte del procedimento - per di più quella che lo ha attivato - non possa avvalersi delle norme previste per fare in modo che sia garantita la terzietà del giudice.

Nemmeno potrebbe condurre a diverse conclusioni la specialità delle norme sulla ricusazione, che, in sé, deve ritenersi inidonea a precludere un'interpretazione estensiva o addirittura analogica. E ciò in quanto la specialità delle norme attiene alla tassatività dei «casi» previsti per la ricusazione ma non rileverebbe direttamente in relazione all'individuazione, a monte, dei soggetti legittimati a proporre la ricusazione stessa.

In definitiva, nel sistema sarebbe presente la soluzione costituzionalmente conforme, che va tratta dalla sistematica complessiva del codice sui poteri e facoltà della persona offesa nel procedimento penale e nelle fasi in cui esso può articolarsi, pur nella varietà graduata di poteri e facoltà della medesima parte offesa. E, dunque, diversamente da quanto ritenuto dal giudice *a quo*, le norme sottoposte a scrutinio di legittimità costituzionale, nell'interpretazione costituzionalmente orientata che doverosamente va tratta, non affermerebbero affatto che la persona offesa non possa proporre la ricusazione nel giudizio di cui all'art. 410 cod. proc. pen.



5.- Il 7 gennaio 2026 è stato depositato atto di intervento ad adiuvandum da parte di P. D.A., persona offesa in un procedimento penale diverso da quello *a quo*, la quale ha chiesto l'accoglimento delle questioni sollevate dal rimettente, condividendone le argomentazioni.

5.1.- In data 29 aprile 2026 l'interveniente ad adiuvandum P. D.A. ha depositato memoria, insistendo sulla ammissibilità dell'intervento e sulla fondatezza delle questioni sollevate, in particolare sostenendo la non percorribilità della lettura costituzionalmente orientata nei sensi indicati dall'Avvocatura generale.

6.- Con ordinanza di questa Corte n. 81 del 2026, detto intervento è stato dichiarato inammissibile.

Considerato in diritto

7.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 239 del 2025), la Corte di cassazione, prima sezione penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 37, 38 e 409, commi 2, 3, 4 e 5, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedono che la persona offesa che ha proposto opposizione alla richiesta di archiviazione sia legittimata a ricusare il giudice per le indagini preliminari in relazione all'udienza fissata ai sensi dell'art. 409, comma 2, del medesimo codice, per contrasto con gli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU.

8.- Il giudice *a quo* espone che la Corte d'appello di Catanzaro, con ordinanza emessa in data 13 giugno 2025, ha dichiarato inammissibile la dichiarazione di ricusazione proposta dalle persone offese nei confronti del giudice per le indagini preliminari, nell'ambito del giudizio sulla richiesta di archiviazione del procedimento a carico di un soggetto indagato per l'omicidio di un loro familiare. La causa di incompatibilità - a loro avviso - era determinata da atti compiuti in un diverso procedimento dal medesimo giudice persona fisica; e cioè dall'emissione, nei confronti di alcuni familiari della vittima del predetto reato, di una ordinanza cautelare in cui sarebbero state espresse valutazioni pregiudicanti per la decisione sulla richiesta di archiviazione del procedimento a carico dell'indagato per omicidio.

Con l'ordinanza impugnata dinnanzi alla Corte di cassazione, la Corte d'appello di Catanzaro ha dichiarato l'inammissibilità della dichiarazione di ricusazione, in base alla considerazione che, secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità, la persona offesa non è legittimata a presentare dichiarazione di ricusazione, ai sensi dell'art. 37 cod. proc. pen., non essendo «parte processuale».

8.1.- In particolare, il rimettente prospetta la violazione degli evocati parametri costituzionali in quanto il difetto di legittimazione della persona offesa a chiedere la verifica dell'imparzialità e della terzietà del giudice, a causa della mancata qualità di parte nella fase delle indagini preliminari, contrasterebbe con il principio del giusto processo, che stabilisce per «[o]gni processo» l'obbligatorietà del suo svolgimento «davanti a giudice terzo e imparziale», senza distinguere in merito alla natura del processo stesso e ai soggetti in esso coinvolti. Sostiene, dunque, che è irragionevole che l'ordinamento attribuisca a un soggetto processuale un diritto - quello di interloquire con il giudice in merito all'accoglibilità della richiesta di archiviazione di un'indagine penale - senza però attribuirgli anche la possibilità di verificare che tale giudice sia terzo e imparziale; dovendosi ritenere, anche alla luce dell'interpretazione fornita dalla Corte EDU dell'art. 6 CEDU, che il principio del giusto processo operi anche a favore della persona offesa, in quanto applicabile a qualunque soggetto legittimato a proporre un giudizio, indipendentemente dalla sua qualità di «parte processuale» e dal tipo di «causa».

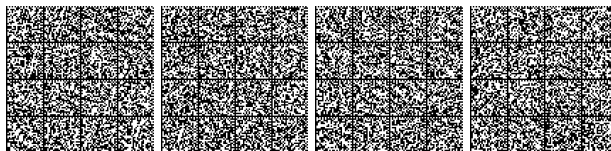
9.- In via preliminare, va ribadito che l'intervento ad adiuvandum spiegato nel giudizio di legittimità costituzionale da P. D.A. è inammissibile, per le ragioni già indicate nell'ordinanza di questa Corte n. 81 del 2026.

10.- Sempre in via preliminare, occorre, poi, esaminare l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato per omesso esperimento del tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata.

L'eccezione non è fondata.

Il giudice rimettente, infatti, motiva espressamente nel senso della impossibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata, sulla base della considerazione della natura tassativa dell'elenco delle cause di ricusazione, come tale insuscettibile di estensione analogica.

11.- Nel merito, è fondata, in riferimento all'art. 111 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 cod. proc. pen. nella parte in cui non prevede che la persona offesa che ha proposto opposizione alla richiesta di archiviazione sia legittimata a ricusare il giudice per le indagini preliminari in relazione all'udienza fissata ai sensi dell'art. 409, comma 2, del medesimo codice.



12.- A tale conclusione deve pervenirsi in considerazione del crescente ruolo assunto nel giudizio, da un lato, dalla fase antecedente il dibattimento e, dall'altro lato, dalla persona offesa, oltre che dalla vittima, protagonista dell'innovativo sistema della giustizia riparativa.

Il sistema processuale penale ha, infatti, vissuto una profonda trasformazione - cui non è estranea una logica tesa alla deflazione - incentrata sul rafforzamento di due pilastri: il potenziamento della fase delle indagini preliminari e la valorizzazione del ruolo della persona offesa.

Sotto il primo aspetto, le indagini preliminari non sono più considerate una fase meramente preparatoria, come si evince, tra l'altro, dalla circostanza per cui le indagini vanno piuttosto orientate verso una "completezza" funzionale a una prognosi di condanna, sicché sia il pubblico ministero che il giudice dell'udienza preliminare devono informare il loro agire alla regola della "ragionevole previsione della condanna", in difetto della quale il primo chiede l'archiviazione e il secondo pronuncia sentenza di non luogo a procedere, come recentemente ricordato da questa Corte (sentenza n. 58 del 2026).

Quanto al crescente ruolo assunto dalla persona offesa dal reato nella cornice del giusto processo, valgono in particolare le considerazioni che seguono.

13.- Va, innanzitutto, rammentato che, al pari dell'astensione, la ricsuzione costituisce uno dei mezzi predisposti dall'ordinamento a tutela dell'imparzialità del giudice e, dunque, di uno dei fondamenti dell'attività giurisdizionale nonché di ogni processo che, anche in ottica sovranazionale, possa considerarsi come "giusto".

D'altronde, secondo un orientamento consolidato della giurisprudenza della Corte di cassazione, assunto a diritto vivente, richiamato dal giudice rimettente e dalla stessa Avvocatura generale, la dichiarazione di ricsuzione può essere proposta esclusivamente dalle «parti», fra le quali non rientra la persona offesa dal reato, che tale qualifica non riveste in senso tecnico (tra le altre, Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenze 12 aprile-14 giugno 2024, n. 23901 e 1° luglio-24 settembre 2008, n. 36579; sesta sezione penale, sentenza 12-30 dicembre 2008, n. 48494; quinta sezione penale, sentenza 14 giugno-5 ottobre 2007, n. 36657; sesta sezione penale, ordinanza 5 luglio-24 ottobre 2005, n. 39203).

14.- Invero, il codice di rito attribuisce alla persona offesa la qualifica di "soggetto" del procedimento (art. 90), mentre la qualifica di «parte» le viene riconosciuta soltanto se, nella veste di danneggiato dal reato, esercita l'azione risarcitoria costituendosi parte civile nel processo (art. 78). A tali nozioni si affianca, poi, quella, appartenente alla materia della giustizia riparativa, di «vittima» - introdotta dalla legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari) e dal d.lgs. n. 150 del 2022 -, soggetto che si identifica, ai sensi dell'art. 42, comma 1, lettera b), di quest'ultimo, con la persona fisica che ha subito direttamente dal reato un qualunque danno patrimoniale o non patrimoniale (oltre che con il familiare di una persona la cui morte è stata causata da un reato e che, in conseguenza di tale morte, ha subito un danno).

Nel nostro ordinamento si è, nel tempo, assistito, anche in ottemperanza agli obblighi imposti dalla normativa sovranazionale (in particolare, dalla direttiva UE 2012/29 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI), a un processo di valorizzazione del ruolo della persona offesa e della vittima nel processo.

Nella vigenza del precedente codice - improntato a un modello prevalentemente inquisitorio - la persona offesa dal reato aveva unicamente il compito di fornire al pubblico ministero informazioni utili per lo svolgimento delle indagini, nonché l'obbligo di testimoniare in dibattimento per accertare la responsabilità dell'imputato. Nell'attuale sistema processuale, invece, la persona offesa, nella sua veste di "soggetto" del procedimento, a norma dell'art. 90 cod. proc. pen., può esercitare i diritti e le facoltà espressamente riconosciuti dalla legge, di natura sollecitatoria, informativa e partecipativa.

14.1.- Questa Corte ha già chiarito che «la persona offesa, anche nel nuovo codice, conserva la veste di soggetto eventuale del procedimento o del processo e non di parte» (ordinanza n. 254 del 2011).

Del resto, la giurisprudenza costituzionale ha sempre guardato «“alla persona offesa dal reato nel processo penale come soggetto portatore di un duplice interesse: quello al risarcimento del danno, che si esercita mediante la costituzione di parte civile, e quello all'affermazione della responsabilità penale dell'autore del reato, che si esercita mediante un'attività di supporto e di controllo dell'operato del pubblico ministero (sentenza n. 23 del 2015)” [...] (sentenza n. 203 del 2021, punto 4.1. del Considerato in diritto, ove si richiama quanto già affermato dalla sentenza n. 249 del 2020)» (sentenza n. 59 del 2026). A tale fine ha, altresì, puntualizzato che «[l]e facoltà e i diritti di cui, in particolare, agli artt. 90, 90-bis, 101, 336, 341, 360, 369, 377, 394, 408, 410 e 410-bis cod. proc. pen. sono attribuiti dalla legge alla persona offesa e non al danneggiato, e sono comunque volti a coadiuvare il pubblico ministero ai fini dell'esercizio dell'azione penale, ovvero a conseguire l'accertamento del fatto-reato e la giusta punizione del colpevole» (sentenza n. 203 del 2021, la quale esclude trattarsi di «poteri e facoltà necessariamente funzionali alla tutela anticipata del diritto potenziale riconosciuto alla parte civile»).



In particolare, proprio con riferimento al potere di opposizione all'archiviazione, questa Corte ha anche espressamente affermato che «[i]l ruolo di supporto e di controllo dell'operato del pubblico ministero risulta confermato dall'art. 410, comma 1, cod. proc. pen., laddove stabilisce che “[c]on l'opposizione alla richiesta di archiviazione la persona offesa dal reato chiede la prosecuzione delle indagini preliminari indicando, a pena di inammissibilità, l'oggetto della investigazione suppletiva e i relativi elementi di prova”. [...] L'istituto rappresenta, dunque, un meccanismo complementare al controllo svolto ex officio dal giudice per le indagini preliminari, finalizzato a colmare eventuali lacune investigative e ad assicurare la completezza delle indagini, in funzione del corretto esercizio dell'azione penale, la cui obbligatorietà è sancita dall'art. 112 Cost. In tale prospettiva, esso si inserisce nel complesso dei poteri riconosciuti dal legislatore alla persona offesa, affinché questa possa offrire il proprio contributo conoscitivo all'accertamento della verità sin dalla fase delle indagini preliminari, sia attraverso un'attività ausiliaria di investigazione sia, in seguito, nella veste di testimone» (ancora sentenza n. 59 del 2026).

15.- Sotto altro versante, non va, d'altronde, ignorato che il legislatore in alcune occasioni ha utilizzato il termine “parte” in senso atecnico, e cioè al di fuori del senso specifico di “parte del processo”.

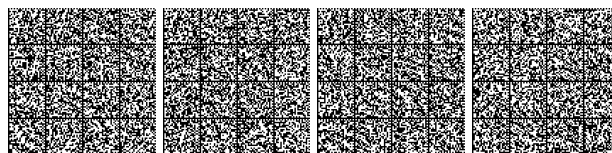
Con la sentenza n. 559 del 1990 - relativa alla mancata previsione ex art. 401 cod. proc. pen. della facoltà (anche) per la persona offesa di nominare un consulente tecnico per partecipare alla perizia disposta con incidente probatorio - questa Corte ha già affermato che il termine “parti” è talvolta usato «in modo tale da ricomprendervi l'offeso dal reato», richiamando, a supporto di tale osservazione, la legge delega del codice (legge 16 febbraio 1987, n. 81, recante «Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale» e, in particolare, i principi e criteri direttivi numeri 10 e 48 dell'art. 2, concernenti la tutela dei diritti delle parti rispetto alle perizie e la proroga del termine per il compimento delle indagini preliminari) e la disciplina codicistica sulla persona offesa, in particolare gli artt. 93, comma 3, e 95, comma 1, cod. proc. pen., in tema di intervento degli enti collettivi lesi dal reato.

In base a siffatta considerazione si è quindi ritenuto che l'utilizzo del termine “parti” in una disposizione non precluda, di per sé, la percorribilità di un'interpretazione estensiva della medesima che includa la persona offesa. Muovendo da tale valutazione, questa Corte ha interpretato l'allora censurato art. 401 cod. proc. pen. come inclusivo della persona offesa tra i soggetti legittimati a nominare il consulente tecnico per partecipare alla perizia disposta con un incidente probatorio, pur se l'art. 225 cod. proc. pen. - cui l'art. 401, comma 5, cod. proc. pen., nel testo all'epoca vigente, faceva implicito rinvio disponendo che «[l]e prove sono assunte con le forme stabilite per il dibattimento» - prevedeva il riferimento alle sole «parti private».

Anche la Corte di cassazione, in particolare occupandosi di restituzione in termini ex art. 175 cod. proc. pen., ha affermato che «il codice di rito non sempre, e non necessariamente, impiega il termine “parti” nel senso specifico di “parti del processo”» (così, Corte di cassazione, quinta sezione penale, sentenza 22 giugno-20 settembre 2022, n. 34794, ma anche sesta sezione penale, 30 marzo-12 giugno 2023, n. 25287; quinta sezione penale, 15 gennaio-3 marzo 2021, n. 8543). Con la conseguenza che, se pure la sopra citata disposizione fa riferimento espresso alle sole “parti”, l'istituto della rimessione in termini deve trovare applicazione anche per le persone offese (Cass., n. 34794 del 2022, ma anche Cass., n. 25287 del 2023 e n. 8543 del 2021; Corte di cassazione, sesta sezione penale, sentenza 23 febbraio-25 settembre 2018, n. 41575).

Per giungere a tale conclusione si è, innanzitutto, richiamata la sopra citata sentenza di questa Corte n. 559 del 1990, rammentando che in essa si è affermato, da un lato, che i poteri della persona offesa sono «funzionali alla tutela anticipata dei diritti riconosciuti alla parte civile» e, dall'altro lato, che «l'esplicito riferimento alle “parti” non è considerato sufficiente per escludere il riconoscimento del diritto alla restituzione del termine anche nella fase delle indagini preliminari che pure non conosce, ancora, l'esistenza di “parti” ma solo di soggetti del procedimento» (Cass., n. 41575 del 2018). Si è, dunque, concluso che «è costituzionalmente conforme una interpretazione che, in presenza di nullità di atti comunicativi che precludono alla persona offesa di divenire parte del processo, consenta a questa di esercitare un diritto, quello alla restituzione del termine, che, senza la nullità, ben avrebbe potuto esercitare da parte civile» (ancora Cass., n. 41575 del 2018).

In queste pronunce la Corte di cassazione, se chiarisce che tali disposizioni, in cui è utilizzato il termine “parti”, sono in realtà destinate a essere applicate anche nella fase delle indagini preliminari, in cui ancora non sono ravvisabili delle parti processuali ma solo dei soggetti del procedimento (Cass., n. 25287 del 2023, n. 34794 del 2022 e n. 8543 del 2021), perviene a tali conclusioni senza dilatare la nozione di «parte» fino a farvi rientrare la persona offesa. Di contro, espressamente afferma che a quest'ultima va comunque applicato l'istituto della rimessione in termini, pur se essa non è qualificabile come parte (così ancora, Cass., n. 34794 del 2022, ma anche Cass., n. 25287 del 2023 e n. 8543 del 2021).



In sostanza, la Corte di cassazione sostiene che, proprio in considerazione dell'utilizzo nel codice di rito del termine "parti" in senso non sempre rigoroso, il tenore letterale della norma non è di per sé preclusivo della possibilità di estendere alla persona offesa l'ambito applicativo di una disposizione che fa esclusivo riferimento alle "parti". E, dunque, la Corte di legittimità, anche quando ritiene di attribuire alla persona offesa poteri e facoltà dal codice riconosciuti alle «parti», lo fa, comunque, negandole la qualifica di parte.

16.- Alla luce della predetta ricostruzione del ruolo e della qualifica riconosciuti alla persona offesa, deve ritenersi che la sua mancata inclusione - pacifica ai sensi del diritto vivente - nel novero dei soggetti legittimati a proporre dichiarazione di riconsuazione non è costituzionalmente legittima.

Anche per la persona offesa, in quanto soggetto del procedimento, deve trovare infatti applicazione il principio del giusto processo, il cui pilastro è che esso si svolga innanzi a un giudice terzo e imparziale.

Tanto è, del resto, condiviso dalla stessa Avvocatura, a parere della quale «ogni processo, ai sensi dell'art. 111 della Costituzione, deve svolgersi nel contraddittorio tra le parti e ciò impone di qualificare come parte tutti i soggetti che, appunto, partecipano ad un procedimento con ruolo essenziale nella dinamica del contraddittorio».

Come noto, alla base del principio del giusto processo, riconosciuto espressamente con la riforma costituzionale dell'art. 111 Cost., di cui alla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, sono posti il requisito dell'imparzialità del giudice e quello, speculare, della parità delle parti processuali. È, del resto, stato già affermato con nettezza che «[n]ell'ambito del principio del giusto processo di cui questa Corte, in numerose occasioni, ha definito i profili sulla base delle disposizioni costituzionali che attengono alla disciplina della giurisdizione, posto centrale occupa l'imparzialità-neutralità del giudice, in carenza della quale tutte le altre regole e garanzie processuali perderebbero di concreto significato» (sentenza n. 306 del 1997).

D'altronde, nella nozione di giusto processo rientra l'intero procedimento dinanzi a un giudice, coperto, nella sua interezza, dalle garanzie costituzionali, sicché non può ritenersi esclusa da tali garanzie la fase precedente l'instaurazione del dibattimento.

E ciò tanto più vale in un contesto, quale quello attuale, che - come sopra ricordato (punto 11) - tende a valorizzare la fase delle indagini preliminari antecedente il dibattimento.

Ogni soggetto del procedimento - e, a maggior ragione, come nel caso in esame, proprio quello che lo ha attivato - deve potersi avvalere delle norme previste per fare in modo che sia garantita la terzietà del giudice.

Del resto, come condivisibilmente osservato anche dal rimettente, sarebbe del tutto incongruo attribuire alla persona offesa il diritto a interloquire con il giudice sull'archiviazione e, poi, precluderle la facoltà di accertarne la terzietà e imparzialità, con la conseguenza di un sostanziale svuotamento del diritto medesimo.

A ciò aggiungasi che - come già osservato (punto 13) - alla persona offesa è affidato il fondamentale «ruolo di supporto e di controllo dell'operato del pubblico ministero», di cui l'opposizione alla richiesta di archiviazione è uno dei principali strumenti. Si tratta, infatti, di un meccanismo finalizzato a colmare eventuali lacune investigative e ad assicurare la completezza delle indagini, essa stessa funzionale al corretto esercizio dell'azione penale obbligatoria; meccanismo che si inserisce nel complesso dei poteri riconosciuti dal legislatore alla persona offesa, affinché questa possa offrire il proprio contributo conoscitivo all'accertamento della verità sin dalla fase delle indagini preliminari (sentenza n. 59 del 2026). E tale ruolo non può non ricomprendere la facoltà di contestare la terzietà e imparzialità del giudice nella cornice del giusto processo.

17.- Per quanto sin qui esposto va, dunque, affermata la sussistenza del *vulnus* nei termini dedotti dal rimettente.

Per porvi rimedio è sufficiente dichiarare l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 111, secondo comma, Cost., dell'art. 37 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che il giudice dell'udienza di cui all'art. 409, comma 2, cod. proc. pen. possa essere riconsuato (anche) dalla persona offesa che ha proposto opposizione alla richiesta di archiviazione.

17.1.- Restano assorbite le questioni di legittimità costituzionale aventi a oggetto la medesima disposizione in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, e quelle aventi a oggetto gli artt. 38 e 409, commi 2, 3, 4 e 5, cod. proc. pen., in riferimento a tutti i parametri evocati.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 37 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che il giudice dell'udienza di cui all'art. 409, comma 2, cod. proc. pen., può essere ricusato dalla persona offesa che ha proposto opposizione alla richiesta di archiviazione.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260132

N. 133

Sentenza 8 giugno - 21 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impresa e imprenditore - Scuole nautiche - Esercizio dell'attività - Condizioni - Introduzione, mediante delega legislativa, di requisiti minimi di capacità patrimoniale e di un tariffario minimo delle prestazioni formative erogate all'utenza - Violazione dei principi e criteri direttivi della legge delega - Illegittimità costituzionale.

- Decreto legislativo 12 novembre 2020, n. 160, art. 23, comma 1; decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, art. 49-*septies*, comma 21, lettere c) e i).
- Costituzione, artt. 76, 77 e 117, primo comma; direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, art. 15; legge 7 ottobre 2015, n. 167, art. 1, commi 1, 2, e 5.

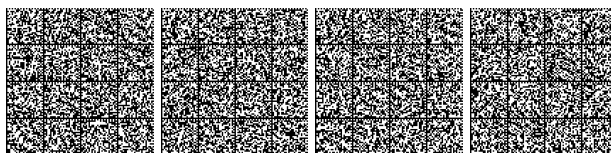
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 23, comma 1, del decreto legislativo 12 novembre 2020, n. 160 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 novembre 2017, n. 229, concernente revisione ed integrazione del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, recante codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172, in attuazione dell'articolo 1, comma 5, della legge 7 ottobre 2015, n. 167) e 49-septies, comma 21, lettere c) e i), del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171 (Codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, nel procedimento vertente tra Altura società sportiva dilettantistica srl ed il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e altri, con ordinanza del 23 ottobre 2025, iscritta al n. 225 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

udito nella camera di consiglio dell'8 giugno 2026 il Giudice relatore Francesco Saverio Marini;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 giugno 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, con ordinanza del 23 ottobre 2025 (reg. ord. n. 225 del 2025), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 23, comma 1, del decreto legislativo 12 novembre 2020, n. 160 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 novembre 2017, n. 229, concernente revisione ed integrazione del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, recante codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172, in attuazione dell'articolo 1, comma 5, della legge 7 ottobre 2015, n. 167) e 49-septies, comma 21, lettere c) e i), del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171 (Codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172) [recte: dell'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 160 del 2020, nella parte in cui ha introdotto l'art. 49-septies, comma 21, lettere c) e i), del d.lgs. n. 171 del 2005], in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, nonché, limitatamente alla sola lettera i), concernente il tariffario minimo, all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 15 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (cosiddetta direttiva servizi, o anche: direttiva Bolkestein).

1.1.- Il giudizio principale trae origine dal ricorso giurisdizionale promosso da una società operante nel settore dello sport velico e della nautica, esercente anche attività di scuola nautica, ovvero sia attività formativa per gli aspiranti al conseguimento delle patenti nautiche, al fine di ottenere l'annullamento, previa disapplicazione per contrasto con il diritto eurounitario, ovvero previa rimessione a questa Corte della questione di legittimità costituzionale delle suddette disposizioni, del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro dell'istruzione e del merito e il Ministro delle imprese e del made in Italy, 30 agosto 2023, n. 142 (Regolamento recante la disciplina delle scuole nautiche).

La ricorrente ha censurato l'art. 4 del menzionato decreto ministeriale, laddove impone alle scuole nautiche l'obbligo di dimostrare una capacità patrimoniale o finanziaria non inferiore a euro 50.000 e l'art. 20 dello stesso d.m., il quale introduce l'obbligo di adozione di un tariffario che rispetti importi minimi prefissati, soggetti a preventiva validazione e visto da parte delle autorità amministrative di controllo.

La società ricorrente, lamentando una diretta lesione delle proprie prerogative d'impresa e la compressione dell'autonomia tariffaria nei corsi di preparazione agli esami per le patenti nautiche, ha dedotto l'illegittimità derivata del regolamento ministeriale per l'illegittimità costituzionale delle norme primarie poste a fondamento del potere regolamentare. Queste avrebbero violato i limiti temporali e l'oggetto della delega: in particolare, l'art. 1, comma 1, della legge 7 ottobre 2015, n. 167 (Delega al Governo per la riforma del codice della nautica da diporto), che definisce l'ambito delle materie delegate, non avrebbe conferito al Governo alcun mandato legislativo a disciplinare i profili organizzativi e patrimoniali delle scuole nautiche.

2.- Il TAR Lazio, ritenuta manifestamente infondata la violazione dei limiti temporali della delega, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni suindicate per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. e, in relazione alla sola previsione del tariffario minimo (art. 49-septies, comma 21, lettera i, del d.lgs. n. 171 del



2005), anche per lesione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 15 della direttiva servizi. Ciò in quanto la previsione da ultimo censurata, oltre a situarsi al di fuori del perimetro disegnato dalla legge delega, non è stata preceduta dal test di proporzionalità previsto dall'art. 15 della direttiva 2006/123/CE, evocato a parametro interposto.

3.- In punto di rilevanza, il rimettente ha evidenziato come lo scrutinio di legittimità sull'atto regolamentare gravato dipenda indissolubilmente dalla validità delle norme di rango primario di cui il d.m. n. 142 del 2023 costituisce attuazione: le disposizioni sospettate di illegittimità costituzionale impongono, infatti, obblighi che la società ricorrente ha ritenuto illegittimi per l'incidenza negativa che la loro osservanza potrebbe arrecare allo svolgimento dell'attività di impresa. Inoltre, il giudice rimettente, a fronte di un preteso difetto di notifica del ricorso introduttivo del giudizio *a quo* nei confronti di almeno un controinteressato, ha affermato che la natura ancipite dell'atto impugnato rende difficile individuare ex ante i soggetti suscettibili di vantare rispetto alla ricorrente una posizione di controinteressato.

3.1.- Sempre in punto di rilevanza, il TAR rimettente ha confutato una ulteriore eccezione relativa ad un preteso difetto di legittimazione attiva della società ricorrente, perché priva della titolarità della posizione giuridica soggettiva di interesse legittimo oppositivo dedotta in giudizio, in ragione del mancato possesso dei requisiti di capacità finanziaria previsti dal codice e di una valida autorizzazione all'esercizio dell'attività di scuola nautica. Il TAR Lazio ha disatteso detta eccezione ritenendo non risultare agli atti né che la ricorrente sia stata sanzionata per mancato possesso del requisito di capacità finanziaria, né che sia priva di autorizzazione per l'esercizio dell'attività di scuola nautica.

4.- Il giudice rimettente ha altresì delimitato il *thema decidendum* alle sole previsioni normative suscettibili di riverberarsi in via diretta sugli artt. 4 e 20 del d.m. n. 142 del 2023, escludendo pertanto sia il sindacato sull'intero testo degli artt. 23, comma 1, del d.lgs. n. 160 del 2020 e 49-septies del d.lgs. n. 171 del 2005, sia la percorribilità di un'interpretazione conforme alla Costituzione, atteso che il chiaro tenore letterale delle disposizioni delegate impedisce qualsiasi operazione ermeneutica adeguatrice.

5.- Infine, considerate le censure articolate dalla società ricorrente e il fatto che la stessa ha chiesto anche il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, in ragione dell'asserito contrasto tra le previsioni del gravato regolamento ministeriale e l'art. 15 della direttiva servizi, ad avviso del rimettente la situazione di "doppia pregiudizialità" costituzionale e eurounitaria va risolta accordando priorità alla prima, perché, ove fosse accertato il vizio dell'eccesso di delega, ciò farebbe venir radicalmente meno la rilevanza della questione relativa alla violazione del richiamato art. 15 della direttiva servizi.

6.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per una declaratoria di inammissibilità delle questioni, per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza e per aver omesso di valutare l'intero quadro normativo.

6.1.- L'Avvocatura dello Stato ha, inoltre, argomentato comunque la non fondatezza delle censure. Dalla legge di delega si evincerebbe, infatti, un chiaro mandato legislativo a ridisegnare in maniera integrata la disciplina dell'attività delle scuole nautiche così da includere anche i profili relativi alla capacità organizzativa, professionale e patrimoniale degli operatori, al fine di garantire sicurezza, qualità del servizio, efficienza amministrativa e livello minimo uniforme di prestazioni. L'ordinanza di rimessione avrebbe, invece, interpretato l'oggetto della delega e i principi e criteri direttivi in modo «letterale e puntiforme», e non nel quadro complessivo della delega, valutando la *ratio* dell'intervento e il suo ambito materiale. Il giudice *a quo* avrebbe, cioè, dovuto considerare che, nel contesto di una sistemazione organica della disciplina degli utenti della navigazione da diporto, è implicita la possibilità per il legislatore di richiedere un livello minimo di solidità dell'operatore economico riconducibile alla finalità di tutela dell'interesse pubblico alla sicurezza della navigazione, alla salvaguardia della vita umana in mare e al principio di riordino e razionalizzazione dell'intero settore, al fine di tutelare l'utenza dal rischio di inadempimenti o interruzioni del servizio.

6.2.- Anche la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto il tariffario minimo prospettata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 15 della direttiva servizi, ad avviso della difesa statale, non è fondata: la previsione di tariffe minime, come esplicitato nella relazione illustrativa al d.m. n. 142 del 2023, avrebbe lo scopo di evitare eccessivi ribassi delle tariffe e uno scadente livello delle prestazioni erogate. Né potrebbe ritenersi che la previsione dia luogo a una lesione della libertà di iniziativa economica privata allorché, come nel caso di specie, la previsione dei limiti, conseguenti all'apposizione delle tariffe, non sia da considerare arbitraria o perseguita con misure incongrue (viene citata la sentenza di questa Corte n. 47 del 2018).

Nel caso di specie, inoltre, il test di proporzionalità sarebbe stato effettuato, dal momento che, prima della redazione del decreto legislativo 3 novembre 2017, n. 229 (Revisione ed integrazione del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, recante codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172, in attuazione dell'articolo 1 della legge 7 ottobre 2015, n. 167) e del menzionato d.lgs. n. 160 del 2020, nonché del d.m. n. 142 del 2023, sono state svolte numerose consultazioni sia con gli enti pubblici (ai quali sono attribuite la vigilanza amministrativa e tecnica sulle scuole nautiche), sia con le associazioni di categoria maggiormente



rappresentative del settore, così da escludere che sia mancata quella ponderazione degli interessi che prelude l'adozione di una misura tariffaria. Peraltro, ricorda la difesa statale che la giurisprudenza eurounitaria ha già affermato che l'introduzione di tariffe minime o massime da parte di uno Stato membro è compatibile con le norme unionali in materia di libertà di stabilimento e di libertà di prestazioni dei servizi, di concorrenza e di trasporti (vengono citate Corte di giustizia dell'Unione europea, seconda sezione, sentenza 1° ottobre 1998, causa C-38/97, Autotrasporti Librandi Snc di Librandi F. & C., e sesta sezione, sentenza 5 ottobre 1995, causa C-96/94, Centro Servizi Spediporto, srl).

Considerato in diritto

7.- Il TAR Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. 225 del 2025), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 160 del 2020, nella parte in cui ha introdotto l'art. 49-*septies*, comma 21, lettere c) e i), del d.lgs. n. 171 del 2005, ove si prevedono requisiti minimi di capacità patrimoniale delle scuole nautiche e l'adozione di un tariffario minimo delle prestazioni formative erogate all'utenza, quali condizioni per l'esercizio della loro attività.

7.1.- Il giudizio principale trae origine dal ricorso giurisdizionale promosso da una società operante nel settore dello sport velico e della nautica, esercente anche attività di scuola nautica, con ciò intendendosi attività formativa per gli aspiranti al conseguimento delle patenti nautiche, al fine di ottenere l'annullamento del regolamento di cui al d.m. n. 142 del 2023. Con tale regolamento il Ministro ha attuato quanto previsto dai decreti legislativi delegati n. 229 del 2017 e n. 160 del 2020, con i quali è stata esercitata la delega legislativa conferita dall'art. 1, comma 5, della legge n. 167 del 2015.

7.2.- Il giudice rimettente evoca, quali parametri di raffronto delle disposizioni sospettate d'illegittimità costituzionale, gli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., per eccesso di delega, nonché, limitatamente alla sola previsione del tariffario minimo (art. 49-*septies*, comma 21, lettera i, del d.lgs. n. 171 del 2005), anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 15 della direttiva servizi. La restrizione della libertà tariffaria sarebbe disposta, oltre che al di fuori dei confini della delega, anche in carenza del necessario test di proporzionalità e necessità prescritto dalla disciplina europea sui servizi nel mercato interno.

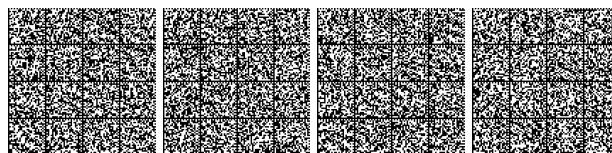
7.3.- La legge di delega n. 167 del 2015 non conterrebbe alcun riferimento ai requisiti di capacità patrimoniale e al tariffario minimo delle scuole nautiche, né nell'art. 1, comma 1, relativo alle materie delegate, né nell'art. 1, comma 2, contenente l'elenco dei principi e criteri direttivi cui il legislatore delegato deve uniformarsi. Le uniche materie oggetto di delega che possono avere una qualche attinenza alle norme oggetto delle odierne censure sarebbero, sempre ad avviso del rimettente, l'«aggiornamento dei requisiti psicofisici [necessari] per il conseguimento della patente nautica» (art. 1, comma 1, lettera d) e, tra i principi e criteri direttivi, la «rivalutazione e semplificazione dei requisiti psicofisici [...] per il conseguimento e il rinnovo delle patenti nautiche» (art. 1, comma 2, lettera l). Intervenendo i decreti legislativi delegati, oltre che sui requisiti psicofisici necessari per il conseguimento della patente nautica, anche sui requisiti di capacità finanziaria delle scuole nautiche e sul tariffario minimo, il vizio di eccesso di delega risulterebbe evidente.

8.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo, quanto ai profili processuali, l'inammissibilità delle censure per carente motivazione sulla non manifesta infondatezza.

Ad avviso della difesa erariale l'ordinanza avrebbe dovuto considerare che, nel quadro di una sistemazione organica della disciplina degli utenti della navigazione da diporto, è implicita la possibilità per il legislatore di richiedere un livello minimo di solidità dell'operatore economico, riconducibile alla finalità di tutela dell'interesse pubblico alla sicurezza della navigazione e al principio di riordino e razionalizzazione dell'intero settore, al fine di tutelare l'utenza dal rischio di inadempimenti o interruzioni del servizio.

8.1.- Del pari, la prospettata violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., derivante dalla violazione dell'art. 15 della direttiva servizi, sarebbe - ad avviso della difesa statale - priva di una adeguata motivazione in punto di non manifesta infondatezza: l'ordinanza si sarebbe limitata a rilevare la mancanza del test di proporzionalità con una argomentazione generica e perplessa, contrastante peraltro con il costante indirizzo di questa Corte, secondo cui si escluderebbe l'esistenza di un obbligo costituzionale di motivare la legge o di incorporare nella legge dichiarazioni formali circa la congruità e proporzionalità della disciplina.

9.- Le eccezioni della difesa statale sono destituite di fondamento, perché l'ordinanza soddisfa il requisito di ammissibilità, in conformità alla giurisprudenza costituzionale, per la quale la carente motivazione sulla non manifesta infondatezza va ravvisata nella mancanza «di qualsiasi illustrazione delle ragioni per le quali la normativa censurata



integrerebbe una violazione del parametro costituzionale evocato» (sul punto, *ex multis*, sentenza n. 88 del 2025; nello stesso senso, sentenze n. 29 del 2026 e n. 110 del 2024, ordinanze n. 127 del 2024, n. 159 del 2021 e n. 261 del 2012): mancanza che non è dato ravvisare nel caso di specie.

Ogni ulteriore profilo di contestazione della fondatezza delle argomentazioni spese dal rimettente non attiene al tema dell'ammissibilità delle questioni, ma a quello della fondatezza.

10.- Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. sono fondate.

Va rilevato che quando l'oggetto fissato dalla legge delega assume, come nel caso in esame, contorni oltremodo definiti e puntuali, il Governo ha un margine di azione assai stretto: sussiste, infatti, un rapporto inversamente proporzionale tra l'elemento letterale e quello funzionale-teleologico: meno preciso e univoco è il primo, più rilevante risulta il secondo (sul punto, tra le altre, sentenze n. 213 del 2025, n. 98, n. 96 e n. 22 del 2024, n. 150 del 2022). La citata legge delega n. 167 del 2015 contiene un'analitica elencazione delle materie delegate e l'indicazione di principi e criteri direttivi molto specifici, i quali vincolano in modo stringente la discrezionalità del legislatore delegato.

Viene in rilievo, in particolare, la mancanza di ogni, anche indiretto, accenno ai requisiti patrimoniali e ai tariffari delle scuole nautiche nell'oggetto della delega: la legge n. 167 del 2015 fa riferimento, infatti, solo alle modifiche del codice della nautica da diporto in relazione al regime amministrativo e alla navigazione delle unità da diporto, all'attività di controllo in materia di sicurezza della navigazione da diporto e di prevenzione degli incidenti, alla revisione della disciplina sanzionatoria, all'aggiornamento dei requisiti psicofisici per il conseguimento della patente nautica e alle procedure di approvazione relative alle barche alimentate a GPL, a metano o elettriche. Nessuno di questi oggetti include l'ambito materiale disciplinato dalle norme oggetto delle odierne censure.

Né si può arrivare a diverse conclusioni considerando i principi e criteri direttivi. Essi, coerentemente con l'oggetto della delega, fanno riferimento all'obiettivo della semplificazione delle procedure, ma solo in relazione alle unità da diporto, alla disciplina dei porti turistici, agli ancoraggi e agli istruttori di vela, non alle scuole nautiche. Né si può ritenere che vi sia un indiretto fondamento nella lettera l) del comma 2 dell'art. 1 della legge n. 167 del 2015, in quanto il principio e criterio direttivo è circoscritto solo alla «rivalutazione e semplificazione dei requisiti psicofisici, con particolare riferimento a quelli visivi e uditivi, per il conseguimento e il rinnovo delle patenti nautiche e revisione delle procedure di accertamento e certificazione degli stessi». Esso, dunque, non legittima un'estensione dell'oggetto della delega tale da includere i requisiti patrimoniali e i tariffari delle scuole nautiche.

Anche l'argomento speso dall'Avvocatura generale dello Stato, teso a radicare la legittimità costituzionale della norma delegata nella clausola generale della «sicurezza della navigazione» e della «salvaguardia della vita umana in mare», non può essere condiviso. Sebbene la sicurezza e l'armonizzazione del settore nautico informino l'intero impianto della riforma, tali finalità in sé non possono comunque allargare l'oggetto della delega a materie ch'essa non contempla.

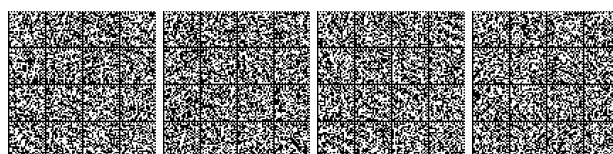
Sia, dunque, in forza di un'interpretazione letterale della legge di delega, sia in forza di un'interpretazione sistematica o teleologica, le norme oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale risultano estranee all'oggetto della delega e violano gli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 160 del 2020, nella parte in cui ha introdotto l'art. 49-septies, comma 21, lettere c) e i), del d.lgs. n. 171 del 2005, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost.

11.- Il predetto accoglimento delle questioni determina l'assorbimento dell'ulteriore censura formulata, limitatamente alla menzionata lettera i), in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 15 della direttiva servizi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, del decreto legislativo 12 novembre 2020, n. 160 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 novembre 2017, n. 229, concernente revisione ed integrazione del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, recante codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172, in attuazione dell'articolo 1, comma 5, della legge 7 ottobre 2015, n. 167), nella parte in cui ha introdotto l'art. 49-septies, comma 21, lettere c) e i), del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171 (Codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172).



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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco Saverio MARINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260133

N. 134

Sentenza 20 maggio - 21 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Adozione e affidamento - Adozione di maggiorenni - Dissenso del figlio maggiorenne dell'adottante - Possibilità, per il giudice, di superarlo, ove ritenuto ingiustificato o contrario all'interesse dell'adottando, analogamente a quanto previsto per il dissenso dei genitori dell'adottando e del coniuge, non convivente e non legalmente separato, dell'adottante e dell'adottato - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di eguaglianza - Non fondatezza della questione.

- Codice civile, art. 297, secondo comma.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

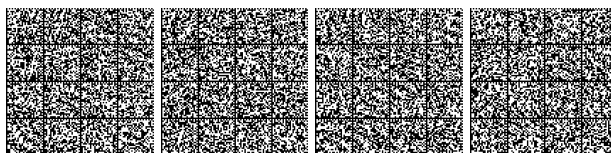
Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 297, secondo comma, del codice civile, promosso dal Tribunale ordinario di Imperia, sezione civile, volontaria giurisdizione, nel procedimento civile promosso da M. P., con ordinanza del 9 gennaio 2025, iscritta al n. 232 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2025, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 18 maggio 2026.

Udita nella camera di consiglio del 20 maggio 2026 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;
deliberato nella camera di consiglio del 20 maggio 2026.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 9 gennaio 2025, iscritta al n. 232 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Imperia, sezione civile, volontaria giurisdizione, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 297, secondo comma, del codice civile, «nella parte in cui non attribuisce al giudice, quando è negato l'assenso dei figli maggiorenni dell'adottante, il potere di pronunciare ugualmente l'adozione, ove ritenga il loro dissenso ingiustificato o contrario all'interesse dell'adottando, così come previsto dalla citata norma in relazione al dissenso pronunciato dai genitori dell'adottando e dal coniuge non convivente e non legalmente separato dell'adottante e dell'adottando».

1.1.- Il rimettente premette di essere investito della cognizione del procedimento promosso da Mauro Pellegrini, avente a oggetto “adozione di maggiorenne”.

Il ricorrente, padre di M. P., nato dal suo primo matrimonio il 27 agosto 1984, ha dedotto che, ottenuto il divorzio nel 2007, nel 2017 ha contratto matrimonio con L. S., ucraina, madre di V. N. S., nata in Ucraina il 10 ottobre 1991.

Quest'ultima, la quale è divorziata e madre di due bambine, nel 2022 si è trasferita dall'Ucraina in Italia e da allora, insieme alle sue figlie, vive con sua madre, L. S., e con il marito di questa, il ricorrente M. P. Donde la richiesta dello stesso di adozione di V. N. S.

Il giudice *a quo* riferisce che il figlio maggiorenne del ricorrente, M., nel costituirsi in giudizio, ha negato l'assenso all'adozione, mentre l'adottanda, sentita all'udienza del 9 dicembre 2024, ha prestato il consenso e ha dichiarato di non aver mai conosciuto il suo padre biologico, di considerare M. P. come un genitore e di formare con lui, con sua madre e con le sue due figlie, una famiglia.

Il rimettente aggiunge che è stato sentito anche il figlio dell'adottante, il quale ha rappresentato la situazione di aspra conflittualità con il padre, affermando di non intrattenere rapporti con il ricorrente da anni, di non reputarlo un padre, di nutrire un profondo rancore in ragione degli «asseriti gravi torti che questi avrebbe inflitto a lui e soprattutto a sua madre», avendo usato violenza nei confronti di entrambi ed essendosi impossessato di oltre centomila euro, somma prelevata dal conto cointestato ai coniugi, senza mai restituirli. Ha, infine, precisato di negare l'assenso all'adozione per ragioni economiche, in quanto intende tutelare la sua posizione di erede legittimo.

Il giudice *a quo* espone, ancora, che L. S., nel prestare l'assenso all'adozione, ha dichiarato che il ricorrente ha accolto V. N. S. come una figlia.

Da ultimo, il Tribunale rimettente rileva che M. P. non è persona facoltosa, che dal 2007 lo stesso e il figlio vivono distanti e non hanno un legame affettivo, essendo i loro rapporti «quasi inesistenti e, comunque, livorosi ed aspri».

1.2.- Tanto premesso, il giudice *a quo*, nel ricostruire il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, ricorda che questa Corte, con la sentenza n. 557 del 1988, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 291 cod. civ. nella parte in cui non consente l'adozione a persone che abbiano discendenti legittimi o legittimati maggiorenni e consenzienti, e che, con la sentenza n. 245 del 2004, ha dichiarato la medesima disposizione costituzionalmente illegittima anche nella parte in cui non prevede che l'adozione di maggiori d'età possa essere pronunciata in presenza di figli naturali riconosciuti dall'adottante, purché maggiorenni e consenzienti.

Il rimettente ritiene che dalle pronunce richiamate si ricavi in modo inequivoco che l'adozione sia consentita solo se il figlio maggiorenne dell'adottante presti l'assenso, configurandosi la sua manifestazione di dissenso «vincolante e non superabile dal giudice» e dunque ostativa all'accoglimento della domanda.

Né tra i casi in cui la legge esclude che il diniego di assenso assuma portata vincolante figura quello del dissenso espresso dal discendente maggiorenne dell'adottante.

In definitiva, la vincolatività dell'assenso di quest'ultimo si ricaverebbe dalla giurisprudenza costituzionale e, segnatamente, dalle ricordate sentenze n. 557 del 1988 e n. 245 del 2004 e «dal combinato disposto degli artt. 291 e 297 c.c., pur in assenza di una specifica previsione normativa».

Il rimettente rileva che tale ricostruzione è stata accolta anche da altri giudici di merito, a eccezione della Corte d'appello di Cagliari, la quale, nella sentenza 9 maggio 2023, n. 3, attraverso una interpretazione costituzionalmente orientata, ha affermato che il dissenso dei figli maggiorenni dell'adottante che non siano con lui conviventi non è ostativo all'adozione «avendo per il Tribunale “un valore non già assoluto ed insindacabile, fino al mero arbitrio ... bensì un valore più limitato e contenuto”, ricevendo tutela “soltanto nell'eventualità che l'adozione arrechi loro un grave pregiudizio”».

Il giudice *a quo* conviene con la richiamata pronuncia circa la necessità che il giudice comune ricerchi una interpretazione che, in linea con la giurisprudenza convenzionale sull'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (è citata, in particolare, Corte europea dei diritti dell'uomo, quarta sezione, sentenza 13 ottobre 2015, S. H. contro



Italia) e con le enunciazioni della Corte di cassazione (è richiamata Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 3 aprile 2020, n. 7667), tenda a fornire un riconoscimento giuridico a stabili situazioni familiari consolidate nel tempo e fondate su profondi legami affettivi.

Rammenta, inoltre, che lo scopo esclusivamente economico che in origine connotava l'adozione di maggiorenne, coincidente con la possibilità, per chi non avesse discendenti, di trasmettere il proprio nome e il proprio patrimonio, si è eroso nel tempo, tanto che l'istituto è divenuto strumento di consolidamento delle relazioni affettive e di garanzia dell'unità familiare, come nel caso in cui si intenda stabilire un legame giuridico con il figlio maggiorenne del coniuge o del partner o fare entrare nel proprio nucleo familiare un nipote o una persona cara.

Il rimettente afferma di essere consapevole della necessità che, prima di sollevare una questione di legittimità costituzionale, venga verificata la possibilità di attribuire alla norma sospettata un significato conforme a Costituzione e, tuttavia, ritiene che, nel caso di specie, una interpretazione siffatta parrebbe «travalicare la lettera della legge, pervenendo ad una disapplicazione del testo normativo», posto che, da un lato, l'art. 297, secondo comma, cod. civ. non prevede che il giudice possa superare il dissenso dei figli maggiorenni ove lo reputi ingiustificato e, dall'altro, in base alle richiamate sentenze di questa Corte n. 557 del 1988 e n. 245 del 2004, affinché possa farsi luogo all'adozione è necessario che il figlio maggiorenne dell'adottante sia consenziente.

Di qui la necessità di sollevare la questione di legittimità costituzionale.

1.3.- Con riferimento alla rilevanza, il giudice *a quo* osserva che la decisione di cui è investito dipende dall'esito dell'incidente di legittimità costituzionale, posto che, nel caso in cui la norma censurata - là dove non prevede che il tribunale, quando il figlio maggiorenne dell'adottante neghi l'assenso, possa, non di meno, dichiarare l'adozione, ove ritenga il dissenso ingiustificato o contrario all'interesse dell'adottando - fosse dichiarata costituzionalmente illegittima, il dissenso nella specie manifestato da M. P. potrebbe con ogni probabilità essere considerato ingiustificato e, di conseguenza, potrebbe comunque farsi luogo all'adozione.

1.4.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente rileva, anzitutto, come, alla stregua della disposizione in esame, il diniego di assenso dei genitori dell'adottando possa sempre essere superato dal giudice ove risulti ingiustificato o contrario all'interesse dell'adottando, mentre il rifiuto del coniuge dell'adottante e dell'adottando non legalmente separato può essere disatteso solo quando non vi sia convivenza.

Sempre insuperabile è, infine, il diniego di assenso espresso dai discendenti maggiorenni dell'adottante.

Il giudice *a quo* rileva, pertanto, come, in caso di convivenza, le posizioni del coniuge e del figlio maggiore d'età - da ritenersi omogenee in ragione del fatto che entrambi i soggetti appartengono al nucleo familiare dell'adottante, così «risentendo emotivamente allo stesso modo dell'ingresso di una nuova persona nella loro famiglia e nutrendo i medesimi interessi di natura successoria» - risultino «disciplinate allo stesso modo dalla legge».

Il vulnus costituzionale sarebbe ravvisabile quando non vi è convivenza, posto che, in tal caso, se il figlio maggiorenne dissente, il giudice deve comunque disattendere la domanda di adozione senza poterne valutare i motivi, mentre, se a negare l'assenso è il coniuge, lo stesso giudice può accogliere la domanda ove reputi il rifiuto ingiustificato o contrario all'interesse dell'adottando. Due situazioni assimilabili sarebbero così «trattate dalla legge in modo ingiustamente diverso», e ciò apparirebbe irragionevole ed in contrasto col principio di eguaglianza.

La portata vincolante del dissenso - «perfino se immotivato o ingiustificato» - del figlio maggiorenne non convivente dell'adottante, da un lato, vanificherebbe la volontà espressa dall'adottante, dall'adottando e dai soggetti indicati dall'art. 297 cod. civ., così impedendo, in disaccordo con l'evoluzione dell'istituto registratasi nella giurisprudenza costituzionale e di legittimità, che profondi legami affettivi ottengano riconoscimento giuridico; dall'altro, reciderebbe il «rapporto di congruenza presente nel sistema», in conflitto con il «criterio di coerenza e di equilibrio, sotteso al principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione».

Di contro, secondo lo stesso giudice *a quo*, ragionevolezza, coerenza ed equilibrio potrebbero essere salvaguardati ove al giudice fosse consentito di valutare il dissenso del figlio maggiorenne non convivente con l'adottante - come avviene per il coniuge non convivente dello stesso adottante - all'esito di un bilanciamento degli interessi di tutti i soggetti coinvolti.

Il giudice, in particolare, potrebbe ritenere il rifiuto ingiustificato nel caso in cui l'unico pregiudizio per l'interessato fosse costituito dalla riduzione delle sue aspettative ereditarie, specie nell'ipotesi, come quella oggetto di scrutinio, in cui il figlio dissenziente dell'adottante non sia in buoni rapporti con il genitore, non lo frequenti, viva in un'altra regione e abbia «una vita che non si lega con la sua», così che «non risentirebbe emotivamente e affettivamente dell'adozione».

2.- Nel giudizio non è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, né si sono costituite le parti del procedimento principale.



Considerato in diritto

3.- Il Tribunale di Imperia, sezione civile, volontaria giurisdizione, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 297, secondo comma, cod. civ. nella parte in cui, in caso di diniego di assenso all'adozione di persone maggiori d'età da parte dei figli maggiorenni dell'adottante, non consente al giudice di pronunciare ugualmente l'adozione, ove ritenga il loro dissenso ingiustificato o contrario all'interesse dell'adottando, così come previsto dalla disposizione censurata nella ipotesi di dissenso dei genitori dell'adottando e del coniuge non convivente e non legalmente separato dell'adottante e dell'adottando.

La norma sottoposta a scrutinio violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto tratterebbe in modo ingiustificatamente differente le situazioni, sostanzialmente assimilabili, in cui il diniego di assenso all'adozione sia espresso dal figlio maggiorenne o dal coniuge dell'adottante con questo non conviventi, posto che, nel primo caso, il dissenso è sempre ostativo all'adozione, mentre nel secondo il giudice, ove ritenga il rifiuto non giustificato o contrario all'interesse dell'adottando, può comunque pronunciare l'adozione.

Sarebbe, inoltre, lesa il «criterio di coerenza e di equilibrio, sotteso al principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione», in quanto la portata in ogni caso vincolante del dissenso del figlio maggiorenne dell'adottante, con questo non convivente, vanificherebbe la volontà espressa dal genitore, dall'adottando e dai soggetti indicati dall'art. 297 cod. civ., così impedendo - in contrasto con l'evoluzione della funzione dell'istituto in esame - che stabili legami affettivi ottengano riconoscimento giuridico.

Ad avviso del rimettente, la disciplina censurata sarebbe, per converso, conforme a «[r]agionevolezza, coerenza ed equilibrio» se al giudice fosse consentito di bilanciare le ragioni del dissenso del figlio maggiorenne non convivente con gli interessi dell'adottante e delle altre persone chiamate a esprimere l'assenso, specie nel caso, come quello in esame, in cui lo stesso figlio, non essendo in buoni rapporti con il genitore, non frequentandolo e avendo «una vita che non si lega con la sua, non risentirebbe emotivamente e affettivamente dell'adozione».

4.- All'esame del merito delle questioni di legittimità costituzionale è utile premettere la ricostruzione, anche diacronica, del quadro normativo e giurisprudenziale in cui si inserisce la disciplina oggetto di censura.

4.1.- Negli ultimi decenni l'evoluzione sociale dell'adozione delle persone maggiori d'età è stata segnata da un mutamento di paradigma.

L'istituto, originariamente volto ad assicurare all'adottante impossibilitato a generare prole l'acquisizione di un erede che potesse dare continuità al suo nome e al suo patrimonio, ha assunto nel corso degli anni significati e motivazioni inediti, divenendo strumento per conferire veste giuridica a consolidate relazioni affettive idonee a rappresentare l'identità personale dell'adottante e dell'adottato.

La capacità dell'adozione ordinaria di assecondare nuove istanze socialmente apprezzabili e, quindi, meritevoli di tutela è stata colta, anzitutto, dalla giurisprudenza di legittimità.

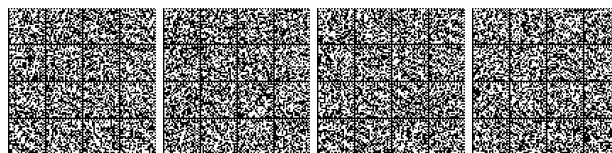
Una emblematica conferma di tale attitudine si rinviene nella pronuncia che, con specifico riferimento all'ipotesi dell'adozione del figlio maggiorenne del coniuge che sia già partecipe del contesto affettivo e organizzativo della famiglia di accoglienza, ha sottolineato come, in tal caso, l'istituto dia veste formale a un rapporto familiare di fatto, consolidatosi nel tempo, che anticipa, anziché seguire, la costruzione del rapporto giuridico (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 3 febbraio 2006, n. 2426).

Nella stessa prospettiva, i giudici di legittimità hanno ravvisato nell'adozione del maggiorenne «la funzione di riconoscimento giuridico di una relazione sociale, affettiva ed identitaria, nonché di una storia personale, di adottante e adottando [in quanto] strumento volto a consentire la formazione di famiglie tra soggetti che, seppur maggiorenni, sono tra loro legati da saldi vincoli personali, morali e civili», in ossequio ai principi dell'unità della famiglia ex art. 30 Cost. e del rispetto della vita privata e familiare di cui all'art. 8 CEDU (Cass., sentenza n. 7667 del 2020).

La giurisprudenza di questa Corte ha, poi, restituito dell'istituto in esame una fisionomia coerente con il mutato contesto sociale, giungendo a configurarla come «istituto plurifunzionale» (sentenza n. 53 del 2025).

Nelle pronunce degli ultimi anni, oltre a trovare conferma la tradizionale e primaria finalità di trasmissione del nome e del patrimonio, sono emerse, infatti, ulteriori funzioni rispondenti a «istanze di tipo solidaristico, variamente declinate» (sentenza n. 135 del 2023).

Questa Corte ha sottolineato che l'adozione di maggiorenne può «abbracciare tanto la situazione in cui versano "persone, spesso anziane, [che] confidano in un rafforzamento - grazie all'adozione - del vincolo solidaristico che si è di fatto già instaurato con l'adottando", quanto i casi dell'"adottando maggiorenne, che già viveva nel nucleo familiare di chi lo adotta, in ragione di un affidamento [familiare] deciso nel momento in cui era minorenni, o ancora quello del



figlio maggiorenne del coniuge (o del convivente) dell'adottante che vive in quel nucleo familiare" (sentenza n. 135 del 2023)» (sentenza n. 53 del 2025).

Ancora, la giurisprudenza costituzionale ha individuato nell'istituto in esame una espressione del diritto all'identità della persona, sottolineando che «[l]a valorizzazione di una storia affettiva, per la parte in cui ha già trovato solida espressione sociale, riflette l'esistenza di un maturato percorso di identità personale, che non può essere privato del dovuto riconoscimento giuridico, pena la violazione dell'art. 2 Cost.» (sentenza n. 5 del 2024).

E tuttavia, la realizzazione della volontà di dar luogo a una adozione di maggiorenne incontra un limite nella tutela che l'ordinamento riconosce anche agli interessi dei membri delle rispettive famiglie d'origine, i quali, pur rimanendo terzi rispetto al vincolo di filiazione adottiva - posto che, a norma dell'art. 300, secondo comma, cod. civ., l'adozione di cui si tratta, salve le eccezioni stabilite dalla legge, non induce alcun rapporto civile tra l'adottante e la famiglia dell'adottato, né tra l'adottato e i parenti dell'adottante -, possono risentire dei relativi effetti sia sul piano morale sia su quello patrimoniale.

4.2.- Accanto al consenso delle parti (art. 296 cod. civ.), l'art. 297 cod. civ. richiede, infatti, come ulteriore condizione per farsi luogo all'adozione, l'assenso del coniuge non legalmente separato dell'adottante e dell'adottando, dei genitori dell'adottando e - per effetto delle sentenze n. 557 del 1988 e n. 245 del 2004 di questa Corte, di cui si darà conto più avanti - dei figli maggiorenni dell'adottante.

Nella formulazione originaria della disposizione in esame - a mente della quale «[s]e l'adottando o l'adottante sono coniugati, è sempre necessario l'assenso del coniuge. È necessario altresì l'assenso dei genitori dell'adottando» - le manifestazioni di volontà adesiva del coniuge dell'adottante e dell'adottando e dei genitori di quest'ultimo erano configurate come necessarie e mai sindacabili dal giudice, a prescindere dal motivo dell'eventuale rifiuto.

Inoltre, il mancato assenso costituiva un ostacolo all'adozione anche ove fosse dipeso dalla irreperibilità o incapacità della persona chiamata a prestarlo.

Tale opzione legislativa intendeva salvaguardare l'interesse superiore della famiglia legittima, impedendo che l'ingresso di un soggetto estraneo nella formazione d'origine potesse avvenire contro la volontà di tutti i suoi membri.

La disciplina degli assensi è stata oggetto di significativa revisione ad opera della legge 19 maggio 1975, n. 151 (Riforma del diritto di famiglia).

Nel nuovo assetto ordinamentale venutosi a delineare con l'avvento della Costituzione la preminenza riconosciuta ai diritti della persona rispetto all'interesse del gruppo familiare e l'assunzione, da parte della famiglia, di un ruolo strumentale al pieno svolgimento della personalità dei suoi componenti (art. 2 Cost.) hanno, infatti, posto in luce l'eccessiva rigidità delle norme dettate dall'art. 297 cod. civ.

Si è reso, pertanto, necessario mitigare la regola della insuperabilità in sede giudiziale del dissenso dei genitori e dei coniugi e ammettere l'adozione anche in caso di impossibilità, per tali persone, di esprimere l'assenso per irreperibilità o incapacità.

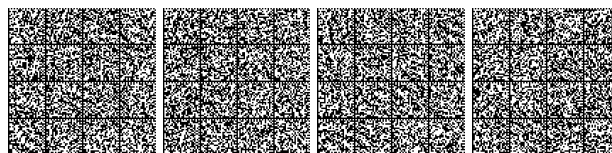
Infatti, il nuovo testo dell'art. 297 cod. civ., dopo aver sancito, al primo comma, che «[p]er l'adozione è necessario l'assenso dei genitori dell'adottando e l'assenso del coniuge dell'adottante e dell'adottando, se coniugati e non legalmente separati», al secondo comma precisa che «[q]uando è negato l'assenso previsto dal primo comma, il tribunale, sentiti gli interessati, su istanza dello adottante, può, ove ritenga il rifiuto ingiustificato o contrario all'interesse dell'adottando, pronunciare ugualmente l'adozione, salvo che si tratti dell'assenso dei genitori esercenti la responsabilità genitoriale o del coniuge, se convivente, dell'adottante o dell'adottando. Parimenti il tribunale può pronunciare l'adozione quando è impossibile ottenere l'assenso per incapacità o irreperibilità delle persone chiamate ad esprimerlo».

4.3.- L'art. 297 cod. civ., richiede, dunque, anzitutto, l'assenso dei genitori dell'adottando, ma specifica che l'eventuale rifiuto è vincolante solo ove provenga dal genitore esercente la responsabilità genitoriale, potendo, in caso contrario, essere superato dal tribunale ove risulti ingiustificato o contrario all'interesse dello stesso adottando.

Occorre, tuttavia, considerare che la riforma introdotta dalla legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), nel limitare - attraverso le modifiche operate con gli artt. 58, 59 e 60 - l'adozione civile ai soli maggiorenni, ha tacitamente abrogato l'inciso, contenuto nel secondo comma dell'art. 297 cod. civ., che, appunto, fa salva la manifestazione di volontà dei genitori esercenti la responsabilità sull'adottando.

Ne discende che il dissenso dei genitori dell'adottando deve ritenersi sempre superabile dal tribunale ove sia privo di giustificazione o in contrasto con gli interessi dell'adottando.

4.4.- La manifestazione di volontà adesiva del coniuge, pure prescritta dalla disposizione in esame, si raccorda con l'art. 144, primo comma, cod. civ., il quale, stabilendo che «[i] coniugi concordano tra loro l'indirizzo della vita familiare», sancisce il principio in forza del quale tutta l'attività della comunità familiare deve fondarsi sull'accordo, in mancanza del quale la stessa famiglia è destinata alla crisi della convivenza.



Tale assenso è sottoposto a un regime differenziato, secondo che lo stesso coniuge sia o meno legalmente separato ovvero, nel secondo caso, sia o meno convivente con l'adottante o con l'adottando.

Dalla lettura coordinata del primo e del secondo comma dell'art. 297 cod. civ. si ricava, anzitutto, che l'adesione non è richiesta qualora il coniuge sia legalmente separato.

Con la sospensione dei doveri - eccetto quello di assistenza materiale - nascenti dal matrimonio che consegue alla separazione personale viene, infatti, meno l'esigenza di interpellare il coniuge dell'adottante o dell'adottando, in quanto solo la sussistenza di un rapporto «assai stretto» può giustificare l'esercizio del potere di veto riconosciuto dalla disposizione in esame (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 25 novembre 1986, n. 6925).

L'assenso del coniuge convivente è, invece, sempre vincolante e non sono previsti casi in cui il giudice possa sindacare le ragioni dell'eventuale dissenso.

Il rifiuto opposto dal coniuge che non sia convivente può, al contrario, essere valutato dal tribunale ed eventualmente disatteso, se ritenuto ingiustificato o contrario all'interesse dell'adottante o dell'adottando.

4.5.- La disciplina degli assensi all'adozione dettata dall'art. 297 cod. civ. si raccorda sistematicamente e si completa con quella contenuta nell'art. 291 cod. civ., come risultante dagli interventi di questa Corte.

Il primo comma di quest'ultima disposizione, che sanciva il divieto di adottare per chi avesse «discendenti legittimi o legittimati» - distinzione, quest'ultima, poi soppressa dall'art. 105, comma 4, del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219) - è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non consentiva l'adozione a persone aventi discendenti maggiorenni, legittimi o legittimati, ove «consenzienti» (sentenza n. 557 del 1988).

Questa Corte ha affermato che, se, alla stregua della disciplina vigente, l'esistenza del coniuge, sempre che questi presti l'assenso ai sensi dell'art. 297, primo comma, cod. civ., non impedisce di far luogo all'adozione, non sussiste un motivo razionale per non ritenere che anche la situazione, «sostanzialmente identica», dei figli maggiori d'età la consenta, anche in tal caso subordinatamente alla prestazione di assenso da parte degli stessi.

Ha ritenuto, pertanto, evidentemente incongrua la differente valutazione legislativa dell'assenso di persone, quali il coniuge e i figli, «tutte facenti parte della famiglia legittima dell'adottante, ed egualmente interessate, sia sotto l'aspetto morale che sotto quello patrimoniale» (ancora, sentenza n. 557 del 1988).

La necessità di una manifestazione di volontà adesiva del figlio maggiorenne dell'adottante sarà successivamente ribadita, dalla sentenza n. 245 del 2004, anche con riferimento ai «figli naturali» riconosciuti dall'adottante.

4.6.- Il contenuto precettivo dell'art. 297 cod. civ. è stato ulteriormente precisato dalla sentenza n. 345 del 1992, con la quale questa Corte, in via interpretativa, ha esteso alla prole maggiorenne la regola - dettata dal secondo periodo del secondo comma di tale disposizione - della irrilevanza, ai fini della pronuncia di adozione, del mancato assenso dovuto a incapacità o irreperibilità delle persone chiamate a esprimerlo.

5.- Tutto ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale non è fondata.

5.1.- Il rimettente, come sopra precisato, ritiene che la norma censurata determini una ingiustificata disparità di trattamento tra situazioni sostanzialmente assimilabili, in quanto, per il caso in cui il coniuge dell'adottante, con questo non convivente, neghi l'assenso all'adozione, consente al tribunale di farvi luogo egualmente, se il rifiuto risulti ingiustificato o contrario all'interesse dell'adottando, mentre non prevede analoga possibilità per l'ipotesi in cui il diniego provenga dal figlio maggiorenne dello stesso adottante, parimenti non convivente.

La disciplina del dissenso del coniuge non convivente dell'adottante, assunta dal giudice *a quo* quale termine normativo di riferimento, non è, tuttavia, idonea a fungere da *tertium comparationis*, in quanto si fonda su una *ratio* che non ne consente l'equiparazione alla fattispecie del rifiuto opposto dal figlio maggiorenne non convivente, qui in esame.

Al riguardo, deve, anzitutto, considerarsi che il tratto di assimilazione su cui si impenna la comparazione compiuta dal rimettente - la non convivenza con l'adottante - assume una valenza del tutto diversa nel rapporto di coniugio e in quello di filiazione adulta.

Nel primo, poiché, ai sensi dell'art. 143 cod. civ., la coabitazione è oggetto di un obbligo primario derivante dal matrimonio, il distacco dei coniugi, non concordato e non giustificato da ragioni contingenti o lavorative, può costituire un indice sintomatico della disgregazione della loro comunione materiale e spirituale (sentenza n. 209 del 2022).

L'interruzione, obiettiva e stabile, della convivenza è, inoltre, indicativa della possibilità che al dissolvimento del rapporto sul piano fattuale segua la cessazione dello stesso vincolo giuridico, posto che la separazione di fatto può evolvere nella separazione legale e nel definitivo scioglimento del matrimonio.



Di contro, nel rapporto di filiazione adulta la convivenza non incide sulla esistenza del vincolo filiale, in quanto non costituisce - come nella relazione di coniugio - oggetto di un obbligo, né condiziona i diritti da esso nascenti. Piuttosto, la progressiva acquisizione di autonomia dei figli maggiorenni porta ordinariamente alla cessazione della coabitazione.

La sussistenza o meno di una stabile coabitazione con i genitori rileva, invero, sotto altri profili, come quello della insorgenza, a carico del figlio maggiorenne economicamente autosufficiente, dell'obbligo di contribuire, in base alle proprie capacità, alle proprie sostanze e al proprio reddito, al ménage della comunità familiare (art. 315-*bis*, quarto comma, cod. civ.).

5.2.- Tanto precisato, l'eccezione alla vincolatività del dissenso del coniuge non convivente prevista dall'art. 297, secondo comma, cod. civ. si giustifica in ragione di ciò, che la separazione di fatto, quale volontaria ed effettiva rottura del consortium vitae, rivela, come chiarito, un allentamento del vincolo coniugale e, dunque, anche un affievolimento dell'obbligo dei coniugi di concordare, in ossequio all'art. 144 cod. civ., le decisioni attinenti alla famiglia, ivi comprese le scelte che, pur riguardando la sfera personale di uno di essi, possano incidere sulla unità e stabilità dei rapporti tra i membri della formazione d'origine.

La diversificazione della portata dell'assenso del coniuge - operata dalla norma censurata mediante la previsione della vincolatività del rifiuto in caso di convivenza, della superabilità dello stesso in caso di non convivenza e della sua ininfluenza in caso di separazione legale - si raccorda con l'essere il rapporto di coniugio suscettibile di mutamenti giuridicamente rilevanti.

Un'analogia graduazione della rilevanza del dissenso non è, invece, configurabile rispetto ai discendenti maggiorenni dell'adottante, in quanto il rapporto di filiazione non solo, in età adulta, non implica la convivenza tra il genitore e il figlio, ma, inoltre, a differenza di quello di coniugio, non è soggetto a cessazione.

Lo status di figlio - con i diritti e i doveri a esso correlati - perdura, invero, anche quando il concreto legame affettivo con il genitore venga a deteriorarsi.

In definitiva, posto che la violazione del principio di eguaglianza sussiste qualora situazioni omogenee siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili, la mancata previsione, per il diniego di assenso opposto dal figlio maggiorenne dell'adottante, con lo stesso non convivente, di un margine di sindacabilità analogo a quello ammesso per il coniuge del medesimo adottante, parimenti non convivente, non determina una manifesta e ingiustificata disparità di trattamento, perché trova fondamento nella differente conformazione dei rapporti, di filiazione e di coniugio, posti a raffronto.

5.3.- Né l'omessa previsione, per il diniego di assenso proveniente dal figlio maggiorenne dell'adottante, di un temperamento analogo a quello contemplato per il rifiuto del coniuge non convivente dello stesso adottante e dei genitori dell'adottando confligge con il «criterio di coerenza e di equilibrio, sotteso al principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione», come denunciato dal rimettente.

L'impossibilità, per il giudice, di bilanciare le ragioni del dissenso del figlio con gli interessi degli altri soggetti coinvolti non risulta distonica rispetto agli approdi dell'itinerario ermeneutico, d'anzì sinteticamente ripercorso, alla stregua dei quali l'adozione di maggiorenne è divenuta uno strumento duttile e sensibile alle sollecitazioni della società, attraverso il quale è possibile dare veste giuridica a relazioni sociali, affettive e identitarie meritevoli di tutela.

Occorre, infatti, considerare che la costituzione del nuovo vincolo può incidere sull'armonia e sulla stabilità dei rapporti in essere nel nucleo familiare dell'adottante.

5.4.- La vincolatività senza eccezioni del dissenso dei figli maggiorenni dell'adottante - come pure di quello del coniuge convivente - non risulta, quindi, priva di ragionevolezza, poiché non si risolve in un ingiustificato sacrificio delle aspirazioni delle parti del rapporto di adozione, ma risponde all'esigenza, parimenti degna di considerazione, di preservare i rapporti familiari preesistenti.

Ove il progetto adottivo non trovi rispondenza nella comunione di intenti del coniuge e dei figli maggiorenni dell'adottante, l'instaurazione del rapporto di adozione potrebbe, infatti, alterare le dinamiche affettive del nucleo familiare d'origine minando la concordia e la coesione tra i suoi componenti, o, comunque, aggravare o compromettere definitivamente situazioni già conflittuali.

Per queste ragioni la norma censurata rende il coniuge convivente e il figlio maggiorenne dell'adottante partecipi della costituzione del nuovo vincolo, accordando loro un potere di controllo su una scelta che, sebbene inerisca alla sfera personale dell'adottante e dell'adottando - in quanto espressione della loro libertà di autodeterminazione (sentenza n. 33 del 2025) e della loro identità personale (ex aliis, sentenza n. 5 del 2024) -, è destinata a riflettersi su relazioni familiari che già esistono nel momento in cui essa viene maturata.



6.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 297, secondo comma, cod. civ., sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., deve, pertanto, essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 297, secondo comma, del codice civile, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Imperia, sezione civile, volontaria giurisdizione, con l'ordinanza in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260134

N. 135

Sentenza 19 maggio - 21 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Istituzione, per l'anno 2022, di un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico - Denunciata irragionevolezza nonché violazione del principio di capacità contributiva, della riserva di legge in materia di prestazione patrimoniale imposta e del diritto di proprietà - Manifesta infondatezza delle questioni.

Tributi - Istituzione, per l'anno 2022, di un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico - Calcolo della base imponibile del contributo - Esclusione delle fatture attive relative alle operazioni territorialmente rilevanti realizzate dalle stabili organizzazioni estere di una società con sede in Italia - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, art. 37, come modificato dall'art. 55 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91 e dall'art. 1, comma 120, della legge 29 dicembre 2022, n. 197.
- Costituzione, artt. 3, 42, 53 e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 37 del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, come modificato dall'art. 55 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91, e successivamente modificato dall'art. 1, comma 120, lettere *a*), *b*) e *c*), della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), promosso dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sezione 27, nel procedimento vertente tra Eni Global Energy Markets spa e Agenzia delle entrate, con ordinanza del 20 maggio 2025, iscritta al n. 151 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di Eni Global Energy Markets spa e l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 19 maggio 2026 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Livia Salvini e Davide De Girolamo per Eni Global Energy Markets spa, nonché l'avvocato dello Stato Mattia Cherubini per il Presidente del Consiglio dei ministri;

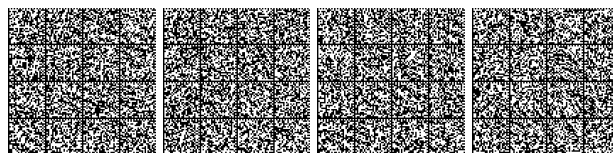
deliberato nella camera di consiglio del 19 maggio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 20 maggio 2025 (iscritta al n. 151 del registro ordinanze 2025) la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sezione 27 (CGT di Roma), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 42, 53 e 117 (*recte*: 117, primo comma,) della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37 del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, come modificato dall'art. 55 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91, e successivamente modificato dall'art. 1, comma 120, lettere *a*), *b*) e *c*), della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025).

Il giudice rimettente premette che il giudizio *a quo* ha a oggetto il silenzio-rifiuto dell'Agenzia delle entrate sulla richiesta di Eni Global Energy Markets spa di rimborso dell'importo di euro 203.113.131,24 da essa versato il 30 giugno 2022 a titolo di acconto del contributo straordinario disciplinato dall'art. 37 del d.l. n. 21 del 2022, come convertito e successivamente modificato.

Evidenzia che, con ordinanza del 3 maggio 2023 [27 giugno 2023], ha sollevato questioni di legittimità costituzionale della medesima disposizione per violazione degli artt. 3, 23, 42, 53 e 117 Cost. e, in via mediata, dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU, e che questa Corte, con sentenza n. 111 del 2024, pur dichiarandole inammissibili per omessa ricostruzione del quadro normativo, si è comunque pronunciata sulle questioni sollevate dalla Corte di giustizia tributaria di



primo grado di Milano, dichiarando l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui prevede che «[a]i fini del calcolo del saldo di cui al comma 2, si assume il totale delle operazioni attive, al netto dell'[imposta sul valore aggiunto (IVA)],», anziché «[a]i fini del calcolo del saldo di cui al comma 2, si assume il totale delle operazioni attive, al netto dell'IVA e delle accise versate allo Stato e indicate nelle fatture attive,».

2.- Ciò esposto, la CGT di Roma ritiene che la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 42, 53 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

2.1.- Ai fini della rilevanza, il rimettente osserva che l'art. 37 del d.l. n. 21 del 2022, come convertito e successivamente modificato, «anche solo con riferimento alle concrete modalità di calcolo della base imponibile per un ente economico che, come la ricorrente, opera tramite stabili organizzazioni site all'estero ed ha iniziato effettivamente la propria attività solo in data 1° gennaio 2021, osta al richiesto rimborso».

2.2.- Quanto al merito, secondo il giudice *a quo* la disposizione censurata si porrebbe, in primo luogo, in contrasto con gli artt. 53, 42 e 117, primo comma, Cost., e, in via mediata, con l'art. 1 Prot. addiz. CEDU in quanto produttiva di effetti confiscatori-espropriativi nei confronti della società.

Precisa, inoltre, che la soluzione adottata con la sentenza n. 111 del 2024, era «modellata» su quel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, con conseguente «necessità di riproporre la questione [...], questa volta con riferimento alla specifica situazione della società» ricorrente nel giudizio *a quo*.

La CGT di Roma evidenzia, in particolare, che nel caso di specie l'assolvimento dell'obbligo di pagamento del contributo straordinario, che ammonta a complessivi euro 507.782.828,10 e il cui acconto del 40 per cento, pari a euro 203.113.131,24, è oggetto della domanda di rimborso di cui è causa, avrebbe finito per erodere tutto il patrimonio netto sociale, come risultante dall'ultimo esercizio concluso (2021), pari a euro 300.448.150,00, tanto che sarebbe stata necessaria una ricapitalizzazione al fine di evitare di incorrere nelle conseguenze di cui all'art. 2447 del codice civile.

Inoltre, anche avuto riguardo al reddito, il pagamento del contributo straordinario avrebbe eroso tutti gli utili del 2022, come risultante dal bilancio della società per quello stesso anno.

Il giudice *a quo* ritiene quindi privo di ragionevolezza il contributo straordinario censurato perché livelli di tassazione così rilevanti sarebbero tali da intaccare il «minimo vitale», determinando la «morte economica» della società, risolvendosi in una privazione iniqua e sproporzionata dei suoi beni.

2.3.- In stretta connessione con l'effetto confiscatorio-espropriativo del contributo straordinario la CGT di Roma prospetta altresì la violazione dell'art. 42 Cost.

Osserva che «se un prelievo ha effetti ablativi integrali delle sostanze del soggetto inciso non [sarebbe] più un tributo», poiché, travalicando i limiti dell'art. 53 Cost., avrebbe perso la natura di onere fiscale e assunto, invece, i caratteri di una prestazione patrimoniale diversa e priva di causa, ponendosi, in tal modo, in contrasto con l'art. 42 Cost.

2.4.- In considerazione della ingiustificata limitazione del diritto di proprietà, vi sarebbe anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. e, in via mediata, dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

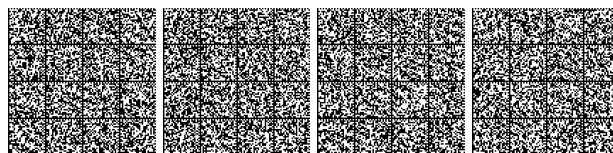
Il rimettente richiama le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, 14 maggio 2013, N.K.M. contro Ungheria e 7 dicembre 2023, Waldner contro Francia, le quali, pur riconoscendo la piena discrezionalità degli Stati nell'imporre misure fiscali, avrebbero rimarcato la necessità di un sindacato sulla proporzionalità delle misure tributarie, al fine di verificarne la «base ragionevole», tale da garantire un giusto equilibrio tra gli imperativi dell'interesse generale e quelli della tutela dei diritti fondamentali dell'individuo».

3.- Un altro profilo di violazione degli artt. 3 e 53 Cost. viene prospettato dal rimettente facendo riferimento al fatto che la disposizione censurata avrebbe effetto retroattivo.

Il contributo straordinario assumerebbe, infatti, come ricchezza tassabile un differenziale calcolato sul fatturato dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) relativo al periodo ottobre 2021-aprile 2022 (confrontato con il precedente periodo ottobre 2020-aprile 2021) e, siccome è entrato in vigore il 22 marzo 2022 con il d.l. n. 21 del 2022, come convertito e successivamente modificato, graverebbe su una ricchezza che si sarebbe formata in precedenza.

4.- Il giudice *a quo* ritiene, inoltre, che la disposizione censurata violerebbe gli artt. 3 e 53 Cost. «nella misura in cui non consente di escludere dall'imposizione le operazioni delle stabili organizzazioni estere "attratte" nelle [liquidazioni periodiche IVA (LIPE)] della casa madre italiana per effetto dell'art. 192 bis della [direttiva (CE) 2006/112 del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto] e dell'art. 54 del [regolamento di esecuzione (UE) 282/2011 del Consiglio, del 15 marzo 2011, recante disposizioni di applicazione della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto (Regolamento)]».

Riferisce, a tal proposito, che la ricorrente nel giudizio *a quo* «opera attraverso tre stabili organizzazioni all'estero ubicate in Belgio, Regno Unito e Singapore».



Evidenzia quindi che, per effetto delle citate disposizioni unionali, se la casa madre ha sede nel luogo in cui è dovuta l'IVA, quest'ultima è tenuta ad accentrare tutti gli obblighi relativi alle operazioni aventi rilevanza territoriale in Italia, e ciò anche nei casi in cui le operazioni siano riferibili ad attività esercitate dalle sue stabili organizzazioni collocate nel territorio di altri Paesi.

In particolare, da questo regime conseguirebbe che le operazioni attive delle stabili organizzazioni di Eni Global Energy Markets spa, situate nel Regno Unito, Belgio e Singapore, effettuate in Italia, ove la stessa casa madre ha sede, dovrebbero essere da quest'ultima fatturate, registrate e inserite nelle proprie LIPE, «nonostante essa sia rimasta del tutto estranea alla loro effettuazione».

Il rimettente precisa, peraltro, che la suddetta deroga opererebbe solo e unicamente con riferimento alle operazioni attive effettuate dalle stabili organizzazioni, per cui il fatturato passivo di queste ultime, rimanendo imputato solo alle stesse, non influenzerebbe «in alcun modo i registri e le LIPE della casa madre».

La CGT di Roma rileva quindi che, per effetto di questa disciplina, ai fini della determinazione della base imponibile del contributo straordinario di cui alla disposizione censurata, da un lato, la casa madre sarebbe tenuta a considerare le fatture attive derivanti dalle operazioni realizzate dalle proprie stabili organizzazioni; d'altro lato, non potrebbe conteggiare le eventuali fatture passive riferibili alle attività svolte da queste ultime.

Ciò comporterebbe un effetto distorsivo e privo di ragionevolezza, in quanto la base imponibile del contributo straordinario sarebbe calcolata, in tal modo, avendo riguardo al solo fatturato attivo delle stabili organizzazioni e non anche a quello passivo, non consentendo di «isolare quel "sovraprofitto" che il legislatore intende - implicitamente ma chiaramente - assoggettare ad imposizione».

4.1.- Né, aggiunge il rimettente, sarebbe possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, come prospettato dalla ricorrente nel giudizio *a quo*, nel senso che, ai fini del calcolo del contributo dovuto, dovrebbero essere espunte tutte le operazioni attive attratte dalla casa madre, ma pacificamente riferibili alle proprie stabili organizzazioni estere, ostandovi il tenore letterale della disposizione.

5.- Infine, secondo la CGT di Roma, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost. poiché il calcolo del contributo straordinario, basato «sul raffronto delle attività svolte nel periodo ottobre 2021-aprile 2022 con quelle svolte nel periodo ottobre 2020-aprile 2021», non consentirebbe di tenere conto del fatto che la società avrebbe «sostanzialmente avviato l'attività solo il 1° gennaio 2021».

Sostiene infatti il rimettente che, al fine di evitare effetti distorsivi e riportare a ragionevolezza la disposizione censurata, il raffronto dovrebbe riguardare periodi omogenei, per cui il primo periodo dovrebbe partire dal momento in cui la società «ha pertanto iniziato ad operare», riducendo, correlativamente, il secondo periodo temporale di riferimento.

6.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare le questioni inammissibili o, in subordine, non fondate.

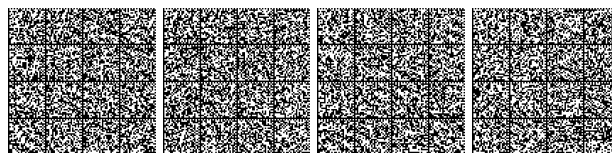
6.1.- In rito, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità delle questioni relative al carattere confiscatorio-espropriativo della disposizione censurata per genericità e omessa valutazione degli effetti che sul giudizio *a quo* si sarebbero prodotti a seguito della citata sentenza n. 111 del 2024, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui prevede l'inclusione, nella base imponibile del contributo straordinario, delle accise versate allo Stato e indicate nelle fatture attive.

Evidenzia, infatti, che il giudice *a quo*, al fine di valutare l'eventuale effetto confiscatorio-espropriativo del contributo straordinario, avrebbe dovuto rideterminarne l'importo dovuto, espungendo dal calcolo la quota che la società aveva versato a titolo di accise, con la conseguenza che sarebbe del tutto indeterminata la reale incidenza dell'imposta sui valori contabili della società.

Inoltre, secondo l'interveniente le questioni sarebbero inammissibili in quanto il giudice *a quo* non avrebbe richiamato correttamente i dati valorizzati per evidenziare l'effetto confiscatorio-espropriativo.

6.2.- Secondo l'Avvocatura, sarebbe anche inammissibile, per erronea ricostruzione della normativa interna e unionale, la questione di legittimità costituzionale della disposizione censurata relativa al caso di operazioni territorialmente rilevanti realizzate dalle stabili organizzazioni estere di un soggetto passivo che ha sede nello Stato membro in cui è dovuta l'IVA.

La difesa statale ritiene che non sarebbe corretta la premessa interpretativa da cui muove il giudice rimettente, secondo cui il combinato disposto dell'art. 192-bis della direttiva 2006/112/CE e dell'art. 54 del regolamento n. 2011/282/UE imporrebbe di includere nelle LIPE della casa madre le operazioni IVA attive territorialmente rilevanti e riferibili alle sue stabili organizzazioni, mentre lo stesso non potrebbe dirsi per le corrispondenti operazioni IVA passive imputabili alle medesime stabili organizzazioni.



Invero, osserva l'Avvocatura, una «piana interpretazione letterale» delle citate disposizioni unionali dovrebbe portare a concludere che «l'effettiva imputazione dell'operazione attiva di cessione di beni o di prestazione di servizi eseguita in un altro Stato membro ove sia presente una "stabile organizzazione" dell'impresa cedente sarà imputabile alla medesima stabile organizzazione solo a fronte di una effettiva "partecipazione" di questa all'operazione stessa. Al contrario, ove l'impresa cedente abbia, nel territorio dell'altro Stato membro, la sede della propria attività economica, essa eserciterà la propria vis attrattiva rispetto a tutte le operazioni attive ivi realizzate, a prescindere da un concreto accertamento dell'effettivo coinvolgimento dei mezzi e del personale presenti "in loco"».

Ad ogni modo, precisa la difesa statale, «le disposizioni esaminate presuppo[rrebbero] che l'[IVA] sia dovuta in uno Stato membro diverso da quello in cui si trova la sede legale dell'impresa cedente», mentre «l'imputazione o meno alla locale "stabile organizzazione" serve al fine di stabilire se debba o meno applicarsi il regime del [cosiddetto] "reverse charge"».

Al fine di chiarire tale argomento, aggiunge che «ove possa affermarsi l'imputabilità dell'operazione alla stabile organizzazione sarà quest'ultima a dover provvedere agli obblighi di fatturazione e di versamento dell'[IVA] nello Stato membro in questione, per conto dell'impresa "madre"; viceversa, ove tale imputabilità venga negata, i predetti obblighi graveranno, per l'appunto in forza del [cosiddetto] "reverse charge", sul cessionario dei beni o sul committente dei servizi».

Secondo la difesa statale, il caso «di un'operazione attiva territorialmente rilevante in Italia ma imputabile, alla stregua delle esaminate disposizioni sovranazionali, alla stabile organizzazione estera non appare pertanto prospettabile, perlomeno nei termini indicati all'interno dell'ordinanza di rimessione».

6.3.- Un'ulteriore eccezione di inammissibilità concerne l'asserita genericità delle questioni relative all'esatta individuazione del periodo di riferimento ai fini del calcolo dell'eventuale variazione in aumento del saldo tra le operazioni IVA attive e passive risultanti dalle liquidazioni periodiche.

Ritiene infatti che il giudice *a quo* non avrebbe specificato il criterio oggettivo per individuare il momento in cui una società possa essere considerata effettivamente operativa.

7.- Nel merito, secondo la difesa statale le questioni sarebbero non fondate.

7.1.- Con riferimento alla questione relativa all'effetto confiscatorio-espropriativo del contributo straordinario, richiama la sentenza n. 111 del 2024 di questa Corte che «ha ribadito l'inapplicabilità [dell'art. 42 Cost.] alle obbligazioni di natura tributaria» e osserva che le risorse economiche del contribuente impiegate per l'adempimento di un tributo «costitui[scono] soltanto il "mezzo di adempimento", non certo l'oggetto dell'obbligazione adempiuta».

Ritiene quindi che, rispetto a una prestazione patrimoniale imposta di natura tributaria, dovrebbero essere valutate unicamente la sua ragionevolezza e proporzionalità alla luce degli artt. 3 e 53 Cost., profili sui quali si sarebbe già pronunciata la sentenza n. 111 del 2024.

Né sarebbe corretto ritenere che l'irragionevolezza e la sproporzione del contributo straordinario risiederebbero nel fatto che la disposizione censurata non preveda una "soglia massima" di incidenza sulle disponibilità economiche e patrimoniali del contribuente.

Infatti, «ogni operazione in ipotesi tesa a individuare una siffatta "soglia massima" o "aliquota massima" di incidenza sulla grandezza economica tassata o su altre grandezze economiche si rivelerebbe del tutto arbitraria», in quanto spetterebbe solo al «legislatore, di volta in volta, [di] stabilire un simile limite, in relazione al particolare contesto nel quale il prelievo venga a inserirsi e alle specifiche esigenze da questo soddisfatte». Sotto tale profilo, anche prelievi che incidono in misura significativa potrebbero rivelarsi giustificati in particolari contingenze storiche, come nel caso di specie, in cui il contributo straordinario è «volto a rispondere a una situazione del tutto eccezionale, frutto di una particolare congiuntura economica, tale da determinare l'andamento anticiclico" di alcune categorie di imprese, non ricollegabile ad alcuno specifico merito di queste».

7.2.- Secondo la difesa statale sarebbe non fondata anche la questione relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. e, in via mediata, dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU, in quanto la Corte EDU ha sempre riconosciuto un ampio margine di discrezionalità ai legislatori dei singoli Stati membri, anche per quanto riguarda il trattamento fiscale, seppure «particolarmente elevato».

8.- Non fondata sarebbe altresì l'ulteriore questione volta a contestare la retroattività del contributo straordinario in quanto, una disposizione che va a incidere su un dato indice o valore economico già insorto, sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost. solo se il medesimo indice non sia più in grado di esprimere una «capacità contributiva attuale», cioè una ricchezza o una forza economica tuttora rilevabile.

Nel caso di specie, la congiuntura economica che aveva determinato la crescita anomala dei prezzi dell'energia elettrica e dei prodotti energetici era «ancora in corso» al momento dell'entrata in vigore della disposizione censurata.



9.- Per la difesa statale sarebbe non fondata anche la questione relativa al caso di operazioni territorialmente rilevanti realizzate dalle stabili organizzazioni estere di un soggetto passivo che ha sede nello Stato membro in cui è dovuta l'imposta.

Evidenzia a tal proposito che le operazioni attive riferibili alle stabili organizzazioni estere, «ove risultino territorialmente non imponibili in Italia, a norma degli artt. 7 e ss. del d.P.R. n. 633 del 1972, saranno difatti escluse dalla base imponibile del “contributo” anzidetto, a condizione che anche le corrispondenti operazioni passive non siano territorialmente rilevanti in Italia».

10.- Infine, per l'Avvocatura sarebbe non fondata anche l'ulteriore questione relativa alla mancata considerazione, ai fini dell'eventuale emersione di un saldo tra le operazioni IVA attive e passive, del momento di effettiva operatività dell'attività da parte del soggetto passivo.

Ritiene a tal proposito che il criterio formale dell'apertura della partita IVA sarebbe l'unico in grado di ancorare l'avvio dell'attività di impresa a un obiettivo momento temporale, mentre quello sostanziale, teso a valorizzare il compimento di operazioni attive o, eventualmente passive, «sconterebbe [un] ineliminabile grado di arbitrarietà».

11.- Nel giudizio si è costituita Eni Global Energy Markets spa chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla CGT di Roma.

La società premette di operare attraverso tre stabili organizzazioni in Belgio, Gran Bretagna e Singapore, le quali effettuano operazioni attive in tutto il mondo, inclusa l'Italia.

12.- Ciò precisato, osserva preliminarmente che, per sindacare l'irragionevolezza di un prelievo, occorrerebbe fare riferimento al «riflesso economico» che esso sortisce sul contribuente e, pertanto, si renderebbe necessario procedere, al fine di compiere il vaglio di legittimità costituzionale della disposizione censurata, a «un esame caso per caso, in relazione alla posizione dei singoli contribuenti incisi».

Seguendo questa prospettiva, emergerebbe che l'imposta avrebbe un contenuto tipicamente espropriativo, essendo state totalmente erose tutte le grandezze della società, sia di carattere reddituale che patrimoniale.

La parte aggiunge che il divieto di imposte espropriative promanerebbe anche da una lettura dell'art. 53 Cost. legata al concetto di “minimo vitale” che postulerebbe che il livello complessivo di imposizione non dovrebbe mai compromettere i mezzi di sostentamento dei singoli individui per la soddisfazione di bisogni esistenziali primari.

In questa accezione, un'imposta che avesse l'effetto di cagionare, come nel caso di specie, la “morte economica” di un ente, non sarebbe rispettosa dell'art. 53 Cost.

Inoltre, l'irragionevolezza della disposizione censurata deriverebbe dal fatto che il legislatore non avrebbe previsto un tetto massimo all'imposizione.

12.1.- Con riferimento, poi, alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. e, in via mediata, dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU, la società evidenzia che la Corte EDU avrebbe frequentemente valorizzato la tutela del diritto di proprietà nell'ambito della materia fiscale, chiarendo, in particolare, che l'esercizio del potere impositivo è legittimo solo se realizza un giusto equilibrio tra il perseguimento dell'interesse pubblico e la necessità di proteggere il diritto di proprietà, dovendo il legislatore operare nel rispetto del canone della proporzionalità tra i mezzi impiegati e gli scopi perseguiti, il che imporrebbe una verifica in concreto del fatto che il contribuente non sia assoggettato a un sacrificio eccessivo ed esorbitante.

Nel caso in esame, questo giusto equilibrio sarebbe assente, poiché la società avrebbe subito uno «svuotamento radicale del contenuto del diritto di proprietà».

12.2.- A queste considerazioni la parte aggiunge che la Corte EDU avrebbe valorizzato l'illegittimo effetto “a sorpresa” delle misure fiscali introdotte ex post, e osserva che la disposizione censurata produrrebbe un ingiustificato effetto retroattivo, in quanto graverebbe su una ricchezza che si sarebbe eventualmente formata prima della sua entrata in vigore, incidendo in tal modo sulla prevedibilità del prelievo, sicché «le imprese si [sarebbero] trovate del tutto impreparate a corrispondere un così consistente importo, senza poter adeguare la propria operatività al futuro esborso mediante appositi piani finanziari ed economici di accantonamento».

13.- La società argomenta anche sulla questione di legittimità costituzionale della disposizione censurata sotto il profilo della violazione del principio di uguaglianza.

Evidenzia a tal proposito che il contributo straordinario, «proprio perché privo di razionalità e proporzionalità», inciderebbe in maniera più gravosa su alcuni operatori per ragioni del tutto “casuali” e disancorate da incrementi di ricchezza, così discriminandoli rispetto ai loro concorrenti.



14.- Relativamente, poi, alla questione della irragionevolezza dell'art. 37, comma 2, del d.l. n. 21 del 2022 come convertito e successivamente modificato, per non avere tenuto conto della possibilità di ridurre i periodi temporali da mettere a confronto, osserva che la disposizione censurata individua «puntualmente», «senza prevedere eccezioni di sorta», le mensilità che confluiscono nella base imponibile del contributo straordinario.

Per tale ragione, evidenzia, si determinerebbe un effetto distorsivo per quelle società che hanno avviato l'attività nel corso del primo periodo di raffronto.

15.- Circa la questione relativa all'applicazione del contributo straordinario quando le operazioni di cessione siano state realizzate in Italia dalle proprie stabili organizzazioni collocate in altri Paesi, osserva che, per effetto della disciplina IVA in materia di individuazione del debitore di imposta, si verrebbe a determinare un'attrazione alla casa madre delle operazioni attive realizzate dalle proprie stabili organizzazioni. Di conseguenza, ai fini del calcolo della base imponibile del contributo straordinario, le LIPE della casa madre includerebbero non solo le fatture attive derivanti dall'attività da essa stessa esercitata, «ma anche molte fatture attive imputabili all'attività esercitata dalle proprie stabili organizzazioni estere. Tali fatture attive corrispondono quindi a operazioni effettuate dalle stabili organizzazioni, contabilizzate nei documenti contabili (i "conti economici") redatti all'estero dalle stabili medesime e altresì assoggettate ad imposizione diretta all'estero, nei rispettivi Paesi in cui le tre stabili organizzazioni sono situate. Solo ai fini IVA, tali operazioni risultano incluse nelle [proprie] LIPE».

In particolare, segnala che «[l]e operazioni attive delle stabili organizzazioni estere che sono state contabilizzate nelle LIPE della casa madre Egem sono complessivamente pari a 784 milioni nel periodo ottobre 2020-aprile 2021 e a 4.853 milioni nel periodo ottobre 2021-aprile 2022».

Tuttavia, aggiunge la società, questa regola di attrazione opererebbe solo con riferimento alle operazioni attive effettuate dalle stabili organizzazioni, e non a quelle da esse ricevute e, pertanto, «[i]l fatturato passivo delle stabili organizzazioni [...] non influenza in alcun modo i registri e le LIPE della casa madre, rimanendo imputato a tutti gli effetti di legge alle» "LIPE" estere delle stabili organizzazioni.

Si verrebbe, quindi, a determinare un evidente effetto distorsivo in quanto il fatturato attivo riferibile alle stabili organizzazioni estere che influenza le LIPE della casa madre: a) non sarebbe riferibile all'attività svolta da quest'ultima, ma a quella delle sue stabili organizzazioni collocate in altri Paesi; b) non sarebbe rappresentativo di un incremento del saldo differenziale.

Ciò comporterebbe, secondo la parte, una diretta ripercussione sulla coerenza della quantificazione della base imponibile «che, se calcolata avendo riguardo al solo fatturato attivo della stabile organizzazione e non a quello passivo, si rivel[erebbe] del tutto inidonea ad isolare quell'incremento di ricchezza che il legislatore intende assoggettare ad imposizione, inteso come arricchimento reale dipendente dall'incremento dei prezzi energetici».

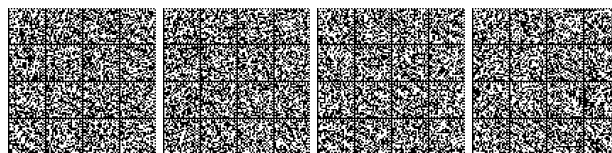
16.- Eni Global Energy Markets spa ha depositato una memoria con la quale, preliminarmente, ha preso atto della sentenza di questa Corte n. 180 del 2025, precisando che se la stessa ha risolto le altre questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla CGT di Roma, non ha tuttavia esaminato quella, posta per la prima volta, «relativa all'irrazionalità del Contributo nella misura in cui grava anche sulle operazioni attive imputabili alle stabili organizzazioni estere ma fatturate dalla casa madre italiana in applicazione della pertinente normativa IVA», che peraltro non era stata prospettata nemmeno nel giudizio che aveva originato la sentenza n. 111 del 2024, «nella quale si rinviene un primo scrutinio sul Contributo».

È quindi su di essa che focalizza i propri argomenti difensivi.

17.- In primo luogo, la parte replica all'eccezione di inammissibilità svolta dall'Avvocatura dello Stato circa la non riconducibilità della fattispecie nell'ambito dell'art. 54 del regolamento n. 282/2011/UE, precisandone la pertinenza al caso di specie.

18.- Quanto al merito, la parte ribadisce che le operazioni attratte non potrebbero riflettere un «arricchimento della casa madre, ma solo quello delle stabili organizzazioni estere» e, dunque, non sarebbero rappresentative di una maggiore ricchezza.

Inoltre, l'inclusione nella base imponibile delle operazioni attive effettuate dalle stabili organizzazioni estere, senza possibilità di includere le relative operazioni passive, comporterebbe che il prelievo non sarebbe in alcun modo rappresentativo di un incremento del saldo differenziale che, logicamente, dovrebbe presupporre «un confronto tra due volumi correlati (il fatturato attivo e quello passivo)», ciò nonostante che il fatturato attivo non sia riferibile alla casa madre, ma alle sue stabili organizzazioni.



Aggiunge che la necessità di una simmetria tra le operazioni attive e quelle passive, che devono essere indicate nelle LIPE ai fini della determinazione dei saldi differenziali, sarebbe stata affermata da questa Corte nella sentenza n. 111 del 2024 nella parte in cui ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del contributo nella misura in cui non esclude dalla propria base imponibile il valore delle accise che confluisce nelle fatture attive.

Vi sarebbero, infatti, delle «significative analogie» tra la fattispecie ivi scrutinata e quella qui in esame, in quanto, anche in questo caso, l'attrazione della casa madre comporterebbe un «chiaro disallineamento tra fatturato attivo e passivo delle società».

Ulteriore conferma della doverosità della simmetria tra le operazioni attive e quelle passive nell'architettura del contributo straordinario sarebbe rinvenibile anche nella disposizione di cui all'art. 37, comma 3-ter, della disposizione censurata, secondo cui «[n]on concorrono alla determinazione dei totali delle operazioni attive, di cui al comma 3, le operazioni attive non soggette a IVA per carenza del presupposto territoriale, ai sensi degli articoli da 7 a 7-septies del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, se e nella misura in cui gli acquisti ad esse afferenti siano territorialmente non rilevanti ai fini dell'IVA».

Tale disposizione, infatti, consentirebbe di tenere conto delle operazioni attive prive del requisito della territorialità alla sola condizione che, simmetricamente, vi siano operazioni passive corrispondenti alle medesime operazioni.

18.1.- La parte precisa che, al fine di superare il difetto di simmetria, non potrebbe essere seguita l'opzione interpretativa secondo cui nelle LIPE della casa madre dovrebbero allora essere inclusi anche «i costi afferenti alle operazioni attive delle stabili organizzazioni estere».

Un primo ostacolo viene ravvisato nel fatto che a determinare l'irrazionalità della base imponibile sarebbe «la stessa concorrenza delle operazioni attive estere in sé» trattandosi di operazioni che «non afferiscono alle attività della casa madre» bensì delle sue stabili organizzazioni all'estero.

In secondo luogo, evidenzia che il citato art. 37, comma 3-ter, confermerebbe che, quando non è riscontrabile la necessaria simmetria tra le operazioni attive e quelle passive, la scelta del legislatore sarebbe volta nel senso dell'esclusione dell'operazione attiva dall'imposizione e non dell'assoggettamento alla medesima imposizione del suo costo afferente, poiché ciò comporterebbe «un radicale stravolgimento dell'intera architettura impositiva ai fini dell'IVA, prima ancora che del Contributo».

Infine, osserva che, poiché le operazioni attive attratte dalla casa madre sarebbero «pacificamente il prodotto di un'attività svolta dalle stabili organizzazioni all'estero, va da sé che tutti i costi afferenti a queste operazioni sono per definizione estranei alle LIPE di Egem, in quanto contabilizzati, (per effetto delle già descritte norme IVA), all'estero».

Pertanto, non potrebbe avere rilievo una eventuale indagine sul rapporto di afferenza tra l'acquisto e la vendita, in quanto le operazioni attratte, essendo state prodotte mediante i mezzi umani e tecnici delle stabili organizzazioni estere, «sono per definizione integralmente afferenti a costi esteri e, quindi, a costi esclusi da IVA in Italia».

La parte conclude che l'unica soluzione all'asimmetria sarebbe «dunque una sola: la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 37 cit. nella parte in cui assume, ai fini del calcolo del Contributo, il totale delle operazioni attive presenti nelle LIPE del soggetto passivo, senza escludere da tale calcolo le operazioni attive riferibili all'attività delle stabili organizzazioni estere ed incluse nelle LIPE [...] della casa madre italiana».

Considerato in diritto

19.- Con ordinanza del 20 maggio 2025 (reg. ord. n. 151 del 2025) la CGT di Roma, sezione 27, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 42, 53 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37 del d.l. n. 21 del 2022, come convertito e successivamente modificato (Contributo straordinario contro il caro bollette).

20.- Ai fini della rilevanza delle questioni, il rimettente evidenzia che l'art. 37 del d.l. n. 21 del 2022, come convertito e successivamente modificato, sarebbe di ostacolo al riconoscimento del diritto al rimborso in favore di Eni Global Energy Markets spa dell'importo da essa versato.

21.- Quanto alla non manifesta infondatezza, in primo luogo il rimettente precisa che il pagamento del contributo straordinario avrebbe «eroso tutto il patrimonio netto sociale, tutto il risultato operativo e tutto l'utile ante imposte 2021, nonché tutto l'utile 2022», elevando il tax rate complessivo al livello insostenibile del 142 per cento.

Livelli di tassazione così rilevanti intaccherebbero il «minimo vitale», determinando la «morte economica» della società, con una privazione iniqua e sproporzionata dei suoi beni.



Tale effetto confiscatorio-espropriativo delle ricchezze patrimoniali e reddituali - che per ragioni del tutto “casuali”, disancorate da incrementi effettivi di ricchezza, si sarebbe prodotto solo sulla società ricorrente nel giudizio *a quo* e non anche su altri contribuenti - determinerebbe, secondo il giudice rimettente, la violazione degli artt. 3, 42 e 53 Cost.

22.- In considerazione dell’ingiustificata compressione del diritto di proprietà, vi sarebbe anche la violazione dell’art. 117, primo comma, Cost. e, in via mediata, dell’art. 1 Prot. addiz. CEDU.

23.- Inoltre, il rimettente ritiene che la norma censurata violerebbe gli artt. 3 e 53 Cost. perché avrebbe effetto retroattivo. Il contributo straordinario assumerebbe, infatti, come ricchezza tassabile un differenziale calcolato sul fatturato IVA relativo al periodo ottobre 2021-aprile 2022 (confrontato con il precedente periodo ottobre 2020-aprile 2021) e, siccome è entrato in vigore il 22 marzo 2022, con il d.l. n. 21 del 2022, come convertito e successivamente modificato, graverebbe su una ricchezza che si sarebbe formata precedentemente.

24.- Secondo il giudice *a quo* la norma censurata violerebbe anche gli artt. 3 e 53 Cost., per difetto di ragionevolezza, in quanto non consentirebbe di escludere, ai fini del calcolo della base imponibile del contributo straordinario di solidarietà, le fatture attive relative alle operazioni territorialmente rilevanti realizzate dalle stabili organizzazioni di una società con sede in Italia.

Gli argomenti sui quali si basa il rimettente muovono dalla premessa che, nel caso di specie, troverebbe applicazione la disciplina dell’art. 54 del regolamento n. 282/2011/UE, derogatorio rispetto alla regola generale dell’art. 192-bis della direttiva 2006/112/CE.

Da questo regime conseguirebbe che le operazioni attive delle stabili organizzazioni di Eni Global Energy Markets spa, situate nel Regno Unito, Belgio e Singapore, effettuate in Italia, ove la stessa casa madre ha sede, dovrebbero essere da quest’ultima fatturate, registrate e inserite nelle proprie LIPE, «nonostante essa sia rimasta del tutto estranea alla loro effettuazione».

Il rimettente precisa, peraltro, che la suddetta deroga opererebbe unicamente con riferimento alle operazioni attive effettuate dalle stabili organizzazioni, per cui il fatturato passivo di queste ultime, rimanendo imputato solo alle stesse, non influenzerebbe le LIPE rilevanti ai fini della determinazione della base imponibile del contributo straordinario dovuto dalla casa madre.

Questo regime, nel suo complesso, determinerebbe un effetto distorsivo con la conseguenza che la base imponibile del contributo straordinario non sarebbe idonea - di qui la violazione dei menzionati parametri - a intercettare quel «“sovraprofitto” che il legislatore intende - implicitamente, ma chiaramente - assoggettare a imposizione».

25.- Infine, secondo il rimettente la disposizione censurata contrasterebbe con gli artt. 3 e 53 Cost. in quanto il calcolo del contributo straordinario, basato «sul raffronto delle attività svolte nel periodo ottobre 2021-aprile 2022 con quelle svolte nel periodo ottobre 2020-aprile 2021», non permetterebbe di tenere conto del fatto che la società avrebbe «sostanzialmente avviato l’attività solo il 1° gennaio 2021».

26.- Le questioni di cui ai punti 21, 22, 23 e 25, appena descritte, sono state già sollevate, in termini identici, dalla sezione 19 della CGT di Roma, nel giudizio relativo alla richiesta di rimborso del saldo del contributo straordinario di solidarietà dovuto da Eni Global Energy Markets spa e sono state decise da questa Corte con la sentenza n. 180 del 2025, sopravvenuta all’ordinanza di rimessione.

Siccome tali questioni, sollevate nella formulazione odierna dalla CGT di Roma, sezione 27, che origina dalla richiesta di rimborso dell’importo del contributo straordinario versato a titolo di acconto dalla medesima società, non presentano alcun elemento di novità, questa Corte ritiene di confermare integralmente quanto deciso con la menzionata sentenza n. 180 del 2025.

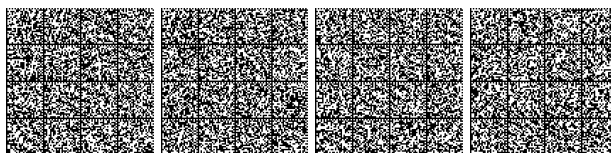
Conseguentemente, le questioni devono essere tutte dichiarate manifestamente infondate.

27.- Restano, invece, da esaminare le questioni di cui al punto 24, proposte per la prima volta e concernenti la violazione, per irragionevolezza, degli artt. 3 e 53 Cost. nella misura in cui la disposizione censurata non consente di escludere dall’imposizione le operazioni delle stabili organizzazioni attratte nelle liquidazioni periodiche IVA della casa madre italiana.

27.1.- La difesa statale ha eccepito l’inammissibilità di tali questioni per erronea ricostruzione della normativa interna e unionale.

27.2.- L’eccezione non è fondata.

Le considerazioni espresse dall’Avvocatura circa la non riconducibilità della fattispecie nell’ambito della disciplina unionale evocata dal giudice *a quo* non tengono conto, infatti, della corretta applicazione al caso di specie operata dal rimettente dell’art. 54 del regolamento n. 282/2011/UE, come si preciserà di seguito.



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

La ricostruzione da cui muove il rimettente è, come detto, corretta.

L'art. 54 del regolamento n. 282/2011/UE, direttamente applicabile nell'ordinamento interno, prevede, infatti, che: «[s] e un soggetto passivo ha stabilito la sede della propria attività economica nel territorio dello Stato membro in cui è dovuta l'IVA, le disposizioni dell'articolo 192 bis della direttiva 2006/112/CE non si applicano indipendentemente dal fatto che detta sede partecipi o meno alla cessione di beni o alla prestazione di servizi che egli effettua in detto Stato membro».

Si tratta di una regola per l'individuazione del debitore IVA derogatoria di quella stabilita, in via generale, dall'art. 192-bis della direttiva 2006/112/CE, per cui: «[a]i fini della presente sezione, un soggetto passivo che dispone di una stabile organizzazione nel territorio di uno Stato membro in cui è debitore di imposta si considera soggetto passivo non stabilito nel territorio di tale Stato membro qualora siano soddisfatte le seguenti condizioni: a) egli effettua in tale paese una cessione di beni o una prestazione di servizi imponibile; b) la cessione di beni o prestazione di servizi è effettuata senza la partecipazione di una sede del cedente o del prestatore di servizi situata nello Stato membro in questione».

Quest'ultima previsione ha dato rilevanza, ai fini dell'individuazione del soggetto tenuto agli adempimenti IVA, all'attività compiuta dalle stabili organizzazioni "delocalizzate" rispetto al Paese in cui ha sede la casa madre e ha previsto, come condizione necessaria per l'attribuzione alle stesse degli obblighi IVA, che le operazioni siano state realizzate mediante la loro partecipazione attiva, cioè quando le stabili organizzazioni hanno concretamente compiuto la prestazione di servizi, o ceduto il bene, utilizzando in modo stabile propri mezzi e personale.

L'art. 54 del Regolamento, intervenendo in questo ambito, ha però prescritto che questa regola generale, sulla rilevanza della stabile organizzazione agli effetti dell'individuazione del soggetto obbligato agli adempimenti IVA, non trovi applicazione quando un soggetto passivo ha stabilito la sede della propria attività economica nel territorio dello Stato membro in cui sono state realizzate le operazioni attive IVA da parte delle stabili organizzazioni.

Queste ultime, infatti, agli effetti dell'IVA, hanno una funzione sussidiaria rispetto all'istituto della sede dell'attività economica, che resta il criterio di collegamento prioritario, in quanto «oggettivo, semplice e pratico» e in grado di offrire «grande certezza giuridica» (*ex plurimis*, Corte di giustizia dell'Unione europea, decima sezione, sentenza 13 giugno 2024, causa C-533/22, SC Adient Ltd & Co. KG) ai fini dell'individuazione del debitore IVA.

L'attrazione delle operazioni attive realizzate dalle stabili organizzazioni collocate in altri Stati nell'ambito di quelle della casa madre non implica però che la stessa attragga anche le operazioni passive realizzate da queste ultime, che rimangono sottoposte alla disciplina IVA del luogo ove esse si trovano, potendo ivi provvedere alle eventuali detrazioni o richieste di rimborso.

In definitiva, da tale regime deriva - e ciò rileva ai fini della determinazione della base imponibile del contributo di solidarietà - che la casa madre è tenuta a indicare nelle LIPE anche le fatture relative alle operazioni territorialmente rilevanti realizzate dalle stabili organizzazioni collocate in altri Paesi, ma non quelle passive relative agli acquisti delle stesse.

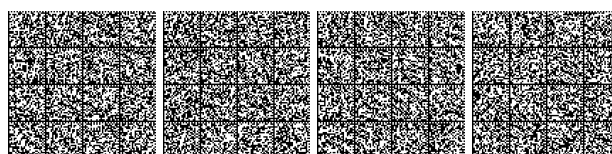
28.1.- Una volta chiarito che il rimettente ha correttamente ricostruito il quadro normativo, non convince, tuttavia, la sua argomentazione secondo cui le operazioni attive attratte dalla casa madre non sarebbero in alcun modo riferibili all'attività svolta da quest'ultima, al punto da condurlo a prospettare la dichiarazione d'illegittimità costituzionale della disposizione censurata «nella misura in cui non consente di escludere dall'imposizione le operazioni delle stabili organizzazioni estere "attratte" nelle LIPE dalla casa madre italiana».

Tale argomento è fallace, poiché non considera che all'interno della disciplina dell'IVA l'attività della stabile organizzazione non si pone in posizione di assoluta autonomia giuridica rispetto a quella della propria sede.

E nemmeno tiene conto che la fatturazione dell'operazione attiva è generalmente connessa all'incasso del relativo prezzo, con la possibilità di regolazioni contrattuali interne - che non assumono rilevanza agli effetti dell'IVA in quanto relative a un unico soggetto giuridico - tra la casa madre e le sue stabili organizzazioni.

Tale argomento, soprattutto, non valuta che un accoglimento delle suddette questioni condurrebbe - è lo stesso rimettente che afferma espressamente che in tale ipotesi nessun obbligo di versamento del contributo straordinario di solidarietà potrebbe più gravare su Eni Global Energy Markets spa - alla completa sterilizzazione della possibilità di intercettare il presupposto impositivo comunque verificatosi in ragione delle operazioni territorialmente rilevanti compiute dalle stabili organizzazioni, con la conseguente creazione di una zona franca dall'imposizione del contributo straordinario unicamente dipendente dalle scelte organizzative della casa madre.

Ciò comporterebbe, peraltro, una non ragionevole disparità di trattamento tra gli operatori economici sottoposti al contributo straordinario, che finirebbe per gravare unicamente nei confronti dei soggetti economici che operano solo nel territorio nazionale, con esclusione di quelli che, invece, come Eni Global Energy Markets spa, diversificano le modalità di realizzazione dell'attività economica mediante una stabilizzazione su altri territori.



28.2.- Tanto chiarito, si deve riconoscere che, invece, non erra il rimettente nel denunciare un'asimmetria tra operazioni attive e passive che è in grado di incidere, con possibili effetti distorsivi, sul calcolo della base imponibile del contributo straordinario.

Tale criticità, tuttavia, deve essere innanzitutto considerata nell'ambito della particolarissima situazione che ha dato origine al contributo straordinario e sulla quale questa Corte si è già soffermata nelle sentenze n. 111 del 2024 e n. 180 del 2025.

Anche in questa sede non pare inutile ribadire, in sintesi, che il contributo straordinario per l'anno 2022 - prelievo una tantum sugli scambi di prodotti energetici di quegli operatori che hanno, in sostanza, beneficiato di un andamento anticiclico - è stato introdotto per finanziare interventi solidaristici urgenti, finalizzati a «contenere per le imprese e i consumatori gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico» (sentenza n. 111 del 2024).

Nell'ambito di una grave situazione di crisi, dovuta a eventi straordinari, il legislatore, data la necessità di intervenire tempestivamente, si è quindi risolto - in un contesto che (come precisato nella sentenza n. 111 del 2024) rendeva difficili altre soluzioni - a mutare le regole applicative del contributo da un'imposta indiretta come l'IVA, che non garantisce, con la medesima sicurezza della più tradizionale imposizione sugli extra profitti basata sul reddito, il risultato di intercettare la maggiore ricchezza di chi può avere beneficiato di tale congiuntura.

Nel giustificare, all'interno di questa cornice, tale scelta, questa Corte ha però voluto chiaramente precisare che il contributo straordinario rappresenta un'imposta i cui elementi strutturali, «in un tempo ordinario», non potrebbero, di per sé, «superare il test della connessione razionale e della proporzionalità» (sentenza n. 111 del 2024).

Al contempo, ha anche evidenziato che, in ogni caso, «la straordinarietà del momento e la temporaneità della imposizione non possono essere ritenute un passe partout per l'introduzione di qualsiasi forma di imposizione fiscale» (sentenza n. 111 del 2024).

Tali affermazioni costituiscono quindi la premessa da cui partire nel considerare la criticità evidenziata dal rimettente, al fine di valutare se questa abbia valicato quella «soglia essenziale di non manifesta irragionevolezza, oltre la quale lo stesso dovere tributario finirebbe per smarrire la propria giustificazione in termini di solidarietà, risolvendosi invece nella prospettiva della mera soggezione al potere statale» (sentenza n. 111 del 2024).

28.3.- La risposta è negativa, per un duplice ordine di argomentazioni.

28.3.1.- In primo luogo, va considerato che il presupposto del contributo straordinario di solidarietà s'identifica con l'incremento del saldo differenziale che consegue alla vendita, a determinate condizioni, di prodotti energetici, in un particolare contesto temporale, da parte di taluni soggetti operanti nel settore.

Più precisamente, il legislatore ha inteso ancorare la coerenza del tributo alla sussistenza di un "differenziale di differenziali" calcolati mediante la differenza tra il saldo delle operazioni attive e passive del periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022 e il saldo delle operazioni attive e passive di quello relativo al periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021.

Questo criterio, a ben vedere, non esige sempre la piena simmetria delle appostazioni tra le operazioni attive e passive, dal momento che gli acquisti afferenti potrebbero essere stati effettuati fuori dall'ambito dei periodi temporali presi a riferimento dal legislatore; tale circostanza, tuttavia, non è idonea a inficiare la legittimità costituzionale del contributo straordinario di solidarietà, trattandosi «di un mero inconveniente di fatto» (sentenza n. 111 del 2024).

Del resto, siccome l'aliquota si applica sull'incremento differenziale che deriva dal confronto tra i saldi, tale fenomeno, relativo al complesso delle operazioni che concorrono alle LIPE, può sussistere in entrambi i periodi di riferimento, venendo così, almeno in potenza, a bilanciarsi.

Pertanto, dato che la fatturazione, come si è detto, è generalmente connessa all'incasso del relativo prezzo, la casa madre può operare compensazioni contrattuali, che non assumono rilevanza agli effetti dell'IVA, con le sue stabili organizzazioni.

Infine, va considerato che questa organizzazione dell'attività a livello mondiale consente alla casa madre di sopperire a esigenze dei cessionari italiani anche in momenti di crisi, mostrando così un conseguente posizionamento differenziale nel mercato.

28.3.2.- In secondo luogo, non appare convincente il tentativo del rimettente di replicare, in riferimento al caso di specie, l'argomentazione che questa Corte ha sviluppato per giungere alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, nella ricordata sentenza n. 111 del 2024, dell'inclusione delle accise, versate allo Stato e indicate nelle fatture attive, ai fini della quantificazione del saldo incrementale rilevante per il calcolo del contributo.

La sentenza è pervenuta a tale esito evidenziando diverse ragioni per le quali «[l]a particolarità del regime di imposizione dell'accisa - tributo che ha quindi natura monofase - si riflette, compromettendola radicalmente, sulla ragionevolezza della disposizione censurata», e, quindi, non solo perché le accise vengono «incluse nelle fatture attive rilevanti ai fini delle LIPE, ancorché non risultino in quelle passive di acquisto», dato che l'acquisto è avvenuto in regime di sospensione di imposta.



In particolare, la Corte ha precisato che le accise vengono liquidate «applicando alla quantità di prodotto l'aliquota d'imposta», per cui prescindono del tutto dal prezzo di vendita e, pertanto, «anche quando il soggetto passivo del contributo straordinario di solidarietà, pur aumentando le vendite, avesse diminuito il prezzo dei prodotti, l'impatto delle accise avrebbe contribuito a innalzare la base imponibile del contributo stesso, ancorché in assenza di qualsiasi manovra speculativa».

Inoltre, ha rimarcato che la «complessa dinamica applicativa delle accise determina anche una discriminazione orizzontale tra i soggetti passivi del contributo: perché solo per alcuni di questi, ovvero quelli che versano allo Stato l'accisa e la "caricano" nelle fatture attive, si verifica il descritto effetto distorsivo, ma non per quelli che, all'interno della filiera, possono cedere i prodotti energetici in sospensione di imposta, per i quali l'accisa non rileva [...]» (sentenza n. 111 del 2024).

Si tratta di profili correlati alla specificità della disciplina delle accise e che concorrono in misura determinante a inficiare il meccanismo di calcolo della base imponibile del contributo straordinario di solidarietà.

Tali profili, però, non sono trasponibili al caso di specie, dove viene in considerazione solo una delle criticità evidenziate in quella sentenza, ovvero quella inerente all'asimmetria, che da sola, per quanto già precisato, non è però determinante.

Nemmeno conferente è poi il riferimento, proposto dal rimettente, all'art. 37, comma 3-ter, del d.l. n. 21 del 2022, come convertito e successivamente modificato, in materia di fatture attive non territorialmente rilevanti, secondo cui: «[n]on concorrono alla determinazione dei totali delle operazioni attive, di cui al comma 3, le operazioni attive non soggette a IVA per carenza del presupposto territoriale, ai sensi degli articoli da 7 a 7-septies del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, se e nella misura in cui gli acquisti ad esse afferenti siano territorialmente non rilevanti ai fini dell'IVA».

Tale previsione ha la funzione di stabilire in quali casi operazioni attive, non soggette a IVA per carenza del presupposto territoriale, possano comunque valere ai fini del calcolo del contributo straordinario: si tratta di un criterio che, in realtà, si muove in senso contrario a quello che il giudice rimettente intenderebbe prospettare, in quanto produce l'effetto che persino operazioni IVA prive del requisito della territorialità possano assumere rilevanza ai fini del calcolo del contributo straordinario.

28.3.3.- In conclusione, alla luce di queste considerazioni, la circostanza che, ai fini del calcolo della base imponibile del contributo straordinario, si debba tenere conto delle operazioni attive realizzate dalle stabili organizzazioni, rilevanti nel territorio in cui ha sede la casa madre, e non anche di quelle passive, relative agli acquisti dalle stesse compiuti, non travalica quella soglia della manifesta irragionevolezza di cui questa Corte ha comunque richiesto il rispetto anche nell'ambito del contributo straordinario di solidarietà.

28.4.- Da ultimo, va anche considerato che nemmeno sarebbe possibile porre rimedio alla criticità evidenziata prevedendo l'attrazione nelle LIPE della casa madre delle afferenti fatture passive relative agli acquisti compiuti dalle stabili organizzazioni all'estero, in modo tale da tenerne conto ai fini del conteggio dei saldi differenziali.

Non solo milita in tal senso quanto in precedenza affermato circa la non necessaria simmetria, ma anche, come del resto precisa la stessa difesa di parte, il fatto che questa soluzione, da un lato, determinerebbe «un radicale stravolgimento dell'intera architettura impositiva ai fini dell'[IVA], prima ancora che del Contributo», e, dall'altro, non considererebbe l'irrelevanza, nel caso di specie, di un nesso di afferenza tra fatture di acquisto e di vendita, essendo le prime per definizione interamente relative a costi esteri e, quindi, «a costi esclusi da IVA in Italia».

Si tratta di assunti certamente condivisibili; del resto, va anche aggiunto che l'evidenziata criticità è conseguente alla scelta organizzativa dell'operatore economico, che implica la sottoposizione delle operazioni passive compiute dalle sue stabili organizzazioni alla specifica disciplina IVA del luogo in cui le stesse sono collocate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37 del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, come modificato dall'art. 55 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91, e successivamente modificato dall'art.1, comma 120, lettere a), b) e c), della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025),



sollevate, in riferimento agli artt. 3, 42, 53 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sezione 27, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37 del d.l. n. 21 del 2022, come convertito e successivamente modificato, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza, dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sezione 27, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260135

N. 136

Sentenza 8 giugno - 21 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Impugnazioni - Termini - Difensore dell'imputato giudicato in assenza - Deposito del mandato ad impugnare - Concessione di un termine aggiuntivo di quindici giorni al solo difensore d'ufficio, anziché anche a quello di fiducia - Omessa previsione - Esclusione, in ogni caso, del difensore dell'imputato presente, ugualmente non tenuto a munirsi del predetto mandato - Denunciata violazione del principio di eguaglianza e irragionevole disparità di trattamento - Non fondatezza della questione.

- Codice di procedura penale, art. 585, comma 1-bis.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 585, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, promosso dalla Corte d'appello di Roma, sezione seconda penale, nel procedimento penale a carico di S. H., con ordinanza del 1° aprile 2025, iscritta al n. 94 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio dell'8 giugno 2026 il Giudice relatore Francesco Viganò;
deliberato nella camera di consiglio dell'8 giugno 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 1° aprile 2025 (reg. ord. n. 94 del 2025), la Corte d'appello di Roma, sezione seconda penale, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 585, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, introdotto dall'art. 33, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), nella parte in cui non limita al difensore d'ufficio dell'imputato giudicato in assenza la concessione di ulteriori quindici giorni per proporre impugnazione, rispetto ai termini indicati nel comma 1.

1.1.- La Corte rimettente è investita dell'appello contro la sentenza di condanna emessa dal Tribunale ordinario di Cassino il 19 settembre 2024 nei confronti di S. H., giudicato in assenza e assistito da un difensore di fiducia. Il Tribunale si era riservato di depositare la motivazione nei successivi trenta giorni; ai sensi dell'art. 585, comma 1, lettera *c*), cod. proc. pen., dunque, l'imputato e il suo difensore avrebbero potuto presentare appello entro quarantacinque giorni dalla scadenza del termine per il deposito della sentenza, ossia il 3 dicembre 2024. Il difensore dell'imputato ha tuttavia presentato appello il 18 dicembre 2024, avvalendosi del censurato comma 1-*bis* del medesimo articolo, che prevede l'aumento di quindici giorni dei termini di cui al comma 1 per l'impugnazione del difensore dell'imputato giudicato in assenza.

Di qui la rilevanza della questione prospettata: se essa fosse giudicata fondata, infatti, l'appello dovrebbe essere considerato inammissibile per tardività.

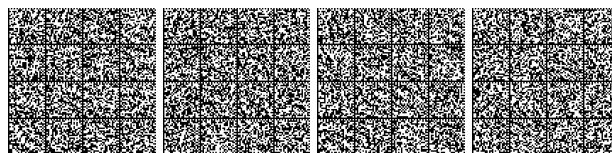
1.2.- Circa la non manifesta infondatezza della questione, la rimettente ricostruisce anzitutto il quadro normativo nel quale il censurato comma 1-*bis* si inserisce.

Il giudice *a quo* osserva in particolare che il d.lgs. n. 150 del 2022, con l'art. 33, comma 1, lettera *d*), aveva introdotto nell'art. 581 cod. proc. pen. un nuovo comma 1-*quater*, il quale stabiliva che il difensore dell'imputato giudicato in assenza dovesse depositare, a pena di inammissibilità, specifico mandato a impugnare, rilasciato dopo la pronuncia della sentenza, contenente dichiarazione o elezione di domicilio dell'imputato ai fini della notificazione del decreto di citazione a giudizio.

Parallelamente a tale disposizione, lo stesso d.lgs. n. 150 del 2022, con il richiamato art. 33, comma 1, lettera *f*), aveva introdotto il censurato comma 1-*bis* nell'art. 585 cod. proc. pen. Consapevole - osserva la rimettente - «che l'assenza dell'imputato può comportare una maggiore difficoltà di contatti con il difensore, e quindi ostacolare quest'ultimo nel munirsi del mandato a impugnare richiesto dall'art. 581 comma 1-*quater* c.p.p.», il legislatore avrebbe previsto un termine di quindici giorni aggiuntivi rispetto ai termini ordinari per il caso di imputato giudicato in assenza, proprio per rendere più agevoli al difensore «le ricerche dell'imputato in vista del deposito del mandato ad impugnare».

Il giudice *a quo* osserva, poi, che l'art. 2, comma 1, lettera *o*), della legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare) ha modificato il citato comma 1-*quater* dell'art. 581 cod. proc. pen., limitando l'onere di munirsi dello specifico mandato a impugnare al solo difensore d'ufficio dell'imputato giudicato in assenza.

La legge n. 114 del 2024 non ha parallelamente modificato, però, il censurato comma 1-*bis* dell'art. 585 cod. proc. pen., che continua ad applicarsi al «difensore dell'imputato giudicato in assenza», senza distinguere tra difensore di fiducia e d'ufficio. Conseguentemente, a parere del giudice *a quo*, l'allungamento di quindici giorni dei termini ordinari



per l'impugnazione continuerebbe a trovare logica spiegazione per il difensore d'ufficio, tuttora gravato dell'onere di munirsi di specifico mandato a impugnare, ma non potrebbe più giustificarsi in relazione al difensore di fiducia, che di tale onere non è più gravato.

Più in particolare, all'esito delle modifiche intervenute nel 2024, la disciplina censurata violerebbe l'art. 3 Cost. sotto un duplice profilo. Da un lato, essa equiparerebbe irragionevolmente il trattamento di due posizioni del tutto differenti (quella del difensore d'ufficio e quella del difensore di fiducia dell'imputato giudicato in assenza, solo il primo risultando ormai gravato dell'onere di munirsi di specifico mandato a impugnare). Dall'altro, essa creerebbe una irragionevole disparità di trattamento tra il difensore di fiducia dell'imputato giudicato in presenza e il difensore di fiducia dell'imputato giudicato in assenza, dal momento che soltanto quest'ultimo è beneficiario del termine aggiuntivo previsto dalla disposizione censurata, senza che ciò trovi giustificazione negli adempimenti per l'ottenimento dello specifico mandato a impugnare, che oggi non sono più richiesti.

La rimettente auspica, dunque, una pronuncia con la quale questa Corte limiti al solo difensore d'ufficio dell'imputato giudicato in assenza l'aumento di quindici giorni del termine per l'impugnazione previsto dalla disposizione censurata.

2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

Osserva anzitutto l'interveniente che il vigente sistema processuale configurerebbe «un vero e proprio statuto dell'imputato assente, costituito da determinate e imprescindibili garanzie procedurali»; e che proprio la distinzione tra procedimenti che coinvolgono imputati presenti e assenti consentirebbe di cogliere la ragionevolezza della disciplina censurata.

In effetti, «ancorché la norma sospettata di illegittimità possa o meno caratterizzarsi per la genesi descritta dal giudice *a quo* e, quindi, essere stata introdotta in conseguenza dell'aggravio previsto dall'art. 581, comma 1-*quater* c.p.p. per consentire al difensore dell'imputato giudicato in assenza di introdurre impugnazione», la scelta del legislatore del 2024 di limitare quell'aggravio al solo difensore di ufficio, mantenendo però anche per il difensore di fiducia l'aumento del termine per impugnare previsto dalla disposizione censurata, troverebbe comunque il proprio fondamento nella considerazione che l'assenza dell'imputato «è una condizione cui l'ordinamento appresta maggiori tutele e garanzie».

Del resto, lo stesso difensore di fiducia ben potrebbe aver avuto l'incarico all'inizio del procedimento e non avere avuto più alcun contatto con l'assistito. Di ciò sarebbe puntuale dimostrazione il fatto che la mera nomina di un difensore di fiducia non sia «garanzia sufficiente del fatto che l'imputato abbia conoscenza effettiva del processo». La «presunzione assoluta di una continua permanenza in concreto del canale comunicativo del difensore presente in giudizio, [con] l'imputato dichiarato assente» non apparirebbe pertanto «conforme ad un sistema processuale che garantisce l'assente con particolari tutele, tra le quali il diritto all'effettiva conoscenza della pendenza di un giudizio e di una sentenza di condanna a suo carico».

Il mantenimento del termine di quindici giorni aggiuntivi anche per il difensore di fiducia sarebbe, in definitiva, «in linea con la priorità di garantire più che possibile l'imputato assente dalle conseguenze della lesione del "diritto di difendersi, essendo informato", posto a fondamento della tutela della parte assente e dello stesso principio del giusto processo».

3.- L'Unione delle camere penali italiane (UCPI) ha depositato un'opinione in qualità di *amicus curiae*, ammessa con decreto presidenziale del 1° aprile 2026.

L'*amicus* auspica, in particolare, il rigetto della questione prospettata, dal momento che - anche laddove il legislatore del 2022 avesse effettivamente inteso ancorare l'aumento di quindici giorni del termine per impugnare all'onere di munirsi di specifico mandato a impugnare posto a carico del difensore dell'imputato giudicato in assenza - sussisterebbero comunque altre ragioni che potrebbero conferire ragionevolezza alla disposizione censurata. Ad esempio, potrebbe sostenersi «che come il difensore d'ufficio dell'assente, così anche il difensore di fiducia abbia la necessità di prendere contatti con il proprio assistito dopo la pronuncia di primo grado». Ciò che rilevarebbe sarebbe, invece, soltanto la presenza o l'assenza dell'imputato nel corso del giudizio.

Inoltre, l'UCPI sottolinea come l'ordinanza di rimessione auspichi una pronuncia in *malam partem*, funzionale soltanto a «limitare la possibilità di proporre gravami avverso una sentenza sfavorevole».



Considerato in diritto

4.- La Corte d'appello di Roma, sezione seconda penale, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 585, comma 1-bis, cod. proc. pen., introdotto dall'art. 33, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 150 del 2022, nella parte in cui non limita al difensore d'ufficio dell'imputato giudicato in assenza la concessione di ulteriori quindici giorni per proporre impugnazione, rispetto ai termini indicati nel comma 1.

5.- La questione è ammissibile.

L'amicus curiae osserva che la Corte rimettente auspica una sentenza in malam partem per il difensore dell'imputato. Più precisamente, essa sollecita una sentenza formalmente additiva, ma nella sostanza parzialmente ablativa del termine supplementare a impugnare di quindici giorni per il difensore di fiducia dell'imputato giudicato in assenza: con un esito - dunque - complessivamente deteriore per la difesa.

Tuttavia, rispetto a una questione che non coinvolge il diritto penale sostanziale, questo rilievo non può essere di per sé considerato di ostacolo alla sua ammissibilità (*ex multis*, sentenze n. 173 del 2022, n. 218 del 2020, n. 121 del 2009, n. 320 e n. 26 del 2007, in cui la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disciplina processualpenalistica censurata ha comportato effetti sfavorevoli per l'imputato).

E ciò a condizione che l'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale si faccia carico - anche attraverso la modulazione degli effetti temporali della sentenza (per un recente esempio in materia processuale, in relazione alla tutela dell'affidamento della persona offesa, sentenza n. 123 del 2025, punto 5 del Considerato in diritto) - di salvaguardare la posizione giuridica di chi abbia confidato nella disciplina dichiarata costituzionalmente illegittima, in particolare esercitando le proprie facoltà defensionali entro i termini da essa previsti, come in effetti accaduto nel procedimento *a quo*.

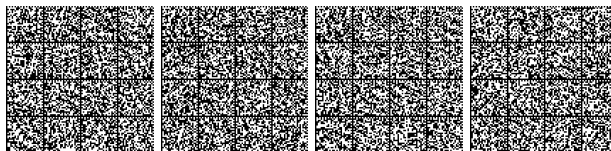
6.- Nel merito, la questione non è fondata.

6.1.- Occorre preliminarmente rammentare che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, nella configurazione degli istituti processuali il legislatore gode di ampia discrezionalità, censurabile soltanto laddove la disciplina palesi profili di manifesta irragionevolezza (*ex multis*, sentenze n. 128, n. 39 e n. 38 del 2025, rispettivamente punti 4.2., 4.1. e 4 del Considerato in diritto; n. 189, n. 96 e n. 83 del 2024, rispettivamente punti 9, 7 e 5.5. del Considerato in diritto; n. 67 del 2023, punto 6 del Considerato in diritto).

6.2.- L'ordinanza di remissione muove dal presupposto che la disposizione censurata, il comma 1-bis dell'art. 585 cod. proc. pen., sia stata introdotta dal legislatore del 2022 in chiave di compensazione rispetto alla contestuale introduzione del comma 1-quater dell'art. 581 cod. proc. pen., che - nella sua versione originaria - richiedeva tanto al difensore d'ufficio, quanto a quello di fiducia dell'imputato giudicato in assenza, di depositare con l'atto di impugnazione, a pena d'inammissibilità, specifico mandato a impugnare, rilasciato dopo la pronuncia della sentenza da sottoporre a gravame. La concessione di un termine ulteriore di quindici giorni rispetto agli ordinari termini per impugnare, come previsti dal comma 1 dello stesso art. 585 cod. proc. pen., ad avviso del rimettente sarebbe stata funzionale ad assicurare al difensore dell'imputato giudicato in assenza un lasso di tempo più congruo per prendere contatto con il proprio assistito e per farsi conferire il mandato.

Una volta, però, modificato l'art. 581, comma 1-quater, cod. proc. pen. a opera della legge n. 114 del 2024, nel senso di richiedere il deposito di specifico mandato a impugnare al solo difensore d'ufficio dell'imputato giudicato in assenza, la mancata parallela modifica dell'art. 585, comma 1-bis, cod. proc. pen. avrebbe creato - nella prospettiva della Corte rimettente - un'irragionevole asimmetria: il termine supplementare di quindici giorni potrebbe ormai ritenersi giustificato soltanto nei confronti del difensore d'ufficio dell'imputato giudicato in assenza, che è ancora gravato dell'onere di rintracciare il proprio assistito per chiederne lo specifico mandato a impugnare, mentre non lo sarebbe più nei confronti del difensore di fiducia, che il legislatore del 2024 ha sollevato da tale onere.

Una simile asimmetria creerebbe, secondo la rimettente, per un verso, una irragionevole equiparazione di trattamento tra difensore d'ufficio e difensore di fiducia dell'imputato giudicato in assenza, assicurando a entrambi dei termini per impugnare più estesi rispetto a quelli ordinari a fronte dei diversi oneri processuali da cui l'uno e l'altro sono gravati; e per altro verso un'irragionevole disparità di trattamento tra il difensore di fiducia dell'imputato presente e quello dell'imputato giudicato in assenza, posto che soltanto il secondo beneficia del termine più esteso, anche se nessuno di essi è tenuto a munirsi di uno specifico mandato a impugnare.



6.3.- Sul punto, non può non riconoscersi che l'assunto dal quale muove il giudice *a quo* - la stretta connessione esistente, nella prospettiva del legislatore del 2022, tra l'onere processuale introdotto con l'art. 581, comma 1-*quater*, cod. proc. pen. a carico di tutti i difensori dell'imputato giudicato in assenza e l'allungamento dei termini per impugnare in favore di tutti costoro, previsto dall'art. 585, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. - trova conforto nell'analisi del criterio direttivo di delega la cui attuazione ha dato luogo a entrambe le disposizioni.

L'art. 1, comma 7, lettera *h*), della legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari) delegava infatti il legislatore a «prevedere che il difensore dell'imputato assente possa impugnare la sentenza solo se munito di specifico mandato, rilasciato dopo la pronuncia della sentenza; prevedere che con lo specifico mandato a impugnare l'imputato dichiari o elegga il domicilio per il giudizio di impugnazione; prevedere, per il difensore dell'imputato assente, un ampliamento del termine per impugnare».

I tre interventi qui prefigurati, poi puntualmente attuati dal legislatore delegato, erano evidentemente concepiti dal legislatore delegante come coordinati e funzionali all'unico obiettivo di assicurare che l'imputato giudicato in assenza intendesse effettivamente proporre impugnazione contro la sentenza. In particolare, le difficoltà che il difensore avrebbe potuto incontrare nel farsi rilasciare dall'imputato uno specifico mandato a impugnare avevano suggerito al legislatore del 2021 di garantirgli un termine più disteso per proporre impugnazione in tutti i casi in cui si fosse proceduto in assenza dell'imputato.

La restrizione dell'onere di acquisire lo specifico mandato al solo difensore d'ufficio e la sua eliminazione per il difensore di fiducia dell'imputato giudicato in assenza, avvenuta con la riforma del 2024, ha indubbiamente fatto venir meno la simmetria originaria tra le due disposizioni.

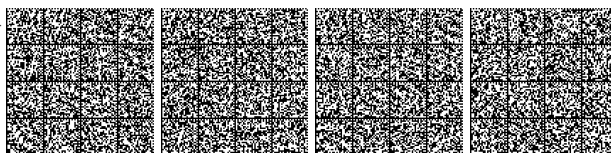
6.4.- Ciò non esclude, tuttavia, che l'aumento di quindici giorni del termine previsto dalla disposizione censurata possa conservare una sua autonoma *ratio* - indipendentemente dalle intenzioni soggettive del legislatore della legge delega del 2021 - anche se riferito a tutti i difensori, d'ufficio o di fiducia che siano, dell'imputato giudicato in assenza.

Come sottolineato in sostanza tanto dall'Avvocatura generale dello Stato, quanto dall'UCPI nella sua qualità di *amicus curiae*, non è infatti in radice implausibile che il difensore - d'ufficio o di fiducia - di un imputato che abbia scelto di non essere presente durante il processo celebrato a suo carico possa necessitare, in via generale, di un tempo maggiore, rispetto a quello occorrente al difensore dell'imputato che sia stato presente al processo, per contattare il proprio assistito, illustrargli compiutamente la vicenda processuale e la decisione del giudice, valutare se proporre impugnazione e decidere assieme a lui quale strategia difensiva adottare nel successivo grado di giudizio.

È bensì vero che l'essere l'imputato tecnicamente presente nel processo non assicura che, in ogni singolo caso concreto, egli abbia realmente seguito il giudizio, mantenendo uno stretto rapporto con il proprio difensore. Una volta che sia comparso anche in una sola udienza, l'imputato è, infatti, semplicemente «considerato» presente in tutte le udienze successive, ai sensi dell'art. 420, comma 2-*ter*, cod. proc. pen. Addirittura, in forza della medesima disposizione, egli è «considerato» presente anche nelle ipotesi in cui abbia richiesto per iscritto di essere ammesso a un procedimento speciale o sia assistito in udienza da un procuratore speciale nominato per la richiesta di un procedimento speciale, senza che sia necessaria la sua partecipazione fisica al processo.

Tuttavia, nel processo in assenza la distanza dell'imputato dalla concreta vicenda processuale è, per così dire, *in re ipsa*; e l'allungamento del termine previsto dalla disposizione censurata presuppone la persistenza dell'assenza al momento della decisione, dovendo l'originaria dichiarazione di assenza essere revocata dal giudice nel caso in cui l'imputato compaia in udienza nel corso del processo (art. 420-*bis*, comma 6, cod. proc. pen.). Una tale situazione - in un contesto normativo che non configura la partecipazione fisica dell'imputato al processo celebrato a suo carico come un obbligo - può pertanto essere non irragionevolmente assunta dal legislatore a fondamento di una disciplina differenziata del termine per impugnare, che tenga conto della necessità del difensore, d'ufficio o di fiducia, di disporre del tempo necessario per valutare, assieme al suo assistito, l'opportunità di proporre impugnazione. E ciò a prescindere dalla variabile se il difensore stesso debba o non debba munirsi, ai sensi del comma 1-*quater* dell'art. 581 cod. proc. pen. come modificato nel 2024, di specifico mandato a impugnare.

Una scelta differente, come quella auspicata dal giudice rimettente, sarebbe certo stata possibile per il legislatore del 2024. Tuttavia, essa non poteva ritenersi doverosa, al metro del principio costituzionale di eguaglianza evocato dal giudice *a quo*.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 585, comma 1-bis, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Roma, sezione seconda penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

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

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260136

N. 137

Sentenza 8 giugno - 21 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Contributo unificato per le spese di giustizia - Iscrizione a ruolo delle cause nei procedimenti civili - Condizione - Versamento del contributo unificato o del minor contributo dovuto per legge - Denunciata irragionevole preclusione della possibilità di agire in giudizio in giudizio, in forza di un onere fiscale privo di collegamento con un obiettivo di razionalizzazione del servizio giustizia, nonché violazione dei principi di ragionevolezza ed eguaglianza - Non fondatezza della questione.

Tributi - Contributo unificato per le spese di giustizia - Iscrizione a ruolo delle cause nei procedimenti civili - Condizione - Versamento del contributo unificato o del minor contributo dovuto per legge - Denunciata irragionevole preclusione della possibilità di agire in giudizio nonché violazione dei principi di ragionevolezza ed eguaglianza in forza dell'asserita attribuzione al cancelliere del potere di decidere dell'iscrizione a ruolo della causa - Necessità di modifiche normative di sistema rientranti nelle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore - Inammissibilità della questione.

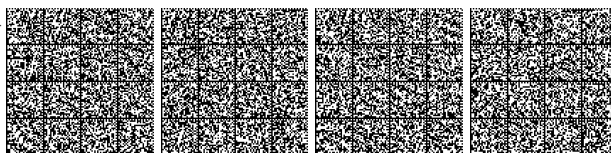
- Legge 30 dicembre 2024, n. 207, art. 1, comma 812, lettera a), numero 2).
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 812, lettera *a*), numero 2), della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027), promossi dalla Corte di cassazione, terza sezione civile, con tre ordinanze dell'11 dicembre 2025, iscritte ai numeri 259 e 260 del registro ordinanze 2025 e al n. 30 del registro ordinanze 2026, e dal Giudice onorario di pace di Benevento, con ordinanza del 22 gennaio 2026, iscritta al n. 28 del registro ordinanze 2026 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 2 e 9, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visti gli atti di intervento dell'Associazione nazionale forense (ANF) e del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nella camera di consiglio dell'8 giugno 2026 il Giudice relatore Luca Antonini; deliberato nella camera di consiglio dell'8 giugno 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con quattro ordinanze di analogo tenore - tre emesse dalla Corte di cassazione, terza sezione civile (iscritte ai numeri 259 e 260 reg. ord. del 2025 e al n. 30 reg. ord. del 2026), e una dal Giudice onorario di pace di Benevento (iscritta al n. 28 reg. ord. del 2026) - vengono sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 812, lettera *a*), numero 2), della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027).

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

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

Ai sensi del successivo comma 3 del medesimo art. 13, inoltre, la somma dovuta a titolo di contributo unificato è ridotta della metà per specifici processi e per determinate controversie.

2.- In punto di rilevanza, la Corte di cassazione riferisce di essere chiamata a decidere di ricorsi proposti successivamente alla data di entrata in vigore della disposizione censurata, di cui deve, pertanto, fare applicazione.

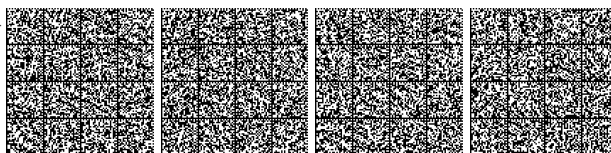
Precisano infatti i giudici a quibus che, con provvedimento del 10 giugno 2025, la Prima presidente della Corte di cassazione ha disposto che la cancelleria, a fronte dell'omesso versamento della suddetta «quota minima» del contributo unificato, debba comunque trasmettere gli atti alla «Sezione cui il ricorso spetta per materia, per l'adozione dei provvedimenti giurisdizionali di competenza».

2.1.- Sempre in tema di rilevanza, il Giudice onorario di pace di Benevento espone che la società ricorrente nel giudizio della cui cognizione è investito aveva in precedenza tempestivamente depositato un ricorso in opposizione a decreto ingiuntivo, che non era stato iscritto a ruolo in ragione dell'omesso pagamento del contributo unificato.

L'opponente ha, quindi, depositato un nuovo ricorso, dopo la scadenza del termine per proporre opposizione, chiedendo di essere rimessa in termini.

Il fondamento di tale istanza è stato, tuttavia, contestato dalla parte opposta in quanto la tardività del deposito del secondo ricorso non sarebbe riconducibile, alla luce della disposizione censurata, a una causa non imputabile all'opponente. Di qui la necessità di farne applicazione.

3.- In punto di non manifesta infondatezza, i rimettenti, rammentata la natura tributaria del contributo unificato, preliminarmente ripercorrono la giurisprudenza costituzionale che ha giudicato costituzionalmente illegittime norme che in diversi modi condizionavano la tutela giurisdizionale all'assolvimento di oneri fiscali.



In primo luogo, richiamano la sentenza n. 21 del 1961, con cui questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 24 e 113 Cost., dell'art. 6, secondo comma, della legge 20 marzo 1865, n. 2248 (Per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia), Allegato E (Legge sul contenzioso amministrativo), che recava la regola del *solve et repete*.

In secondo luogo, evocano la sentenza n. 333 del 2001, che avrebbe distinto «fra oneri imposti allo scopo di assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione ed alle sue esigenze», che «sono consentiti in quanto strumento di quella stessa tutela giurisdizionale che si tratta di garantire», e «oneri tendenti, invece, al soddisfacimento di interessi del tutto estranei alle finalità processuali», che «si traducono in una preclusione o in un ostacolo all'esperimento della tutela giurisdizionale e comportano, perciò, la violazione dell'art. 24 Cost.».

In terzo luogo, ricordano che la sentenza n. 522 del 2002 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione che non consentiva, se non dopo il pagamento dell'imposta di registro, il rilascio dell'originale o della copia della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale al fine di procedere all'esecuzione forzata.

Infine, rammentano che la medesima disposizione è stata in seguito dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 140 del 2022, che avrebbe riscontrato «un irragionevole limite al diritto alla tutela giurisdizionale», anche nella parte in cui non consentiva, sempre in assenza del pagamento dell'imposta di registro, il rilascio della copia della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale al fine della proposizione dell'azione di ottemperanza dinanzi al giudice amministrativo.

3.1.- Le ordinanze di rimessione pronunciate dai giudici di legittimità non reputano, d'altra parte, «utilmente richiamabili, a sostegno della legittimità costituzionale» della disposizione sospettata, altre pronunce (sono citate le sentenze n. 142 del 1976 e n. 56 del 1963 e l'ordinanza n. 63 del 1964) con cui questa Corte ha, invece, escluso l'illegittimità costituzionale di norme che disciplinavano il cosiddetto deposito per il caso di soccombenza.

Si tratterebbe, infatti, di previsioni che, diversamente dalla norma censurata, si limitavano a imporre un mero «“deposito”, la cui perdita era solo eventuale, dipendendo dalla soccombenza».

3.2.- Quanto alle singole censure, i giudici a quibus anzitutto denunciano la violazione degli artt. 3, 24 e 111 Cost., dal momento che la disciplina indubbiata, a loro avviso, irragionevolmente impedirebbe l'accesso alla tutela giurisdizionale.

Al riguardo, evidenziano che l'art. 1, comma 812, lettera a), numero 2), della legge n. 207 del 2024, sotto un primo profilo, comporterebbe che sia «addirittura il cancelliere, con un proprio provvedimento, a disporre il rifiuto» dell'iscrizione a ruolo. Fanno quindi presente la «palese inaccettabilità» della scelta di affidare a quest'organo amministrativo la sorte di una domanda giudiziale.

Sotto un secondo profilo, la disposizione censurata precluderebbe la possibilità di promuovere un giudizio senza che sia ravvisabile «alcun collegamento tra l'imposizione del tributo e un obiettivo di razionalizzazione del servizio giustizia», sicché l'onere fiscale da essa introdotto non sarebbe connesso «con il migliore svolgimento della funzione giurisdizionale».

3.3.- Ad avviso delle ordinanze di rimessione dei giudici di legittimità, inoltre, la disposizione sospettata sarebbe foriera anche di un'irragionevole disparità di trattamento, nell'ambito del giudizio di cassazione, tra il ricorrente principale e quello incidentale: a quest'ultimo, infatti, «non spett[erebbe] l'iscrizione a ruolo», con la conseguenza che su di esso l'onere di cui si discute non graverebbe.

Tutti i rimettenti, infine, ritengono anche che la norma denunciata: a) ingiustificatamente equipari tutte le controversie civili, prevedendo il pagamento del medesimo importo a prescindere dal loro valore; b) irragionevolmente accomuni coloro che sono in grado di sopportare il costo del contributo minimo e coloro che, invece, sono privi dei mezzi economici per farlo, non prevedendo alcunché per consentire a questi ultimi l'esercizio del diritto di agire in giudizio; c) introduca un regime peggiore rispetto a quello recato dalla «disciplina precedente», in forza della quale l'omesso versamento del contributo unificato non precludeva l'accesso alla tutela giurisdizionale.

3.4.- I rimettenti si interrogano, conclusivamente, sulla possibilità di fugare i prospettati dubbi di legittimità costituzionale in considerazione dell'esiguità dell'importo del contributo minimo previsto dalla norma censurata, ma escludono che ciò rientri nei loro poteri, spettando solo a questa Corte compiere una valutazione sul merito della scelta del legislatore.

4.- In tutti i giudizi è intervenuto, con atti sostanzialmente coincidenti, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo la declaratoria di non fondatezza delle questioni sollevate.



4.1.- La difesa statale osserva, preliminarmente, che il contributo unificato sarebbe strettamente correlato all'esercizio dell'attività giudiziaria e ricorda che, come affermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea con specifico riferimento alla debenza del contributo nell'ambito dei procedimenti giurisdizionali amministrativi in materia di appalti pubblici, «[l']articolo 1 della direttiva 89/665/CEE [...] nonché i principi di equivalenza e di effettività devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale che impone il versamento di tributi giudiziari [...] all'atto di proposizione di un ricorso [...]» (quinta sezione, sentenza 6 ottobre 2015, causa C-61/14, Orizzonte Salute - Studio Infermieristico Associato).

In linea generale, d'altra parte, anche la Corte europea dei diritti dell'uomo avrebbe ripetutamente affermato che, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il diritto di accesso a un tribunale imparziale e indipendente può essere soggetto a limitazioni, purché queste non ne compromettano l'essenza, perseguano uno scopo legittimo e siano proporzionate rispetto a tale obiettivo (sono citate Corte EDU, grande camera, sentenza 5 aprile 2018, Zubac contro Croazia; quarta sezione, sentenza 21 gennaio 2014, Valchev e altri contro Bulgaria; prima sezione, sentenza 24 aprile 2008, Kemp e altri contro Lussemburgo; sentenza 23 ottobre 1996, Levages Prestations Services contro France; seduta plenaria, sentenza 21 febbraio 1975, Golder contro Regno Unito).

4.2.- Tanto premesso, l'Avvocatura generale innanzitutto esclude che la giurisprudenza costituzionale richiamata dai rimettenti militi nel senso della dedotta illegittimità costituzionale della disposizione sospettata.

Nel caso della regola del solve et repete, vagliata da questa Corte nella sentenza n. 21 del 1961, il pagamento previsto quale presupposto dell'esperibilità dell'azione giudiziaria aveva, infatti, a oggetto la stessa obbligazione tributaria contestata in giudizio, il cui importo avrebbe peraltro potuto essere anche molto elevato, mentre il censurato art. 1, comma 812, lettera a), numero 2), della legge n. 207 del 2024 impone il pagamento di una somma, estremamente esigua, affatto coincidente con la pretesa oggetto della controversia.

Quanto, poi, alle sentenze di questa Corte n. 333 del 2001, n. 522 del 2002 e n. 140 del 2022, l'Avvocatura generale sottolinea che l'onere fiscale posto a carico delle parti dalle norme esaminate in quelle occasioni non era volto a soddisfare interessi correlati a finalità processuali, mentre l'onere introdotto dalla norma oggetto del presente incidente, riguardando il contributo unificato, che è destinato a sostenere le spese di funzionamento della giustizia, sarebbe strumentale alla realizzazione della domanda di tutela giurisdizionale.

4.3.- Venendo alle specifiche censure prospettate, la difesa statale, evidenziata l'antieconomicità dell'attività di recupero del contributo unificato in relazione alle ipotesi in cui questo è di esiguo importo, osserva che l'introduzione dell'onere fiscale in parola, oltre a scoraggiare la proposizione di azioni meramente pretestuose, avrebbe favorito l'adempimento spontaneo.

Pertanto, oltre all'effetto deflattivo sul contenzioso tributario, la disposizione censurata avrebbe determinato una «anticipazione ed una massimizzazione dei flussi di incasso a favore dell'Erario», una «sensibile riduzione dei costi connessi alle procedure di recupero» e una «significativa liberazione di risorse» umane, «destinate ad essere più efficacemente riallocate su ulteriori servizi erogati per conto del Ministero della Giustizia».

Tanto troverebbe conferma nel «Report andamentale sugli impatti della legge di bilancio 2025 in tema di recupero del contributo unificato» redatto da Equitalia giustizia spa.

Da esso emergerebbe, infatti, una marcata contrazione delle richieste di recupero del contributo unificato da parte degli uffici giudiziari: nel 2025, sarebbero state avanzate «ben 71.854 richieste in meno rispetto al 2023 e 57.542 in meno rispetto al 2024, corrispondenti a una diminuzione [rispettivamente] del 25% e del 21%».

Tale diminuzione, rimarca l'Avvocatura generale, sarebbe stata registrata in misura più rilevante proprio in riferimento allo «scaglione minimo di contributo unificato compreso tra 0,01 e 43 euro, rispetto al quale la percentuale di evasione si [sarebbe quindi] sostanzialmente azzerata».

Alla luce dei rilievi che precedono, non si potrebbe ritenere che la disposizione sospettata, come sostenuto dai giudici a quibus, sia priva di «collegamento [con] un obiettivo di razionalizzazione del servizio giustizia».

Al contrario, essa costituirebbe un ragionevole ed equilibrato contemperamento tra la tutela del diritto di agire in giudizio e «l'esigenza di assicurare il reperimento delle risorse necessarie per il funzionamento dell'amministrazione della giustizia».

Di qui, in definitiva, la non fondatezza della censura di violazione degli artt. 3, 24 e 111 Cost.

4.4.- Anche le questioni sollevate in riferimento al principio di eguaglianza sarebbero destituite di fondamento.

4.4.1.- Il confronto tra le parti abbienti e quelle non abbienti riposerebbe su un erroneo presupposto.

Ricorda difatti la difesa statale che le persone non abbienti possono essere ammesse al patrocinio a spese dello Stato e che da tale beneficio consegue la prenotazione a debito del contributo unificato: diversamente da quanto supposto dai rimettenti, pertanto, non potrebbe ritenersi che la disposizione censurata precluda loro la tutela giurisdizionale.



4.4.2.- Nemmeno sarebbe ravvisabile il vulnus al principio di eguaglianza dedotto in conseguenza della previsione del pagamento dello stesso importo a prescindere dal valore della lite.

Ritiene, al riguardo, la difesa statale che il riferimento al valore della controversia non sia pertinente, poiché la disposizione censurata sarebbe diretta a impedire l'«avvio di una qualsiasi attività giurisdizionale» in mancanza del versamento dell'importo minimo del contributo unificato.

D'altro canto - aggiunge l'Avvocatura generale - una controversia di rilevante valore ben potrebbe essere instaurata anche da persone dotate di risorse economiche modeste. Pertanto, la fissazione, al fine dell'iscrizione a ruolo della causa, di un importo parametrato al valore della lite si sarebbe potuta risolvere in una eccessiva compressione del diritto di agire in giudizio.

4.4.3.- Anche il profilo della censura in esame basato sulla ingiustificata disparità di trattamento, nell'ambito del giudizio di cassazione, tra il ricorrente principale e quello incidentale sarebbe non fondato, perché poggierebbe su un presupposto non condivisibile.

Ai sensi dell'art. 14, comma 1, t.u. spese di giustizia, la parte obbligata al pagamento del contributo unificato di iscrizione a ruolo è difatti quella che «per prima si costituisce in giudizio».

Di conseguenza, a parere dell'Avvocatura generale, l'onere di cui alla disposizione censurata non incomberebbe indefettibilmente sul ricorrente principale, potendo gravare anche sul controricorrente (e quindi anche sul controricorrente che proponga ricorso incidentale), ove esso «per prim[o] si costituisc[a] in giudizio».

D'altra parte, nell'ipotesi in cui, invece, la causa venga iscritta a ruolo dal ricorrente principale, la disposizione denunciata sarebbe «fisiologicamente inapplicabile» al ricorrente incidentale.

Nessuna disparità di trattamento sarebbe, pertanto, ravvisabile.

4.5.- Conclusivamente, l'Avvocatura generale rileva che, attesa l'esiguità dell'importo richiesto, non potrebbe ritenersi che il suo versamento rappresenti un onere tale da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di agire in giudizio.

5.- Nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 30 reg. ord. del 2026, l'Associazione nazionale forense (ANF) ha presentato, in qualità di amicus curiae, un'opinione scritta, ammessa con decreto presidenziale del 4 maggio 2026.

L'ANF ritiene che la disposizione censurata violi gli artt. 3 e 24 Cost. sia in quanto imporrebbe un onere funzionale alla tutela di una pretesa fiscale del tutto estranea a un interesse processuale, sia perché affiderebbe al cancelliere «l'eccezionale potere di determinare [...] una situazione processuale gravissima [...]» (è citata la sentenza di questa Corte n. 82 del 1966).

La disposizione oggetto di doglianza sarebbe, poi, intrinsecamente irragionevole, in quanto l'obiettivo, che essa si prefiggerebbe, di evitare successive azioni di recupero sarebbe vanificato ove la parte onerata abbia pagato il contributo minimo ma non il residuo importo eventualmente dovuto.

Violerebbe inoltre il principio di eguaglianza, in quanto: *a)* non escluderebbe dal suo perimetro applicativo coloro che sono privi di mezzi economici, così pregiudicando anche il principio di eguaglianza sostanziale; *b)* non distinguerebbe le ipotesi in cui la domanda sia, ad esempio, sottoposta a un termine di decadenza; *c)* graverebbe dell'onere da essa contemplato esclusivamente la parte che iscrive la causa a ruolo e non anche quella che propone domanda riconvenzionale o ricorso incidentale; *d)* non sarebbe applicabile ai giudizi diversi da quello civile.

6.- Nel medesimo giudizio, l'ANF, con atto parimenti depositato il 19 marzo 2026, ha altresì spiegato un intervento, dal contenuto sostanzialmente identico a quello dell'opinione.

A sostegno dell'ammissibilità del proprio intervento, l'ANF evidenzia che essa, per previsione statutaria, opera per la tutela del diritto di agire e di difendersi in giudizio e che la disposizione denunciata comporterebbe un ostacolo all'accesso alla tutela giurisdizionale.

Considerato in diritto

7.- Con quattro ordinanze di analogo tenore, la Corte di cassazione, terza sezione civile (numeri 259 e 260 reg. ord. del 2025 e n. 30 reg. ord. del 2026), e il Giudice onorario di pace di Benevento (n. 28 reg. ord. del 2026) dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 812, lettera *a)*, numero 2), della legge n. 207 del 2024, che inserisce, dopo il comma 3 dell'art. 14 del d.P.R. n. 115 del 2002, il comma 3.1.



La disposizione censurata così recita: «[f]ermi i casi di esenzione previsti dalla legge, nei procedimenti civili la causa non può essere iscritta a ruolo se non è versato l'importo determinato ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera a), o il minor contributo dovuto per legge».

Il richiamato art. 13, comma 1, t.u. spese di giustizia stabilisce l'ammontare del contributo unificato e il minore importo da esso previsto è quello di cui alla lettera a), fissato in euro 43.

Ai sensi del successivo comma 3 del medesimo art. 13, inoltre, la somma dovuta a titolo di contributo unificato è ridotta della metà per specifici processi e per determinate controversie.

8.- Ad avviso dei giudici rimettenti, la disposizione denunciata violerebbe gli artt. 3, 24 e 111 Cost., in quanto irragionevolmente precluderebbe la possibilità di agire in giudizio, sotto diversi profili.

In primo luogo, perché comporterebbe che sia «addirittura il cancelliere, con un proprio provvedimento, a disporre il rifiuto» dell'iscrizione a ruolo, con «la palese inaccettabilità» della conseguenza che a quest'organo amministrativo sarebbe affidata la sorte di una domanda giudiziale.

In secondo luogo, perché l'onere fiscale da essa introdotto sarebbe privo di «alcun collegamento [con] un obiettivo di razionalizzazione del servizio giustizia».

Secondo le ordinanze di rimessione dei giudici di legittimità, inoltre, la disposizione sospettata sarebbe foriera anche di un'irragionevole disparità di trattamento, nell'ambito del giudizio di cassazione, tra il ricorrente principale e quello incidentale.

Tutti i rimettenti, infine, ritengono che la norma denunciata: a) ingiustificatamente equipari tutte le controversie civili, prevedendo il pagamento del medesimo importo a prescindere dal loro valore; b) irragionevolmente accomuni coloro che sono in grado di sopportare il costo del contributo minimo e coloro che, invece, sono privi dei mezzi economici per farlo; c) introduca un regime peggiore rispetto a quello recato dalla «disciplina precedente», in forza della quale l'omesso versamento del contributo unificato non precludeva l'accesso alla tutela giurisdizionale.

9.- In limine, deve essere disposta la riunione dei giudizi affinché siano decisi con unica sentenza, dal momento che le censure formulate hanno a oggetto la stessa disposizione e sono fondate sui medesimi parametri e su argomentazioni sostanzialmente coincidenti.

10.- Ancora in via preliminare, va rilevato che, nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 30 reg. ord. del 2026, l'ANF ha spiegato intervento che è stato dichiarato inammissibile con ordinanza n. 98 del 2026.

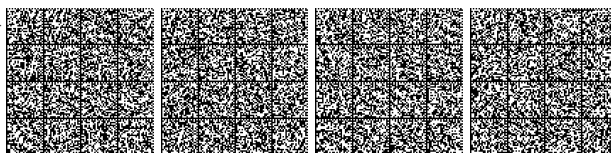
11.- Va infine precisato che restano estranei al *thema decidendum* i profili di illegittimità costituzionale, diversi da quelli dedotti nelle ordinanze di rimessione, formulati dall'*amicus curiae* (sentenze n. 4 del 2025, n. 138 del 2024 e n. 180 del 2021).

12.- Ai fini dell'analisi nel merito delle singole questioni prospettate, è opportuno considerare l'approdo della giurisprudenza costituzionale in tema di oneri fiscali, tra i quali rientra senz'altro il contributo unificato, che ha natura tributaria (*ex plurimis*, sentenza n. 42 del 2013).

Nella sentenza n. 140 del 2022 questa Corte, infatti, ripercorrendo la complessa evoluzione legislativa e giurisprudenziale intervenuta al riguardo, ha chiarito, da un lato, che, come avveniva nell'ipotesi del *solve et repete*, «non è possibile subordinare all'adempimento del dovere tributario, così inteso, l'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale quando si tratti «di contestare la legittimità dell'imposizione tributaria», perché ciò viola l'art. 24 Cost. (sentenza n. 61 del 1970; in termini simili, sentenze n. 522 del 2002 e n. 111 del 1971)». Dall'altro, tuttavia, poiché il dovere tributario esprime «un principio giuridico di integrazione attinente a quei valori di solidarietà che sono strutturali nel disegno costituzionale», «non ha escluso tale possibilità quando ciò avvenga al [di] fuori da tale ipotesi», sicché «il dovere tributario può sì tradursi in oneri concernenti l'esercizio dello stesso diritto alla tutela giurisdizionale», ma con l'avvertenza «che, in concreto, ciò può avvenire solo nel rispetto del principio di proporzionalità e in particolare della stretta necessità, risultando costituzionalmente legittimo, quindi, solo quando l'adempimento di tale dovere non possa essere adeguatamente tutelato in altro modo» (ancora sentenza n. 140 del 2022).

È quindi con riguardo a questi test di proporzionalità e di stretta necessità che deve essere considerata la normativa censurata.

12.1.- In tale prospettiva, va innanzitutto constatato l'elevatissimo tasso di evasione che si è verificato, prima della norma di nuovo conio, in ordine al contributo unificato riguardante i processi civili, dal momento che le relative richieste di recupero, afferenti all'anno di iscrizione al ruolo generale del 2023 e avanzate nel medesimo anno, sono state pari a 59.474; quelle relative all'anno di ruolo generale 2024, parimenti avanzate nello stesso anno di iscrizione, sono state 77.867. A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 14, comma 3.1., t.u. spese di giustizia, invece, le richieste di recupero si sono drasticamente ridotte, risultando, nel 2025, pari a sole 23.871 (tabella 1 del «Report andamentale sugli impatti della legge di bilancio 2025 in tema di recupero del contributo unificato», Equitalia giustizia spa, depositato nel presente giudizio dall'Avvocatura generale).



Dalla scomposizione dei dati emerge, inoltre, che la contrazione delle richieste di recupero, pur avendo riguardato quasi tutti gli scaglioni del contributo unificato, concerne in misura maggiore proprio il contributo minimo cui fa riferimento la norma censurata: risulta, infatti, che nel 2025 la flessione delle richieste di recupero riferite allo scaglione più basso (da euro 0,1 a euro 43) è stata pari all'87 per cento rispetto al 2023 e dell'89 per cento rispetto al 2024 (tabella 2 del citato report). Ciò che evidenzia, a contrario, come il numero più elevato delle richieste di recupero (e dunque delle correlative evasioni) si concentrasse, negli anni precedenti, sugli scaglioni di contributo meno elevati.

12.2.- Questa situazione pone in luce come proprio sugli importi fiscali più bassi, come quello relativo allo scaglione minimo del contributo unificato, il sistema nazionale della riscossione risultasse gravemente inefficiente, poiché il modesto ammontare del contributo stesso rendeva chiaramente antieconomica la procedura di riscossione.

Del resto, gli importi esigui concorrono alla «singolare esistenza di un “magazzino” di entrate non riscosse pari a oltre mille miliardi di euro» (sentenza n. 190 del 2023), sul quale questa Corte si è soffermata in più occasioni, stigmatizzando l'«inefficienza della riscossione coattiva, che incide negativamente su una fase essenziale della dinamica del prelievo delle entrate pubbliche», e non mancando di rimarcare proprio l'«enorme [...] numero dei ruoli relativi» a importi di modesta entità, che contribuiscono «alla genesi delle imponenti cifre che caratterizzano la massa del non riscosso» (sentenza n. 120 del 2021).

È opportuno infine ricordare che, da ultimo, la Corte dei conti ha rilevato che dal flusso medio annuale (nel periodo 2019-2024) delle cartelle esattoriali e degli altri titoli esecutivi emessi dall'Agenzie delle entrate-Riscossione (alla quale sono consegnati anche i ruoli formati da Equitalia giustizia *spa*) emerge una «forte concentrazione numerica per le fasce di minor importo (fino a 10.000 euro)», «che costituiscono complessivamente il 95,48 per cento del totale», pur esprimendo, in termini di carico, solo il 22,04 del totale (Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione del magazzino fiscale da parte dell'ente della riscossione e sul disegno di legge A.S. 1375, marzo 2025).

12.3.- Alla luce di questa grave situazione, e in relazione alla necessità di garantire un più diffuso adempimento del dovere tributario, questa Corte, fin dalla sentenza n. 51 del 2019, ha sollecitato il legislatore a rivedere i criteri di riscossione, sottolineando, proprio in ragione delle difficoltà che si verificano sui piccoli importi, «l'esigenza che per i crediti di minore dimensione» siano predisposti «sistemi di riscossione più efficaci, proporzionati e tempestivi [...]».

13.- Una volta premesse queste considerazioni, ai fini dell'esame del merito, si rende necessario invertire, rispetto a quello prospettato dai rimettenti, l'ordine delle questioni, tutte attinenti alla violazione degli artt. 3, con riguardo sia al principio di ragionevolezza che al principio di eguaglianza, 24 e 111 Cost., ma sollevate con riferimento a differenti profili, lasciando per ultima quella afferente al ruolo dei cancellieri.

13.1.- La questione relativa all'assenza di ogni «collegamento tra l'imposizione del tributo e un obiettivo di razionalizzazione del servizio giustizia» non è fondata.

Diversamente da quanto sostenuto dai giudici a quibus, infatti, il contributo unificato è pacificamente collegato alla «spesa [...] per il servizio giudiziario» (*ex plurimis*, sentenza n. 73 del 2005) ed è diretto a «finanziare le spese che l'amministrazione della Giustizia deve sopportare per la trattazione e la decisione della controversia» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 20 febbraio 2020, n. 4315), concorrendo «al buon funzionamento del sistema giustizia» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 17 luglio 2023, n. 20621).

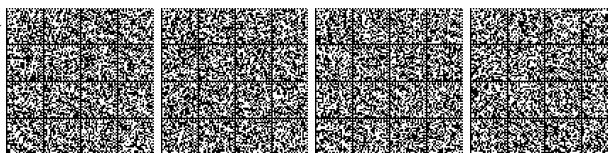
Tale conclusione non può essere scalfita, come probabilmente invece ritengono i rimettenti, rimarcando la tenuità dell'importo del contributo minimo: questa Corte ha già da tempo precisato che la «tenuità dell'importo» richiesto non esclude la finalità che la norma si prefigge (sentenza n. 56 del 1963; nello stesso senso, sentenza n. 142 del 1976).

Proprio l'estrema modestia dell'esborso, al contrario, da un lato, concorre a fare ritenere l'onere fiscale in parola, sotto questo aspetto, non sproporzionato e, dall'altro, sotto il profilo del test di stretta necessità, alla luce delle considerazioni svolte in premessa, dimostra il forte rischio di una mancata attuazione di un dovere inderogabile di solidarietà in assenza di meccanismi automatici o, comunque, semplificati.

Ciò che può giustificare, sotto il profilo del bilanciamento dei contrapposti principi in gioco, la compressione del diritto di agire in giudizio in presenza di un ingiustificato inadempimento del dovere tributario in riferimento a un importo tanto modesto.

13.2.- Parimenti non fondata è la questione inerente alla discriminazione che deriverebbe, nell'ambito del giudizio di cassazione, dalla circostanza che, irragionevolmente, la disposizione sospettata non riserverebbe lo stesso trattamento previsto per il ricorrente principale anche a quello incidentale, non gravando su quest'ultimo l'iscrizione a ruolo e, quindi, l'onere fiscale di cui si discute.

Il presupposto da cui muovono i rimettenti non è condivisibile.



Nel giudizio di cassazione non può «distinguersi [...] tra le posizioni del ricorrente o del controricorrente» (Cass., sez. un. civ., n. 20621 del 2023), nel senso che quest'ultimo, ove provveda per primo al deposito del controricorso - cui consegue l'iscrizione a ruolo della causa - sarà tenuto anche al versamento del contributo unificato.

Ciò può accadere sia nel caso in cui il controricorrente, ricevuta la notifica del ricorso principale, depositi il controricorso con ricorso incidentale prima che il ricorrente principale provveda al proprio deposito, sia nel caso in cui il ricorrente principale ometta di depositare il ricorso nel termine di venti giorni e il controricorrente depositi il controricorso con ricorso incidentale, avendo interesse a far valere l'improcedibilità di quello principale e a ottenere l'esame del merito di quello incidentale.

In queste ipotesi, pertanto, la norma censurata sarà applicabile al ricorrente incidentale, che ha attivato per primo la funzione giurisdizionale, dando impulso al giudizio.

13.3.- Nemmeno fondata è la questione concernente l'irragionevole parificazione delle controversie civili, in quanto tutte soggette, al fine dell'iscrizione a ruolo, al pagamento dello stesso importo minimo, a prescindere dal loro valore.

La disposizione denunciata, come si è evidenziato, è difatti rivolta a conseguire in modo rapido e semplificato il versamento di una quota minima, altrimenti difficilmente incassabile, delle risorse patrimoniali impiegate dallo Stato per l'esercizio della funzione giurisdizionale.

Ove si consideri, poi, che l'importo totale del contributo unificato rimane comunque dovuto, non si traduce in un'irragionevole violazione del principio di eguaglianza non avere imposto, al fine in esame, il pagamento di importi differenziati a seconda del valore della causa.

13.4.- Anche la questione afferente alla discriminazione dei non abbienti, che non sarebbero in grado di sostenere nemmeno il costo del contributo minimo, non è fondata.

È vero che il censurato art. 14, comma 3.1., t.u. spese di giustizia non disciplina espressamente l'ipotesi in cui ad agire in giudizio sia una parte non abbiente.

I giudici a quibus, tuttavia, non prendono in considerazione la disciplina generale dettata in favore dei non abbienti, i quali possono essere ammessi al patrocinio a spese dello Stato, sicché la «situazione di disparità economica [tra le parti] è riequilibrata dalla prenotazione a debito» (sentenza n. 87 del 2021), che consegue dall'ammissione al suddetto patrocinio ai sensi degli artt. 11, comma 1, e 131, comma 2, lettera a), del medesimo t.u.

In questo caso, infatti, il contributo unificato «non deve essere versato [...]» (Cass., sez. un. civ., n. 4315 del 2020).

A ciò va aggiunto che, secondo la circolare del 24 aprile 2025 del Ministero della giustizia - Dipartimento per gli affari di giustizia (Iscrizione a ruolo dei processi civili in attesa del provvedimento di ammissione al patrocinio a carico dello Stato e nuove disposizioni sul pagamento del contributo unificato - legge di bilancio n. 207 del 2024), che ha fornito chiarimenti sulla norma indubbiata, a tale fine non è nemmeno necessario che il competente Consiglio dell'ordine degli avvocati abbia già deliberato l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, essendo sufficiente che la parte allegghi la relativa istanza regolarmente depositata e protocollata dal Consiglio stesso.

13.5.- Non fondata è, da ultimo, la questione relativa alla irragionevole disparità di trattamento cui la norma di nuovo conio avrebbe dato luogo introducendo un regime peggiore rispetto a quello recato dalla «disciplina precedente», alla stregua della quale l'omesso versamento del contributo unificato non precludeva l'accesso alla tutela giurisdizionale.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, «non contrasta, di per sé, con il principio di eguaglianza un trattamento differenziato applicato alle stesse fattispecie, ma in momenti diversi nel tempo, poiché il fluire del tempo può costituire un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche [...]» (recentemente, sentenze n. 41 del 2026 e n. 7 del 2024; nello stesso senso, ordinanza n. 170 del 2009).

Ne consegue che «non sussiste alcuna ingiustificata disparità di trattamento per il solo fatto che situazioni pur identiche siano soggette a diversa disciplina *ratione temporis*» (ordinanze n. 112 del 2013 e n. 31 del 2011).

14.- Inammissibile, invece, deve ritenersi la questione sollevata in riferimento alla scelta del legislatore di affidare a un organo amministrativo la sorte di una domanda giudiziale, in quanto sarebbe «addirittura il cancelliere [...] a disporre il rifiuto» dell'iscrizione a ruolo.

In effetti, a mente dell'art. 14, comma 3.1., t.u. spese di giustizia, in caso di omesso versamento del contributo minimo, ferme le ipotesi di esenzione previste dalla legge, la causa «non può essere iscritta a ruolo» e, ai sensi dell'art. 58 del codice di procedura civile, l'attività di iscrizione a ruolo è demandata al cancelliere.

Di conseguenza, verificati il mancato pagamento e la non riconducibilità del procedimento tra quelli esenti dall'obbligo di pagamento del contributo unificato, è il cancelliere che deve rifiutare l'iscrizione a ruolo, così precludendo «a monte» l'assegnazione del procedimento stesso al giudice.



14.1.- Tale soluzione si pone effettivamente in contrasto con i parametri evocati dai rimettenti.

È vero che avverso il rifiuto di iscrizione sarebbe pur sempre possibile - ad esempio perché la parte si ritiene esente, ai sensi dell'art. 10, commi da 1 a 3, t.u. spese di giustizia, dall'obbligo di versamento del contributo unificato - agire attraverso gli ordinari rimedi giurisdizionali, per poi, una volta ottenuto l'accertamento del diritto all'iscrizione, promuovere il giudizio ab initio precluso; tuttavia, costringere la parte a un vero e proprio "doppio giudizio" in ragione del "potere di veto" in sostanza riconosciuto al cancelliere si risolve in un'irrazionale remora ad agire in giudizio o, perlomeno, in un onere sproporzionato.

Peraltro, questa Corte, già nella sentenza n. 82 del 1966, ha riscontrato la violazione dell'art. 24 Cost. in una fattispecie simile, osservando che, «[m]entre le normali funzioni del cancelliere sono quelle di ricevere gli atti, di registrarli, di tenerli in deposito e di rilasciarne copia o certificati, la norma impugnata affida alla responsabilità del medesimo l'eccezionale potere di determinare, con la non ricezione dell'atto, una situazione processuale gravissima [...]. Il che è quanto dire che la sorte dell'azione può essere compromessa irrimediabilmente da un provvedimento di un organo diverso dal giudice».

In realtà, in quella fattispecie, la disposizione scrutinata faceva dipendere l'effetto preclusivo dal mancato versamento del contributo per la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e dei procuratori e, quindi, non veniva in rilievo, come è nel caso oggi in esame, un onere fiscale strettamente connesso al funzionamento del servizio giustizia.

La disposizione allora colpita da questa Corte presentava quindi un ben più marcato difetto di proporzionalità e di necessità.

Tuttavia, rimane il rilievo che la norma oggi indubbiamente attribuisce a un organo diverso dal giudice il potere di precludere l'accesso alla giustizia.

A tale inconveniente, tuttavia, è in prima battuta il legislatore, nella sua discrezionalità, a dover porre rimedio, perché il quomodo delle soluzioni, mediante le quali potrebbe essere riportato al giudice il potere di precludere l'accesso alla giustizia in caso di mancato assolvimento all'obbligo di versamento del contributo minimo, ricopre uno spettro di possibilità fra le quali è necessario scegliere con un apprezzamento di natura discrezionale.

La soluzione, infatti, potrebbe, ad esempio, consistere: nell'attribuire al giudice del potere di dichiarare l'improcedibilità della domanda in prima udienza; nel consentire una forma immediata di reclamo avverso il diniego di iscrizione al presidente dell'ufficio giudiziario ove il cancelliere esercita le sue funzioni; nel prevedere, come era stato per certi aspetti prefigurato nell'ambito dei lavori preparatori, che in prima udienza il giudice, una volta riscontrato il mancato o parziale pagamento del contributo minimo, assegni alla parte interessata un termine di trenta giorni per adempiere, rinviando la causa a un'udienza successiva, nella quale, persistendo l'omesso versamento, viene dichiarata l'estinzione del giudizio; infine, nel prevedere che l'assegnazione di un tale termine da parte del giudice intervenga in un momento precedente alla celebrazione della prima udienza.

La soluzione adottata, poi, potrebbe dover richiedere un coordinamento sistematico alla luce delle specialità dei diversi riti del processo civile e della natura incidentale dell'eventuale accertamento giudiziale in ordine alla debenza, o meno, del contributo unificato minimo.

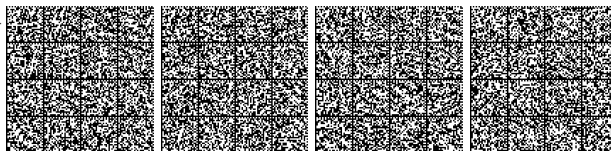
La questione sollevata dai rimettenti in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., sotto il profilo della irragionevole attribuzione al cancelliere del potere di decidere la sorte dell'azione, va perciò dichiarata inammissibile, perché le esigenze prospettate implicano modifiche normative di sistema rientranti nell'ambito delle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore (*ex plurimis*, sentenze n. 84 del 2026, n. 183 del 2025 e n. 71 del 2023).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 812, lettera a), numero 2), della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027), sollevata, con le ordinanze indicate in epigrafe, dalla Corte di cassazione, terza sezione civile, e dal Giudice onorario di pace di Benevento in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, per il profilo della limitazione del diritto di agire in giudizio in forza dell'attribuzione al cancelliere del potere di decidere dell'iscrizione a ruolo della causa;



2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 812, lettera a), numero 2), della legge n. 207 del 2024, sollevata, con le ordinanze indicate in epigrafe, dalla Corte di cassazione, terza sezione civile, e dal Giudice onorario di pace di Benevento in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., per i profili della limitazione del diritto di agire in giudizio in forza di un onere fiscale privo di collegamento con un obiettivo di razionalizzazione del servizio giustizia e della lesione del principio di eguaglianza.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260137

N. 138

Sentenza 10 giugno - 21 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Professioni - Avvocato - Esercizio della professione in forma societaria (c.d. società tra avvocati) - Possibilità che possano partecipare, in qualità di soci di minoranza, soggetti non avvocati diversi da altri professionisti iscritti in albi di altre professioni, quali investitori finanziari/imprenditori - Denunciata violazione del diritto di difesa, sotto il profilo dell'indipendenza dei soci avvocati, nonché dei principi di libera iniziativa economica e concorrenziali - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 31 dicembre 2012, n. 247, art. 4-bis, comma 2, lettera a).
- Costituzione, artt. 24, 41 e 111.

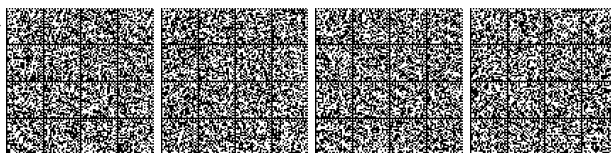
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense), introdotto dall'art. 1, comma 141, lettera *b*), della legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza), promosso dal Consiglio nazionale forense (CNF), nel procedimento vertente tra Unione nazionale delle camere civili (UNCC) e altri, e il Consiglio dell'ordine degli avvocati (COA) di Roma e L. B. srl, con ordinanza del 24 ottobre 2025, iscritta al n. 7 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visti l'atto di costituzione dell'Unione nazionale delle camere civili, degli avvocati Antonio de Notaristefani di Vastogirardi, Mario Spinelli, Monica Ceravolo e Marco Di Benedetto, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 giugno 2026 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

udito l'avvocato Antonio de Notaristefani di Vastogirardi, in proprio e per le altre parti costituite, nonché l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 24 ottobre 2025, iscritta al n. 7 del registro ordinanze 2026, il Consiglio nazionale forense (CNF) ha sollevato, in riferimento agli artt. 24, 41 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense), introdotto dall'art. 1, comma 141, lettera *b*), della legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza), nella parte in cui consente la partecipazione in società esercenti la professione forense «a soggetto non avvocato e diverso da altro professionista iscritto in albi di altre professioni», ammettendo, dunque, la partecipazione di un «socio di puro capitale».

1.1.- Il CNF riferisce di essere chiamato a decidere del ricorso, proposto dall'Unione nazionale delle camere civili (UNCC) e da alcuni singoli avvocati, avverso la delibera del Consiglio dell'ordine degli avvocati (COA) di Roma che aveva rigettato la loro istanza di cancellazione dal relativo albo della L. B. srl.

L'azione era stata promossa dall'UNCC quale ente di categoria legittimato ad agire per lo scopo statutario della tutela del ruolo dell'avvocatura, in quanto lesa dal possibile esercizio della professione forense da parte di enti che non garantirebbero l'autonomia dell'avvocato, come nel caso delle società tra avvocati (STA) partecipate da un socio di capitale. Inoltre, i singoli professionisti avevano agito per difendere il loro interesse alla leale concorrenza nella attività forense, che risulterebbe alterata dall'esercizio della professione da parte di soggetti non indipendenti.

Nello specifico, con l'impugnazione i ricorrenti avevano domandato: 1) in via incidentale, la rimessione a questa Corte della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* della legge n. 247 del 2012, per violazione, tra l'altro, del diritto alla difesa e del giusto processo (artt. 24 e 111 Cost.), nonché dei principi in tema di libertà di iniziativa economica e concorrenza (art. 41 Cost.) e 2) in via principale, la riforma della decisione del COA romano, la cancellazione dall'albo degli avvocati di Roma della società tra avvocati controinteressata.

Il Consiglio nazionale forense condivide i dubbi di legittimità costituzionale prospettati dai ricorrenti, facendone propri gli argomenti e aggiungendo alcune ulteriori considerazioni.

L'ordinanza, innanzitutto, espone che il ricorso, in fatto, aveva esposto che: *a*) «il [...] presidente e legale rappresentante [della L. B. srl] risulta essere imprenditore [...] nonché procuratore [di una compagnia assicurativa]; *b*) l'attività della società controinteressata appare estesa anche ad iniziative commerciali; *c*) dalla società, «in virtù della partnership con il socio di capitale [,] ve[rr]ebbero messe a disposizione dei clienti polizze di tutela legale a condizioni vantaggiose».

Pertanto, i ricorrenti avevano lamentato che:

- la commistione tra tali attività, anche di natura commerciale, e la professione forense, darebbe luogo all'indebolimento del dovere di indipendenza (economica e dal cliente) che grava sull'avvocato;

- tale dovere sarebbe essenziale, perché strumentale all'effettività del diritto di difesa e alla buona amministrazione della giustizia, così assicurando ai cittadini il processo giusto;



- in particolare, l'avvocato inserito in tali società non sarebbe libero nelle sue determinazioni, che, piuttosto, sarebbero orientate dagli organi sociali, dipendendo il suo guadagno dalla fortuna commerciale della società;

- dunque, egli non opererebbe nell'interesse della buona amministrazione della giustizia, bensì esclusivamente per dividere gli utili e potrebbe trovarsi in gravi situazioni di conflitto di interesse per la soluzione delle quali la disciplina non prevede rimedi risolutivi;

- nello specifico, una delle fattispecie di conflitto di interesse sarebbe determinata dalla circostanza che la normativa consente alla STA di prestare attività per il suo socio, in quanto tale eventualità genererebbe problematiche nella determinazione dei compensi e nella ripartizione dei dividendi;

- la società esercente la professione forense partecipata da soci di capitale riuscirebbe a eludere una parte delle incompatibilità previste per gli avvocati (art. 18 della legge n. 247 del 2012) e così si presenterebbe sul mercato con «vantaggi concorrenziali irragionevoli» rispetto ai singoli professionisti che, invece, sono tenuti a rispettare i doveri deontologici anche a costo di minori guadagni.

1.1.1.- Ancora, secondo quanto riferito dal rimettente, la L. B. srl aveva resistito alla domanda con argomenti tanto di portata generale, quanto relativi alla fattispecie concreta.

Per un verso, la resistente si era difesa escludendo la lesione dell'autonomia, libertà e indipendenza dell'avvocato di STA con socio di capitale, perché al singolo professionista, e non alla società nel suo complesso, viene conferito il mandato professionale.

Per altro verso, la resistente aveva sostenuto la sua assoluta conformità al modello di società tra avvocati consentito dall'art. 4-bis della legge n. 247 del 2012: infatti, due avvocati sono titolari dei due terzi del capitale sociale e dei due terzi dei diritti di voto in assemblea, nonché della maggioranza assoluta di due terzi dell'organo di gestione (il consiglio di amministrazione) della società. Inoltre, quanto all'oggetto sociale, la L. B. srl ha evidenziato che quest'ultimo concerne un'attività che potrebbe essere svolta pacificamente anche dal singolo avvocato.

Inoltre, la società resistente ha sottolineato che il servizio assicurativo pubblicizzato nel sito web sarebbe fornito quale «servizio non offerto dallo studio legale, bensì direttamente dal socio di capitale che esercita autonomamente l'attività [assicurativa]».

1.1.2.- Infine, il giudice *a quo* dà atto che il procuratore generale ha concluso per l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione di tutti i ricorrenti.

1.2.- Il rimettente antepone alla esposizione dei presupposti per sollevare questione di legittimità costituzionale due considerazioni sull'ammissibilità dell'impugnazione.

1.2.1.- Quanto al profilo soggettivo, il CNF riconosce la proponibilità del ricorso da parte dell'UNCC e dei singoli avvocati.

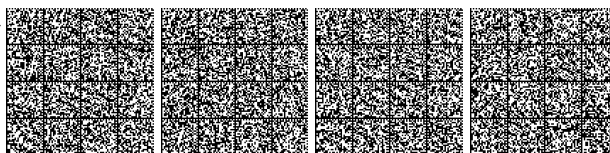
Il rimettente premette che, effettivamente, come eccepito dal procuratore generale, l'art. 17, comma 9, della legge n. 247 del 2012 dispone che la cancellazione dagli albi, elenchi e registri tenuti dall'ordine degli avvocati sia pronunciata dal suo consiglio unicamente «a richiesta dell'iscritto, quando questi rinunci all'iscrizione, ovvero d'ufficio o su richiesta del Procuratore Generale» con esclusione, dunque, di cancellazione su istanza di soggetti terzi come nella specie.

Tuttavia, il CNF afferma l'ammissibilità dell'impugnazione propositagli sulla base della riquificazione della decisione di rigetto assunta dal COA di Roma: a suo dire, il Consiglio dell'ordine aveva deliberato l'istanza di cancellazione implicitamente ritenendola istanza di annullamento in autotutela del provvedimento di iscrizione della L. B. srl, sicché la domanda rivolta al CNF doveva, a sua volta, ritenersi impugnazione del diniego di tale istanza.

Tale controversia ricadrebbe, allora, certamente nella giurisdizione speciale esclusiva sulla «intera materia relativa agli albi» assegnata al Consiglio nazionale forense (si cita Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 31 luglio 2020, n. 16548), che ricomprenderebbe tutti «i reclami avverso i provvedimenti conclusivi ed i relativi atti procedurali che concernono l'iscrizione e la cancellazione da albi, elenchi e registri forensi, a prescindere dalla consistenza della situazione giuridica soggettiva in contesa».

1.2.2.- Quanto al profilo oggettivo, il giudice *a quo* si premura di affermare la sindacabilità del provvedimento di rigetto della richiesta di intervento in autotutela.

Secondo il CNF, infatti, l'impugnazione di una siffatta decisione sarebbe consentita solo eccezionalmente, di modo da evitare sia un'indebita sostituzione dell'autorità giudiziaria nelle scelte dell'amministrazione, sia un aggiramento del mancato esperimento dei rimedi giurisdizionali da parte del titolare della posizione giuridica. A tale ultimo proposito, sarebbe ammessa solo per far valere un rilevante interesse generale dell'amministrazione alla rimozione dell'atto, vale a dire un interesse di ampia portata, travalicante quello individuale della parte in causa.



Tale condizione, anzitutto, ricorrerebbe nel giudizio *a quo* in quanto la verifica in ordine alla legittimità dell'iscrizione all'albo - che legittima la professione forense - di un soggetto partecipato da un socio non professionista risponderebbe certamente a un interesse generale, posto che l'attività forense ha la funzione «di garantire al cittadino l'effettività della tutela dei diritti» (art. 2, comma 2, della legge n. 247 del 2012) e, conseguentemente, tale attività è soggetta a particolari requisiti ed al rispetto delle regole deontologiche forensi.

A rafforzamento di questa conclusione, l'ordinanza richiama la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, 19 dicembre 2024, causa C-295/23, Halmer Rechtsanwaltsgesellschaft UG, la quale - nel riconoscere la non contrarietà al diritto dell'Unione del divieto previsto da uno Stato membro di partecipazione di investitori puramente finanziari nel capitale di una società tra avvocati, perché la corrispondente restrizione della libertà di stabilimento e della libera circolazione dei capitali è giustificata dall'obiettivo di garantire che gli avvocati possano esercitare la loro professione in modo indipendente e nel rispetto dei loro obblighi professionali e deontologici - ha sottolineato che agli avvocati viene affidato il compito, fondamentale in una società democratica, di difendere le persone.

D'altro canto, il rimettente esclude anche che il reclamo proposto generi una indebita intrusione della decisione giurisdizionale nella discrezionalità dell'amministrazione: difatti, lo stesso COA di Roma ne parrebbe avere auspicato l'intervento in quanto, «pur condividendo le considerazioni evidenziate da UNCC», aveva rigettato l'istanza alla luce della vigente normativa, in particolare dell'art. 4-*bis* della legge n. 247 del 2012, di cui non aveva il potere di sollevare questione di legittimità costituzionale in quanto chiamato a compiere una attività, per l'appunto, di natura amministrativa.

1.3.- Tanto premesso, il CNF giustifica la proposizione delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* della legge n. 247 del 2012.

1.3.1.- Anzitutto, in punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che una decisione nel merito del ricorso sul diniego di auto-annullamento dell'iscrizione all'albo della L. B. srl non possa che transitare attraverso una verifica di legittimità costituzionale di tale disposizione, ove consente l'esercizio della professione forense anche a società partecipate da soggetti non professionisti.

1.3.2.- Di seguito, in punto di non manifesta infondatezza, il CNF prospetta le ragioni di contrasto della disposizione censurata con gli artt. 24, 41 e 111 Cost. laddove sancisce la possibile compresenza nelle STA di avvocati e investitori finanziari/imprenditori, rafforzando quanto già prospettato dai ricorrenti.

Il rimettente muove dalla considerazione secondo cui - come sottolineato dalla CGUE nella citata sentenza Halmer - vi sarebbe ontologica incompatibilità tra l'attività legale, che deve essere totalmente indipendente per rispondere ad esigenze di ordine generale, e quella dell'investitore, orientata esclusivamente verso il profitto. In particolare, la presenza di un socio di puro capitale in una società di avvocati esercente la professione forense - consentita dalla disposizione censurata «pur con qualche limite [non significativo]» - potrebbe alterare l'indipendenza della difesa e le regole di libera concorrenza. Tale rischio non potrebbe essere escluso dalla previsione «di vincoli, di legge o statutari, posti al socio di capitale per ragioni legate alla diversa natura delle attività di avvocato e di investitore».

Dunque, secondo il CNF, per un verso vi sarebbe lesione del diritto di difesa, tutelato dall'art. 24 Cost., perché l'esercizio dell'attività difensiva, per soddisfare le esigenze di ordine generale e sociale cui è preordinato, deve potersi svolgere in totale indipendenza e nell'ambito di una equa concorrenza.

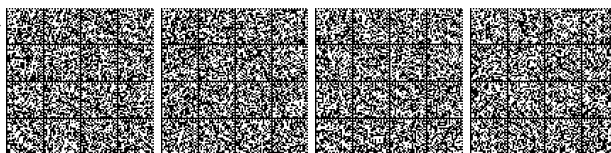
Per altro verso, vi sarebbe contrasto con l'art. 41 Cost. perché «l'iniziativa economica è sì libera, ma non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale (a cui pare assimilabile una corretta concorrenza) o in modo tale da recare danno alla libertà e dignità umana».

1.3.3.- A sostegno delle doglianze, il Consiglio nazionale forense evoca il “dato storico”.

In origine l'art. 5 della legge n. 247 del 2012 aveva delegato il Governo a disciplinare la materia delle società tra avvocati prevedendo che l'esercizio della professione forense in forma societaria fosse consentito esclusivamente a società in cui tutti i soci fossero avvocati iscritti all'albo.

Di seguito, in senso diverso, nell'obiettivo di incrementare la concorrenza, l'art. 1, comma 141, della legge n. 124 del 2017 ha consentito la partecipazione nelle società esercenti la professione forense, secondo quanto indicato nell'ordinanza di rimessione, «anche a soggetti non avvocati», prevedendo unicamente dei limiti di partecipazione («non più di un terzo del capitale sociale e riserva ai soci avvocati della maggioranza dei membri dell'organo gestorio»).

Il giudice *a quo* sostiene che il ripensamento del legislatore non si è sottratto a immediate critiche, proprio per la possibile compromissione della indipendenza, della libertà e dell'assenza di conflitti di interesse della professione legale per effetto della presenza nella STA di un socio di puro capitale. Ciò specie nel caso in cui lo studio legale ricevesse dal socio imprenditore incarichi professionali.



2.- Si è costituita in giudizio la parte ricorrente del giudizio principale (l'UNCC e gli avvocati sottoscrittori in proprio) chiedendo la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis della legge n. 247 del 2012 negli stessi termini auspicati dal rimettente.

La difesa, dopo aver ricostruito i fatti, ha illustrato, condiviso e sostenuto le argomentazioni spese dall'atto di rimessione.

In particolare, la memoria rafforza le argomentazioni del giudice *a quo* in relazione ad entrambe le censure.

2.1.- Quanto alla censura di violazione degli artt. 24 e 111 Cost., la parte ha anzitutto sostenuto l'essenzialità dell'indipendenza dell'avvocato quale strumento per attuare il diritto di difesa e per garantire il giusto processo, tramite i richiami a talune affermazioni della giurisprudenza di questa Corte, della Corte di cassazione e della Corte di giustizia e alla sua enunciazione nella Carta dei principi fondamentali dell'avvocato europeo, nonché nel Codice deontologico degli avvocati europei (rispettivamente adottati dal Consiglio degli ordini forensi europei, a Bruxelles, il 24 novembre 2006 e il 28 ottobre 1988).

L'atto difensivo rappresenta, poi, le specifiche problematiche riconnesse alla partecipazione nelle STA di una società commerciale: *a)* le possibili pressioni del socio imprenditore sul "professionista esecutore" per privilegiare i clienti più remunerativi o per adottare strategie professionali che massimizzino il profitto; *b)* la possibilità per il socio della STA di essere rappresentato da uno dei suoi avvocati, traendo vantaggio economico perché influisce sulla determinazione del compenso e recupera con i dividendi a lui spettanti come socio gran parte di quanto versato alla società per l'attività difensiva ottenuta; *c)* l'inutilità delle limitazioni alla partecipazione alla società o ai suoi organi di amministrazione, posto che il controllo di una società secondo il codice civile può derivare già solo dai rapporti contrattuali (art. 2359, primo comma, numero 3, cod. civ.).

2.2.- Quanto al contrasto della norma censurata con l'art. 41 Cost., la parte sottolinea la distorsione originata dalla norma censurata al principio di concorrenza.

Anzitutto, l'ingresso del socio di capitale nella società tra avvocati «comprimere[bbe]» taluni dei doveri deontologici che gravano sui difensori quali la riservatezza e di segretezza professionale (art. 6 della legge n. 247 del 2012), la fedeltà nell'adempimento del mandato (art. 10 della legge n. 247 del 2012) (*recte*: art. 10 del codice deontologico forense, approvato dal CNF il 31 gennaio 2014 e modificato dallo stesso con delibera 23 gennaio 2026, n. 959), la libertà di accettare o meno l'incarico (art. 11 - *recte*: art. 14 - della legge n. 247 del 2012 e art. 11 del codice deontologico) o il divieto di accaparramento della clientela (art. 37 del codice deontologico). La STA si troverebbe, dunque, in una posizione avvantaggiata rispetto agli altri professionisti che quei doveri rispettano con minori guadagni.

Ma, ancora, il socio di capitale potrebbe ottenere, secondo quanto previsto dall'art. 2476, secondo comma, cod. civ., notizie sugli affari sociali e consultare i libri e documenti della STA e così, ad esempio, apprendere informazioni sui clienti, con possibile violazione degli obblighi di segretezza e riservatezza del professionista. Ciò sarebbe ancor più grave nel caso in cui l'assistito sia un'impresa concorrente e operante nello stesso settore del socio di capitale della STA.

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

3.1.- L'interveniente premette che, benché sia censurato l'intero art. 4-bis della legge n. 247 del 2012, le doglianze del rimettente sarebbero rivolte in via esclusiva al suo comma 2, che consente la partecipazione di soci di capitale.

3.2.- Posta tale premessa, in via preliminare, la difesa statale spiega tre eccezioni.

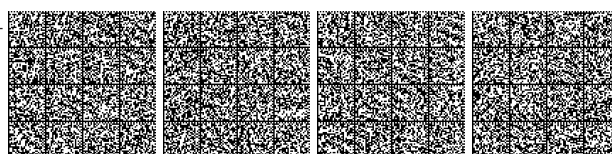
3.2.1.- In primo luogo, le questioni sarebbero inammissibili per insufficiente motivazione sulla rilevanza, per due distinti profili.

Per un verso, il CNF non avrebbe motivato sulla propria giurisdizione, di cui l'Avvocatura dello Stato prospetta il difetto.

Infatti, a mente dell'art. 36, comma 1, della legge n. 247 del 2012, «[i]l CNF pronuncia sui reclami [...] in materia di albi, elenchi e registri», ma il riferimento a tali reclami andrebbe individuato tramite il rinvio alle previsioni dell'art. 17 della stessa legge che, regolando le iscrizioni e le cancellazioni dagli albi, consente al solo interessato di proporre ricorso al Consiglio nazionale forense avverso i dinieghi di iscrizioni o alle cancellazioni (commi 7, 14 e 18).

Diversamente, il ricorso proposto da terzi avverso l'ipotizzato diniego di auto-annullamento di una iscrizione illegittima altrui non ricadrebbe nella giurisdizione del CNF, perché di tipo speciale e non generale e, come tale, da interpretare restrittivamente. Piuttosto, la relativa situazione soggettiva andrebbe qualificata come interesse legittimo la cui cognizione spetterebbe al giudice amministrativo.

Per altro verso, secondo l'Avvocatura dello Stato, l'atto di rimessione non avrebbe motivato sulla legittimazione dei ricorrenti, che, in quanto terzi, ne sarebbero privi.



Secondo l'atto difensivo, in termini generali, la legittimazione a chiedere l'annullamento d'ufficio o la revoca in autotutela di un provvedimento amministrativo spetterebbe ai soli destinatari del provvedimento, e non a soggetti diversi.

Su questa linea, in termini speciali, l'art. 17, comma 9, della legge n. 247 del 2012 prevederebbe la legittimazione a richiedere la cancellazione dall'albo (equipollente alla revoca dell'iscrizione) dell'iscritto-interessato, conferendola in via straordinaria e concorrente solo in capo al procuratore generale, salvo ancora il potere del COA di provvedervi di ufficio. La tassatività della previsione escluderebbe, dunque, la proponibilità dell'istanza da parte di terzi.

La legittimatio di tali soggetti non potrebbe neppure essere recuperata tramite generiche pretese di autotutela: infatti, gli artt. 21-*quinquies* e 21-*octies* (*recte*: 21-*nonies*) della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), che prevedono la disciplina della revoca e dell'annullamento del provvedimento amministrativo, delineerebbero il potere di autotutela quale potere officioso, così escludendo una legittimazione diffusa a chiederne l'esercizio e a contestarne l'esito.

3.2.2.- Con una seconda eccezione, l'interveniente sostiene l'inammissibilità delle questioni per difetto di incidentalità.

L'oggetto della domanda rivolta al CNF non concernerebbe, infatti, «uno specifico provvedimento amministrativo», ma consisterebbe nell'accertamento in via diretta dell'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* della legge n. 247 del 2012.

3.2.3.- In ultimo, l'Avvocatura dello Stato eccepisce il difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza.

Infatti, il Consiglio nazionale forense, nel censurare il comma 2 dell'art. 4-*bis* per la lesione dell'indipendenza dell'avvocato, che deriverebbe dalla partecipazione in via minoritaria di soci di capitale nella STA, non avrebbe in alcun modo esaminato il disposto dei commi da 3 a 6 del medesimo articolo che stabilirebbero un complesso di norme tese a prevenire conflitti di interesse e condizionamenti dell'autonomia del professionista forense operante in forma societaria.

In particolare, la difesa statale rammenta che essi contemplano: *a*) la personalità della prestazione professionale; *b*) l'obbligo del singolo avvocato incaricato di assicurare indipendenza e imparzialità e di dichiarare possibili conflitti di interesse o incompatibilità, iniziali o sopravvenuti; *c*) la responsabilità del professionista che ha eseguito la specifica prestazione, in aggiunta a quella della società; *d*) la sottoposizione delle STA al codice deontologico forense il quale, a sua volta, dispone che «[l]a responsabilità disciplinare della società concorre con quella del socio quando la violazione deontologica commessa da quest'ultimo è ricollegabile a direttive impartite dalla società».

Il rimettente non spiegherebbe, dunque, perché la lettura sistematica della norma censurata con le altre norme dettate dall'art. 4-*bis* della legge n. 247 del 2012 non sarebbe in grado di fugare i prospettati dubbi di legittimità costituzionale.

3.3.- Nel merito, la difesa statale ha contrastato le questioni promosse.

3.3.1.- Secondo l'atto di intervento, il vulnus dell'art. 24 Cost. in termini di frustrazione della garanzia dell'indipendenza professionale dell'avvocato, quale strumento del diritto di difesa, sarebbe prospettato in termini solo ipotetici.

Il rimettente lo farebbe derivare dalla mera commistione tra l'attività legale e quella dell'investitore, ma ciò sarebbe contrario al diritto vivente che affermerebbe, piuttosto, che le situazioni di conflitto di interessi o di non indipendenza dell'avvocato non possono presumersi, ma vanno accertate in concreto (si citano Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 15 ottobre 2002, n. 14619 e 20 gennaio 1993, n. 645).

Inoltre, l'insieme di previsioni dettate dai commi da 3 a 6 dell'art. 4-*bis* della legge n. 247 del 2012 e quelle del codice deontologico - delle cui violazioni risponderebbero in via disciplinare sia il socio professionista che la società - sarebbero capaci di assicurare il regime di indipendenza degli avvocati operanti nelle STA e di prevenire i conflitti di interesse.

Piuttosto, la disposizione denunciata attuerebbe un ragionevole bilanciamento tra l'apertura alla concorrenza della professione forense e le indefettibili garanzie di autonomia degli avvocati.

Ancora, in proposito, la difesa statale sminuisce l'evocazione della sentenza della CGUE Halmer fatta dal rimettente. Essa, anzitutto, riconoscerebbe proprio l'ampia discrezionalità degli Stati membri, posto che la disciplina della professione forense non è armonizzata a livello dell'Unione per quanto riguarda le norme professionali e deontologiche. Inoltre, la pronuncia condurrebbe ragionamenti di tipo ipotetico in relazione agli effetti della logica del rendimento dell'investitore finanziario sull'attività difensiva.

D'altronde, sottolinea l'Avvocatura dello Stato, anche i difensori che esercitano l'attività forense in forma individuale o associata tendono a ridurre i costi e a perseguire il guadagno.



3.3.2.- Quanto alla violazione dell'art. 41 Cost., l'interveniente deduce che la maggiore concorrenza nell'esercizio della professione forense, al pari delle garanzie di indipendenza, concorre a migliorare le prestazioni offerte ai cittadini per la difesa del loro diritto.

A ciò aggiunge l'osservazione per cui la flessibilità dei modelli organizzativi dell'attività professionale permette di disporre di maggiori strumenti per rispondere alle esigenze dei servizi professionali, tanto dal lato della domanda (soddisfacendo richieste di servizi specializzati e di approcci interdisciplinari), quanto dal lato dell'offerta (consentendo proposte di competenze specialistiche e servizi elaborati).

4.- In vista dell'udienza pubblica, la parte ha depositato memoria illustrativa in cui ha controdedotto alle eccezioni dell'Avvocatura dello Stato.

L'atto difensivo ha contrastato le ragioni di inammissibilità sostenendo che: 1) la giurisdizione speciale del CNF sui reclami sulla tenuta degli albi sarebbe certamente sussistente, in quanto è assegnata dall'art. 36 della legge n. 247 del 2012 con formula ampia che ricomprende qualsiasi atto che attenga alla materia. Comunque, la motivazione del rimettente sul punto supererebbe la soglia della non implausibilità e, dunque, non inficerebbe l'ammissibilità delle questioni; b) la legittimazione dei ricorrenti sarebbe indubitabile e la lettura dell'art. 17, comma 9, della legge n. 247 del 2012 in termini di esclusione della legittimazione per soggetti diversi dall'iscritto e dal procuratore generale, pur se destinatari di pregiudizio dall'iscrizione illegittima nell'albo, sarebbe, a sua volta, in contrasto con l'art. 24 Cost.; c) l'incidentalità della questione sussisterebbe, perché la domanda proposta dai ricorrenti è la cancellazione della società tra avvocati L.B. srl dall'albo degli avvocati di Roma e il suo accoglimento dipenderebbe dalla legittimità costituzionale della norma che consente a una STA partecipata da un socio non professionista di essere iscritta all'albo; d) la motivazione sulla non manifesta infondatezza sarebbe sufficiente, posto che il CNF avrebbe chiaramente affermato che i limiti previsti dai commi da 3 a 6 dell'art. 4-bis della legge n. 247 del 2012 sarebbero inidonei a risolvere il problema strutturale di società partecipate dal socio di capitali.

Quanto al merito, i ricorrenti nel giudizio *a quo* hanno replicato alla tesi di non fondatezza delle questioni prospettata dal Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentando che quanto previsto dai commi da 3 a 6 dell'art. 4-bis della legge n. 247 del 2012 non sia tale da superare il prospettato vizio di illegittimità costituzionale: a loro dire, le enunciazioni di tali disposizioni non risolverebbero la denunciata compromissione dell'indipendenza degli avvocati in quanto, seppure le singole prestazioni professionali possano essere rese rispettando l'indipendenza, la presenza del socio investitore nella STA genererebbe un condizionamento endogeno e permanente sul professionista, non eliminabile con clausole deontologiche o prescrizioni statutarie.

Inoltre, sarebbe inconferente il richiamo alla giurisprudenza secondo cui il conflitto di interesse va valutato in concreto, posto che essa riguarderebbe la patologia del singolo mandato professionale e non potrebbe essere trasposta alla valutazione di tipo astratto operata dal legislatore nella disciplina dei modelli organizzativi consentiti nell'esercizio della professione.

Considerato in diritto

5.- Il Consiglio nazionale forense dubita, in riferimento agli artt. 24, 41 e 111 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 4-bis della legge n. 247 del 2012, introdotto dall'art. 1, comma 141, lettera b), della legge n. 124 del 2017, nella parte in cui consente la partecipazione nelle società esercenti la professione forense di un «soggetto non avvocato e diverso da altro professionista iscritto in albi di altre professioni», ammettendo, dunque, la partecipazione di un «socio di puro capitale».

La disposizione censurata, nel disciplinare le «società tra avvocati», impone, fra l'altro, che i soci, «per almeno due terzi del capitale sociale e dei diritti di voto, devono essere avvocati iscritti all'albo, ovvero avvocati iscritti all'albo e professionisti iscritti in albi di altre professioni» (comma 2, lettera a). Da tale previsione si ricava, a contrario, la norma contestata dal rimettente, secondo cui il residuo terzo del capitale e dei diritti di voto può spettare a soci «non professionisti».

5.1.- Il CNF è chiamato a decidere dell'impugnazione, proposta dall'UNCC e da alcuni singoli avvocati, della decisione del Consiglio dell'ordine degli avvocati (COA) di Roma di rigetto della loro domanda di cancellazione dall'albo di una società tra avvocati (STA) di cui era socio un privato non professionista. Il rigetto del COA si fondava sul disposto dell'art. 4-bis della legge n. 247 del 2012 che, per l'appunto, consente tale partecipazione.

5.2.- Secondo il giudice *a quo*, la norma che ammette nella compagine sociale delle STA gli investitori finanziari/imprenditori - la cui logica è quella del profitto - violerebbe, anzitutto, gli artt. 24 e 111 Cost. perché indebolirebbe l'indipendenza dei soci avvocati, che è strumento per garantire l'effettività del diritto di difesa e per assicurare «il processo giusto».



Inoltre, essa contrasterebbe con l'art. 41 Cost. perché darebbe luogo alla distorsione della concorrenza tra professionisti, in quanto la commistione tra attività commerciale e attività professionale consentirebbe l'aggiramento di una parte delle incompatibilità previste per la generalità degli avvocati e attenuerebbe i doveri deontologici che su di loro gravano.

6.- L'esame dei profili preliminari e del merito delle questioni richiede di inquadrare la disciplina della partecipazione di soci non professionisti nelle «società tra avvocati».

6.1.- La prima normativa che ammise l'esercizio della professione forense in forma societaria (artt. 16-32 del decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 96, recante «Attuazione della direttiva 98/5/CE volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquisita la qualifica professionale») e la successiva norma di delega al Governo (non esercitata) per la riforma di tale normativa (art. 5 della legge n. 247 del 2012, poi abrogato dall'art. 1, comma 141, lettera c, della legge n. 124 del 2017) prevedevano che i soci delle STA fossero esclusivamente avvocati.

L'apertura nella loro compagine sociale, sia ai professionisti iscritti ad altri ordini, sia ai non professionisti, si deve al censurato art. 4-bis, comma 2, lettera a), della legge n. 247 del 2012, introdotto dall'art. 1, comma 141, lettera b), della legge n. 124 del 2017, che ha trasposto al settore dell'attività legale quanto già previsto, in via generale, per le «società tra professionisti» delle altre attività professionali regolamentate (art. 10 della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012»). La novella è stata sorretta dal dichiarato «fine di garantire una maggiore concorrenzialità nell'ambito della professione forense» (art. 1, comma 141, della legge n. 124 del 2017) e ha dato seguito a una specifica proposta di riforma formulata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (segnalazione A.S. 4 luglio 2014, n. 1137).

Tale scelta legislativa, avversata dal Consiglio nazionale forense anche nel corso dei lavori preparatori, è risultata essere controversa, essendosene rimarcati, da un lato, i rischi collegati all'intervento di logiche «mercantiste» nella professione forense e, dall'altro, i vantaggi che derivano dall'apporto di competenza manageriale e di risorse economiche del socio non professionista nei servizi legali.

Nondimeno, anche tale ultimo orientamento non manca di sottolineare l'essenzialità di previsioni legislative atte a prevenire e risolvere le problematiche che la presenza del socio finanziatore può, innegabilmente, ingenerare sull'esercizio della professione forense.

6.2.- Proprio in questa ottica di controbilanciamento dell'ingresso della logica del capitale dei soci non professionisti nelle società tra avvocati vanno lette nell'art. 4-bis della legge n. 247 del 2012 una serie di norme che, per un verso, riguardano la struttura societaria e, per altro verso, l'attività professionale esercitata da tali enti.

In primo luogo, infatti, il legislatore ha provveduto ad arginare il «peso» dei non professionisti nell'assetto societario.

L'art. 4-bis (comma 1, penultimo periodo), da un lato, esclude la partecipazione di società fiduciarie, trust o per interposta persona (con ciò assicurando la massima trasparenza alle intestazioni delle partecipazioni) e, dall'altro lato, prevede che la compagine societaria debba essere formata in misura «prevalen[te]» (comma 2, lettera a) - pena lo scioglimento della società e cancellazione dall'ordine forense - da soci professionisti, che possono essere in via esclusiva avvocati iscritti all'albo o (per privilegiare le opportunità dell'attività collettiva multidisciplinare) avvocati in uno con professionisti iscritti in altri albi.

La prevalenza della componente professionale è garantita dalla prescrizione secondo cui i due terzi del capitale sociale e dei diritti di voto devono appartenere ai soci professionisti (comma 2, lettera a, primo periodo).

Quanto alla gestione della società, è invece imposto che la maggioranza dei membri dell'organo di gestione sia composta da soci avvocati (comma 2, lettera b) e che la carica di amministratore sia rivestita solo dai soci, tanto professionisti quanto non professionisti (comma 2, lettera c).

È evidente che il complesso di norme in rassegna risponde all'intento legislativo di attribuire ai soci professionisti le decisioni fondamentali concernenti la società e, dunque, di assegnare loro un potere «dominante» in merito a tutte le decisioni che possano direttamente o indirettamente influire sull'espletamento dell'attività professionale.

Tale disciplina dell'assetto societario della STA risulta, per questi aspetti, più rigorosa di quella dettata dall'art. 10, comma 4, lettera b), della legge n. 183 del 2011 per le società tra professionisti. In quest'ultima, tuttavia, si rinviene l'importante precisazione - non prevista nella disposizione censurata - che il socio non professionista è ammesso «soltanto per prestazioni tecniche, o per finalità di investimento».

I più stringenti requisiti «strutturali» previsti per le società tra avvocati sono giustificati dalle peculiarità dell'attività forense. In questo senso, andava espressamente l'abrogata disposizione di delega al Governo per la riforma delle STA (art. 5 della legge n. 247 del 2012) che richiedeva che l'intervento normativo delegato di riforma dovesse «ten[ere] conto di quanto previsto dall'articolo 10 della legge 12 novembre 2011, n. 183 [con apposita] considerazione della rilevanza costituzionale del diritto di difesa».



In secondo luogo, l'art. 4-bis della legge n. 247 del 2012 detta una serie di disposizioni che concernono l'esercizio dell'attività professionale: esse sono preordinate a evitare che l'intervento del socio di capitali/imprenditore alteri i doveri cui la professione forense deve essere improntata e, dunque, innanzitutto, quelli di «indipendenza, lealtà, probità, dignità, decoro, diligenza e competenza, [...] rispettando i principi della corretta e leale concorrenza» (art. 3, comma 2, della legge n. 247 del 2012, nonché artt. 9, 10, 12 e 14 del codice deontologico forense).

Tale secondo gruppo di norme è, logicamente, rivolto ai soci professionisti e alla società.

In particolare, nei riguardi del socio avvocato esecutore del “mandato” l'art. 4-bis della legge n. 247 del 2012 prevede: *a)* il principio della personalità della prestazione professionale (comma 3, sancito anche in ossequio al dovere stabilito dall'art. 2232 cod. civ. per il prestatore d'opera intellettuale); *b)* «i[I] possesso dei requisiti necessari per lo svolgimento della specifica prestazione professionale richiesta dal cliente» (comma 3); *c)* l'obbligo di svolgere l'incarico in «piena indipendenza e imparzialità, dichiarando possibili conflitti di interesse o incompatibilità, iniziali o sopravvenuti» (comma 3); *d)* in ogni caso, la sua responsabilità verso il cliente (comma 4).

Nei riguardi della società esercente la professione forense sono, invece, sancite: *a)* la sua responsabilità (comma 4); *b)* la soggezione al codice deontologico forense e alla competenza disciplinare dell'ordine di appartenenza (comma 6).

L'illustrata disciplina dell'esercizio della professione forense risulta effettivamente meno rigorosa di quella contemplata per le società tra professionisti (STP) dall'art. 10 della legge n. 183 del 2011 e dal relativo regolamento di esecuzione (decreto del Ministro della giustizia, adottato di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, 8 febbraio 2013, n. 34, recante «Regolamento in materia di società per l'esercizio di attività professionali regolamentate nel sistema ordinistico, ai sensi dell'articolo 10, comma 10, della legge 12 novembre 2011, n. 183»).

7.- Di quest'ultima, sempre ai fini della decisione, è opportuno dar conto delle norme sull'esercizio dell'attività professionale previste per le STP che, a parità di richiamo dei doveri deontologici per soci professionisti e società, non trovano riscontro nella disciplina delle STA.

Per le società tra professionisti, difatti, la normativa, primaria e secondaria, prevede: *a)* che la designazione del socio professionista sia compiuta dal cliente e che, in mancanza, la società debba comunicare a quest'ultimo per iscritto il nominativo prima dello svolgimento dell'incarico (art. 10, comma 4, lettera c, della legge n. 183 del 2011); *b)* che il socio professionista possa opporre agli altri soci, il segreto concernente le attività professionali a lui affidate (art. 10, comma 7, della legge n. 183 del 2011); *c)* che l'ammissione alla società del socio investitore è subordinata a requisiti di onorabilità (art. 6, comma 3, del d.interm. n. 34 del 2013); *d)* che la società debba assolvere a diversi obblighi di informazione al primo contatto con il cliente (art. 4 del d.interm. n. 34 del 2013). Tra questi, spiccano quello di rendere quest'ultimo edotto della esistenza di situazioni di conflitto d'interesse tra cliente e società «che siano anche determinate dalla presenza di soci con finalità d'investimento» (art. 4, comma 1, lettera c, del d.interm. n. 34 del 2013) e quella di consegnargli l'elenco scritto dei singoli soci professionisti, con l'indicazione dei titoli o delle qualifiche professionali di ciascuno di essi, nonché l'elenco dei soci con finalità d'investimento (art. 4, comma 2, del d.interm. n. 34 del 2013).

8.- Occorre infine dare atto che, nell'attuale XIX Legislatura è stato approvato alla Camera e trasmesso al Senato il disegno di legge di «Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento forense» (A.S. n. 1917), il quale ribadisce la scelta di apertura delle STA ai soci non professionisti e impone al legislatore delegato principi e criteri che, da un lato, confermano i limiti alla loro partecipazione nella struttura societaria fissati dall'art. 4-bis della legge n. 247 del 2012 e, dall'altro, ne integrano, in parte, le prescrizioni sull'attività professionale, mutuando alcune delle regole della STP.

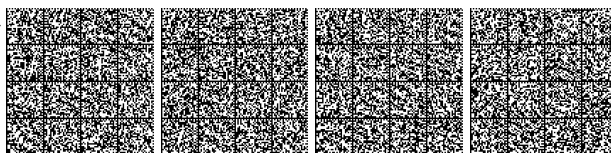
Di queste, è opportuno segnalare, non sono state recepite - allo stato - quelle che garantiscono il segreto professionale e impongono obblighi informativi relativi alla presenza del socio non professionista.

9.- La ricostruzione del quadro normativo deve concludersi con due considerazioni di diritto unionale.

Certamente pertinente alle sollevate questioni è, anzitutto, la sentenza Halmer della Corte di giustizia UE, largamente evocata dal rimettente a sostegno della illegittimità costituzionale della partecipazione di soci di capitale alle società tra avvocati.

In tale pronuncia, infatti, è stata ritenuta non contraria al diritto dell'Unione europea la norma tedesca che vieta la partecipazione alla società tra avvocati di un investitore puramente finanziario.

Il giudice europeo - dopo avere premesso che per le norme professionali e deontologiche applicabili alla professione forense non vi è armonizzazione a livello del diritto dell'Unione, sicché è nella discrezionalità di ciascuno Stato membro prescegliere la relativa calibrazione - ha giudicato la restrizione alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei capitali, che deriva dal suddetto divieto, giustificata da motivi imperativi di interesse generale e proporzionata. Nel giungere a tale conclusione, la sentenza Halmer - come evidenziato dal rimettente - per un verso, ha enfatizzato il ruolo dell'avvocato nel contesto dell'amministrazione della giustizia, la centralità della sua indipendenza e l'importanza dei profili deontologici della professione e, per altro verso, ha posto in luce il rischio connesso alla pre-



senza del socio investitore, per l'impatto della logica del profitto che gli è propria sull'organizzazione e sull'attività di una società di avvocati, con possibile affievolimento dell'autonomia del professionista e del rispetto da parte sua delle regole deontologiche.

La decisione della Corte di giustizia non significa, tuttavia, che la rigorosa opzione normativa tedesca per il divieto di componenti non professionali nella società tra avvocati sia imposta dal diritto unionale. Piuttosto, sta a indicare che la scelta di ammettere nelle società tra avvocati i soci di capitale debba essere circondata da apposite e adeguate cautele, che peraltro si rinvencono nella legislazione dalla maggior parte degli Stati membri.

Ciò trova conferma nella posizione della Commissione europea che si è occupata della regolazione dei servizi professionali, inclusi quelli legali, nei vari ordinamenti dei Paesi dell'Unione, con l'obiettivo di incentivarne la riforma in ottica concorrenziale, e che, a questo scopo, ha analizzato in via specifica i requisiti imposti dalle normative interne in materia di partecipazione azionaria delle società professionali (Comunicazione del 9 febbraio 2004 COM-2004-83, Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali e Comunicazione del 10 gennaio 2017 COM-2016-820, relativa alle raccomandazioni di riforma per la regolamentazione dei servizi professionali).

In proposito, l'Istituzione dell'Unione europea ha sottolineato, da un lato, che le restrizioni in materia hanno portata economica negativa, nella misura in cui impediscono ai prestatori di sviluppare nuovi servizi o modelli aziendali efficienti sotto il profilo dei costi, e dall'altro, ne ha affermato la necessità nelle professioni, come quella di avvocato, in cui vi è da assicurare l'indipendenza o la responsabilità personale dei professionisti. Tuttavia, secondo la logica della proporzionalità, la Commissione ha auspicato l'utilizzo di meccanismi che restringano nel minor modo possibile la concorrenza.

10.- Passando all'esame dei profili preliminari delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, deve, innanzitutto, rilevarsi che il CNF, in relazione alla decisione delle controversie sulla tenuta degli albi, svolge una funzione giurisdizionale e che, in tale contesto, va considerato giudice legittimato a sollevare questioni di legittimità costituzionale in via incidentale, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte Costituzionale) e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Infatti, l'art. 36 della legge n. 247 del 2012, che attualmente assegna al Consiglio nazionale forense il potere decisorio sui reclami avverso (tra gli altri) i provvedimenti «in materia di albi, elenchi e registri», nella sua rubrica definisce espressamente tale competenza come «giurisdizionale» e, prima ancora, nel suo testo prevede la ricorribilità delle relative decisioni alle sezioni unite della Corte di cassazione (comma 6). Proprio sulla base di tale elemento, nella vigenza della pregressa disciplina (regio decreto legge 27 novembre, 1933, n. 1578, recante «Ordinamento delle professioni di avvocato e di procuratore», convertito, con modificazioni, nella legge 22 gennaio 1934, n. 36), questa Corte aveva già riconosciuto al CNF, nei procedimenti di reclamo affidati dalla legge alla sua decisione, veste di giudice speciale legittimato a promuovere incidente di costituzionalità (sentenza n. 189 del 2001, che richiama la motivazione della sentenza n. 284 del 1986, nonché sentenza n. 114 del 1970).

11.- Tanto chiarito, è infondata l'eccezione dell'Avvocatura dello Stato secondo cui esulerebbe da tale competenza giurisdizionale il reclamo del giudizio *a quo*, concernente il rigetto da parte del COA romano dell'istanza di cancellazione dall'albo di un avvocato proposta non dall'interessato o dal procuratore generale, ma da un terzo.

Infatti, l'affermazione del rimettente della sussistenza della propria giurisdizione, motivata sul rilievo che la legge n. 247 del 2012 assegna al Consiglio nazionale forense «l'intera materia relativa agli albi», supera la soglia della non implausibilità trovando altresì riscontro nelle statuizioni della Corte di cassazione a sezioni unite.

La Corte regolatrice non solo riconosce detta giurisdizione, in generale, per «tutte le controversie relative alla iscrizione, come al rifiuto di iscrizione, nonché alla cancellazione dagli albi professionali degli avvocati», ma l'ha anche riscontrata, in particolare, con riferimento alla fattispecie, come quella del processo principale, di contestazione della legittimità dell'iscrizione all'albo di un iscritto da parte di altri (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 11 dicembre 2007, n. 25831).

12.- Ancora, in via preliminare, va delimitato il *thema decidendum*.

Benché il CNF censuri, in termini generici, l'intero art. 4-bis della legge n. 247 del 2012, la lettura della complessiva motivazione dell'ordinanza di rimessione conduce alla perimetrazione dell'oggetto dei dubbi di legittimità costituzionale (tra le tante, da ultimo sentenze n. 27 del 2026, n. 160 del 2025, n. 50 del 2024 e n. 164 del 2023): le doglianze sono rivolte non alla previsione che consente l'esercizio della professione forense in forma societaria, o ai diversi profili della disciplina conseguentemente dettata, ma alla sola norma, ricavabile dal comma 2, lettera a), del medesimo articolo, che consente la partecipazione alla società tra avvocati di soci non iscritti né all'albo forense né ad albi di altre professioni e dunque a soci non professionisti.



13.- Tanto premesso, le questioni sono inammissibili per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza: infatti, come eccepito dal Presidente del Consiglio dei ministri, è incompleta la ricostruzione del quadro normativo da parte del rimettente (da ultimo e tra le tante, sentenze n. 110 del 2025; n. 184 e n. 111 del 2024; n. 220, n. 182 e n. 42 del 2023).

In particolare, coglie nel segno la difesa statale ove lamenta che il CNF, nel censurare l'art. 4-bis, comma 2, lettera a), della legge n. 247 del 2012, non abbia in alcun modo esaminato il contenuto precettivo dei commi da 3 a 6 del medesimo articolo, che pongono un complesso di norme tese a «prevenire [i paventati] conflitti di interesse e [i] condizionamenti dell'indipendenza del professionista forense operante in forma societaria».

L'ordinanza di rimessione si limita, infatti, a censurare il disposto normativo che ammette i soci non professionisti nelle STA, ritenendo che la loro presenza integri «di per sé» un rischio per l'indipendenza della difesa e per le regole della libera concorrenza, rischio non escludibile neppure tramite «vincoli, di legge o statutari». L'art. 4-bis della legge n. 247 del 2012 sancirebbe sì dei «limit[i]», ma il CNF - omettendone ogni analisi - conclude per la loro «non significativ[ità]».

In altri termini, il Consiglio nazionale forense, pur mostrandosi consapevole della vigenza di talune prescrizioni legislative che controbilanciano l'ingresso di soci non professionisti nelle società tra avvocati (*supra*, punto 6.2.), ha completamente omesso di confrontarsi con tali condizioni, ritenendole in ogni caso superflue.

14.- Tuttavia, diversamente da quanto ritenuto dal giudice *a quo*, sono proprio le restrizioni poste alla partecipazione nella compagine sociale della componente non professionale e le apposite regole che concernono l'esercizio della professione forense, se svolta in forma societaria, a poter costituire il punto di equilibrio tra i contrapposti interessi in gioco.

Ciò trova conferma in un risalente, ma quanto mai attuale, precedente di questa Corte, in cui - dopo essersi rammentato che attiene alla discrezionale valutazione del legislatore la scelta del «se, e a quali condizioni», consentire l'esercizio in forma societaria delle attività professionali protette - si è chiarito che, ove sia stato scelto di autorizzare le professioni regolamentate tramite società, è necessaria «una congrua normativa [con lo scopo di] evitare la possibilità dell'esercizio abusivo da parte di soggetti non abilitati o autorizzati, ed il pericolo dello sfruttamento dell'opera intellettuale in forme non compatibili con la dignità e autonomia dei singoli professionisti; mentre occorre, d'altro canto, con riguardo alla diversa qualità delle prestazioni professionali, un preciso regolamento delle responsabilità sociali e personali» (sentenza n. 17 del 1976).

Siffatta considerazione vale, ovviamente, a maggior ragione per la professione forense, che «ha aspetti di peculiarità che oggettivamente la differenziano da quella di tutti gli altri prestatori d'opera intellettuale» (sentenza n. 137 del 1975), «in considerazione della rilevanza costituzionale del diritto di difesa» (abrogato art. 5 della legge n. 247 del 2012).

In proposito, occorre ricordare che nella giurisprudenza costituzionale è costantemente rimarcato che «il patrocinio [dell'avvocato] costituisce necessario strumento per l'esercizio effettivo del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost.» (sentenza n. 70 del 2025 e, in termini simili, sentenze n. 171 del 1996 e n. 120 del 1972): il difensore assolve a «una funzione insostituibile per il corretto svolgimento della dinamica processuale» (sentenza n. 171 del 1996), divenendone «protagonista» (sentenza n. 498 del 1989) e la sua attività «assume una importanza essenziale nel dinamismo della funzione giurisdizionale» (sentenza n. 46 del 1957), con «effetto diretto sul [suo] esercizio» (sentenza n. 14 del 2019).

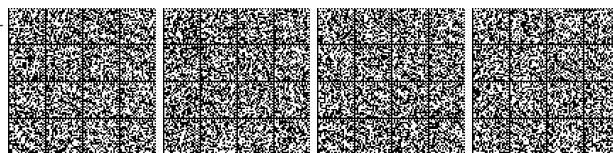
Per l'assolvimento del suddetto ruolo, l'indipendenza dell'avvocato e il pieno rispetto da parte sua delle regole deontologiche sono elementi indispensabili e di certo non possono subire alterazioni di sorta in caso di svolgimento dell'attività professionale in un contesto societario.

Dunque, una volta ammessi nelle società tra avvocati i soci non professionisti, per i benefici che dal loro apporto derivano ai servizi legali, risulta essenziale che siano stabilite adeguate garanzie tese a prevenire i pure innegabili rischi riconnessi a tale partecipazione, in termini di possibilità di insorgenze di conflitti di interesse, di aggiramento del segreto professionale e di pressione economica del socio di capitale sul socio avvocato.

15.- Ebbene, l'atto di rimessione ha omesso di motivare le ragioni per le quali le condizioni previste dal censurato art. 4-bis, comma 2, lettera a), della legge n. 247 del 2012 siano effettivamente, e in che misura, inidonee a superare i prospettati dubbi di lesione degli artt. 24 e 111 Cost., da un lato, e dell'art. 41 Cost., dall'altro.

Tale carenza compromette irrimediabilmente l'*iter* logico-argomentativo posto a fondamento delle censure, che sono, pertanto, inammissibili.

16.- È appena il caso di aggiungere che il disegno di legge A.S. n. 1917, allo stato, va nel senso di sviluppare le garanzie già previste dal censurato art. 4-bis della legge n. 247 del 2012. Queste - per il rammentato rilievo costituzionale dell'attività difensiva - non potranno essere di livello inferiore a quelle dettate dall'art. 10 della legge n. 183 del 2011 e dal relativo regolamento di attuazione (d.interm. n. 34 del 2013) per le società tra professionisti.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 2, lettera a), della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense), introdotto dall'art. 1, comma 141, lettera b), della legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza), sollevate, in riferimento agli artt. 24, 41 e 111 della Costituzione, dal Consiglio nazionale forense, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260138

N. 139

Sentenza 24 giugno - 21 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Energia - Energia elettrica - Elettrodotti della rete di trasmissione nazionale dell'energia elettrica (RTN) - Installazione - Compatibilità con l'esercizio degli usi civici, prevista da novella inserita in sede di conversione, fermo il rispetto della normativa paesaggistica e salvo diversa motivazione della regione o di un comune delegato - Compatibilità sempre presunta in caso di ricostruzioni di elettrodotti aerei o interrati già esistenti, necessarie per obsolescenza - 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 - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, nella legge 27 aprile 2022, n. 34, art. 13-bis, comma 1, lettera a).
- 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, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13-*bis*, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17 (Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 27 aprile 2022, n. 34, promosso dal Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana, nel procedimento vertente tra Università agraria di Civitavecchia e Terna - rete elettrica nazionale spa e altri, con ordinanza del 15 settembre 2025, iscritta al n. 235 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di Terna - rete elettrica nazionale spa e Terna rete Italia spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 giugno 2026 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi gli avvocati Marcello Cecchetti e Mario Percuoco per Terna - rete elettrica nazionale spa e Terna rete Italia spa, nonché gli avvocati dello Stato Paolo Passolunghi e Maria Luisa Spina per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 24 giugno 2026.

Ritenuto in fatto

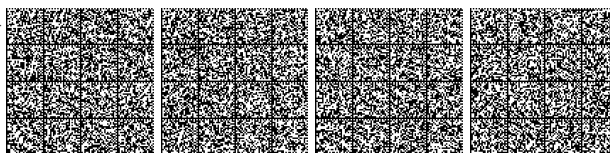
1.- Con ordinanza del 15 settembre 2025, iscritta al n. 235 del registro ordinanze 2025, il Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 9, 24 e 77, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13-*bis*, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17 (Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 27 aprile 2022, n. 34.

La norma censurata, introdotta in sede di conversione del d.l. n. 17 del 2022, ha inserito nell'art. 4 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo *A*)», i commi 1-*ter* e 1-*quater*, che disciplinano la compatibilità con l'esercizio degli usi civici degli elettrodotti della rete di trasmissione nazionale dell'energia elettrica (RTN).

Il comma 1-*ter* stabilisce che «[f]ermo restando il rispetto della normativa paesaggistica, si intendono di norma compatibili con l'esercizio dell'uso civico gli elettrodotti di cui all'articolo 52-*quinquies*, comma 1, fatta salva la possibilità che la regione, o un comune da essa delegato, possa esprimere caso per caso una diversa valutazione, con congrua motivazione, nell'ambito del procedimento autorizzativo per l'adozione del provvedimento che dichiara la pubblica utilità dell'infrastruttura».

Il comma 1-*quater* dispone che «[f]ermo restando il rispetto della normativa paesaggistica, si intendono sempre compatibili con l'esercizio dell'uso civico le ricostruzioni di elettrodotti aerei o interrati, già esistenti, di cui all'articolo 52-*quinquies*, comma 1, che si rendano necessarie per ragioni di obsolescenza, purché siano realizzate con le migliori tecnologie esistenti e siano effettuate sul medesimo tracciato della linea già esistente o nelle sue immediate adiacenze».

2.- Il Commissario rimettente ha riferito di dovere decidere in ordine al ricorso in cui l'Università agraria di Civitavecchia ha denunciato l'illegittima occupazione, da parte di Terna - rete elettrica nazionale spa e Terna rete Italia spa, di terreni di proprietà collettiva. La ricorrente ha chiesto l'accertamento della qualitas soli degli immobili sui quali insiste un tratto dell'elettrodotto «Civitavecchia - Palidoro». Nel costituirsi in giudizio, le società resistenti hanno chiesto il rigetto del ricorso, deducendo che la disposizione censurata avrebbe eliminato la necessità dell'autorizzazione prevista dall'art. 12 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).



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

L'univoco tenore letterale della disposizione censurata imporrebbe al giudice di «prendere atto della valutazione di astratta compatibilità delle opere» con gli usi civici e della non necessità dell'autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso, prevista dall'art. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927. Solo in caso di accoglimento della questione di legittimità costituzionale, la realizzazione dell'elettrodotto su proprietà collettive potrebbe ritenersi illegittima.

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

La disposizione censurata, introdotta in sede di conversione in legge, sarebbe estranea e disomogenea rispetto alla materia del d.l. n. 17 del 2022, volto a fronteggiare l'aumento dei costi dell'energia per famiglie e imprese. Inoltre, difetterebbero i presupposti della necessità e dell'urgenza, «riguardando la previsione di opere che non si sa se e quando verranno realizzate nel futuro».

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, comma 1, del 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; dall'art. 142, comma 1, lettera *f*) (*recte*: lettera *h*), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) 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).

2.4.- La disposizione censurata violerebbe inoltre il diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost.

L'astratta compatibilità degli elettrodotti con l'esercizio degli usi civici e l'eliminazione della necessità dell'autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso inciderebbero su competenze riservate alla regione, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382).

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, la disposizione censurata violerebbe altresì l'art. 3 Cost. sotto il profilo del principio di eguaglianza, poiché solo le società che intendano installare degli elettrodotti sarebbero esentate dall'obbligo di chiedere l'autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso, sottraendosi così alle 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.

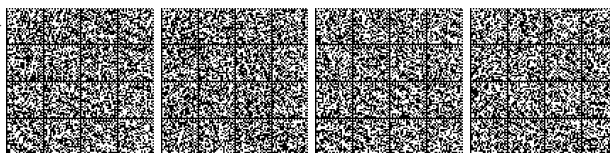
2.6.- È inoltre denunciata la violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo del principio di ragionevolezza, per le ragioni illustrate nelle sentenze di questa Corte n. 310 del 2006 e n. 345 del 1997, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di discipline regionali che - in relazione ad alcune categorie di opere pubbliche - prevedevano analoghe valutazioni di astratta compatibilità con gli usi civici.

In queste sentenze, 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 pubblica. Alcune categorie di infrastrutture 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 realizzare elettrodotti senza necessità di ottenere l'autorizzazione al mutamento della destinazione d'uso dei terreni interessati 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.- 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.



Infatti, la realizzazione dell'infrastruttura non priverebbe affatto la collettività del proprio uso civico: viceversa, la disposizione censurata ne presupporrebbe il mantenimento, limitandosi a stabilire una presunzione di compatibilità degli elettrodotti con l'esercizio dei diritti collettivi.

D'altra parte, nell'ordinanza di rimessione mancherebbe qualsiasi descrizione della vicenda amministrativa da cui origina la controversia. Il rimettente si sarebbe limitato a riferire che sull'immobile insiste un elettrodotto a 132 kV, senza tuttavia fornire alcuna indicazione sulle sue caratteristiche.

3.2.- Sempre in via preliminare, il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate dal Commissario rimettente, per aberratio ictus o comunque per l'assoluta incertezza sulla disposizione oggetto di censura.

Nella motivazione dell'ordinanza di rimessione, infatti, il giudice *a quo* fa riferimento a lavori di «ricostruzione di un elettrodotto obsolecente, risalente al 1938, da realizzarsi con le necessarie innovazioni tecnologiche sul medesimo tracciato». Tuttavia, questa attività non sarebbe disciplinata dal comma 1-ter, ma dalla distinta disposizione di cui al comma 1-quater del medesimo art. 4 del d.P.R. n. 327 del 2001, come modificato dal d.l. n. 17 del 2022, come convertito.

La difesa statale ha inoltre sottolineato che le censure del rimettente si appuntano sulla esclusione della necessità dell'autorizzazione al mutamento di destinazione: tuttavia, tale disciplina è contenuta nel comma 1-bis dello stesso art. 4 del d.P.R. n. 327 del 2001, non modificato dalla disposizione censurata.

Ciò determinerebbe l'obiettivo incertezza dell'oggetto delle questioni, così da precludere l'esame del merito delle stesse.

3.3.- La difesa statale ha altresì eccepito 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, tale da non consentire un'adeguata valutazione della censura.

3.4.- Nel merito, la difesa statale ritiene non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice *a quo*.

3.4.1.- Quanto alla denunciata violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che le misure di semplificazione delle procedure di installazione e manutenzione di elettrodotti introdotte dal censurato art. 13-bis, comma 1, lettera a), siano intrinsecamente coerenti con le altre disposizioni del medesimo d.l. n. 17 del 2022, complessivamente volto a perseguire obiettivi strutturali di semplificazione in materia energetica.

3.4.2.- Non sussisterebbe neppure il denunciato contrasto con l'art. 9 Cost., poiché la disposizione censurata non sacrificerebbe le esigenze di tutela ambientale, ma si limiterebbe a stabilire una presunzione di compatibilità di alcune opere pubbliche con l'esercizio dell'uso civico, purché ricorrano talune condizioni, volte a garantire adeguatamente la tutela ambientale e paesaggistica.

3.4.3.- Quanto alla violazione dell'art. 24 Cost., il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la lamentata eliminazione dell'autorizzazione al mutamento di destinazione non derivi dalla disposizione censurata, ma dalla previsione generale del comma 1-bis del medesimo art. 4 del d.P.R. n. 327 del 2001.

In ogni caso, l'art. 24 Cost. non sarebbe violato, perché non sarebbe affatto precluso 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, chiedendo l'accertamento delle condizioni stabilite dalla disposizione censurata ai fini della compatibilità dell'infrastruttura con i diritti di uso civico.

3.4.4.- Quanto al contrasto con l'art. 3 Cost. per violazione del principio di eguaglianza, non sarebbe ravvisabile alcuna disparità di trattamento. La disposizione censurata si limiterebbe a prevedere una presunzione di compatibilità degli elettrodotti con gli usi civici, senza tuttavia modificare gli adempimenti a carico del costruttore delle opere.

Quanto alla denunciata irragionevolezza dell'art. 4, comma 1-ter, del d.P.R. n. 327 del 2001, inserito dalla disposizione censurata, l'Avvocatura generale dello Stato evidenzia che tale disposizione, da un lato, impone il rispetto della normativa paesaggistica, e dall'altra fa comunque salva una diversa valutazione della regione o del comune delegato. La presunzione di compatibilità sarebbe dunque ragionevole, in quanto volta a semplificare e velocizzare le procedure di realizzazione e ammodernamento degli elettrodotti, al fine di ridurre i costi di tali lavori e quelli dell'energia sul mercato finale.

4.- Con atto depositato il 30 dicembre 2025, le società Terna - rete elettrica nazionale spa e Terna rete Italia spa si sono costituite nel presente giudizio chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente siano dichiarate inammissibili o non fondate.



4.1.- In via preliminare, le parti hanno eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza.

La difesa delle parti ha evidenziato che le censure del rimettente hanno a oggetto l'art. 13-bis, comma 1, lettera a), del d.l. n. 17 del 2022, come convertito, che all'art. 4 del d.P.R. n. 327 del 2001 ha introdotto discipline di contenuto differenziato, rispettivamente riferite alla realizzazione di nuovi elettrodotti (comma 1-ter) e alla manutenzione di impianti già esistenti (comma 1-quater). Tuttavia, il giudice *a quo* non avrebbe specificato quale delle due differenti discipline debba essere applicata nel caso in esame. Da ciò discenderebbe l'indeterminatezza dell'oggetto delle censure e la loro inammissibilità.

Peraltro, anche qualora le questioni fossero riferite al solo comma 1-ter dell'art. 4 del d.P.R. n. 327 del 2001, sarebbe carente il requisito della rilevanza, poiché il giudizio *a quo* verte sulla ricostruzione di un elettrodotto esistente fin dal 1938, come evidenziato nella stessa ordinanza di rimessione.

D'altra parte, ove riferite al comma 1-quater dello stesso art. 4, le questioni sarebbero parimenti inammissibili per difetto di descrizione della fattispecie, non essendo chiarito il *thema decidendum* del giudizio. Il rimettente, infatti, non avrebbe precisato se oggetto del giudizio sottoposto al suo esame sia l'accertamento della sussistenza degli usi civici sugli immobili, oppure quello della legittimità dell'occupazione di tali immobili da parte di un elettrodotto obsolecente, ovvero entrambi gli aspetti. Peraltro, anche in questo caso, non sarebbe necessario fare applicazione della disposizione censurata al fine di accertare la sussistenza degli usi civici, poiché tale circostanza costituisce un presupposto necessario ai fini dell'applicazione di tale disciplina.

4.2.- Nel merito, le parti hanno dedotto la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Commissario.

4.2.1.- Quanto alla denunciata violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., si fa rilevare che la disposizione censurata sarebbe pienamente coerente con gli obiettivi di semplificazione in materia energetica perseguiti dal d.l. n. 17 del 2022.

La presunzione di compatibilità degli elettrodotti con l'esercizio degli usi civici sarebbe volta ad agevolare la valutazione richiesta dal precedente comma 1-bis dell'art. 4 del d.P.R. n. 327 del 2001, escludendo la necessità dell'autorizzazione al mutamento di destinazione dei terreni gravati da usi civici. Verrebbe in tal modo favorito il più efficace e celere collegamento alla rete elettrica nazionale anche degli impianti da fonti rinnovabili.

4.2.2.- Quanto alla violazione dell'art. 9 Cost., le parti hanno eccepito l'inammissibilità o comunque la non fondatezza della questione, in considerazione dell'erroneità del presupposto interpretativo del rimettente.

Il comma 1-ter dell'art. 4 del d.P.R. n. 327 del 2001, infatti si limiterebbe a introdurre una presunzione relativa di compatibilità, superabile attraverso una diversa valutazione della regione o del comune da essa delegato, nell'ambito del procedimento autorizzativo.

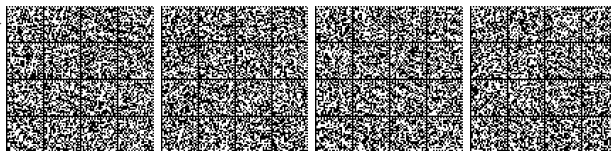
La censura sarebbe parimenti non fondata anche ove riferita al comma 1-quater dello stesso art. 4 del d.P.R. n. 327 del 2001.

In questo caso, la presunzione di compatibilità con l'esercizio dell'uso civico riguarderebbe esclusivamente la ricostruzione di infrastrutture già esistenti: essa si fonderebbe dunque su una situazione di fatto pregressa, in cui l'esercizio dell'uso civico ha già convissuto con l'infrastruttura. Tale precedente coesistenza giustificerebbe la compatibilità della ricostruzione dell'elettrodotto con l'uso civico, senza che ciò determini alcuna irragionevole compressione delle situazioni giuridiche coinvolte. Inoltre, l'operatività di tale presunzione risulterebbe circoscritta entro limiti rigorosi, essendo subordinata all'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili e alla ricostruzione sul medesimo tracciato o nelle sue immediate adiacenze, così da minimizzare l'impatto ambientale dell'intervento.

La disposizione censurata sarebbe dunque espressione di un bilanciamento non arbitrario tra plurimi valori costituzionali. Oltre alla tutela del paesaggio e del patrimonio ambientale, il legislatore avrebbe, infatti, tenuto conto delle esigenze connesse all'efficienza del servizio di trasmissione dell'energia elettrica, essenziale per il soddisfacimento di interessi generali.

La scelta di favorire la ricostruzione di infrastrutture obsolescenti risponderebbe infatti a esigenze di contenimento dell'impatto ambientale, consentendo di evitare ulteriore consumo di suolo e nuove compromissioni degli assetti ambientali.

È stata inoltre sottolineata la presenza della clausola di salvaguardia, contenuta sia nel comma 1-ter, sia nel comma 1-quater dell'art. 4, che subordina l'operatività di tale disciplina al rispetto della normativa paesaggistica. Non sarebbe dunque introdotta alcuna deroga automatica ai vincoli paesaggistici: là dove gli strumenti di pianificazione o i vincoli esistenti escludano la possibilità di realizzare o ricostruire un elettrodotto, la disciplina censurata non troverebbe applicazione e l'assetto di tutela del paesaggio e dell'ambiente, delineato dall'art. 9 Cost., rimarrebbe intatto.



4.2.3.- La questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 24 Cost. sarebbe inammissibile e, in ogni caso, non fondata.

Con riguardo al comma 1-ter dell'art. 4 del d.P.R. n. 327 del 2001, il rimettente muoverebbe da un erroneo presupposto interpretativo, smentito dal tenore letterale della norma. Essa non introdurrebbe affatto una compatibilità assoluta tra elettrodotti e usi civici, ma si limiterebbe a prevedere una presunzione relativa, superabile mediante una valutazione puntuale e adeguatamente motivata nel procedimento autorizzativo per la dichiarazione di pubblica utilità. Non sarebbe dunque stabilito alcun mutamento della destinazione d'uso dei beni gravati da uso civico, né sarebbe esclusa l'istruttoria regionale e la partecipazione delle comunità interessate.

La questione sarebbe comunque non fondata, poiché il richiamo all'art. 24 Cost. sarebbe inconferente. La censura riguarderebbe, infatti, il contenuto sostanziale della disciplina e non gli strumenti di tutela giurisdizionale o le modalità di esercizio del diritto di difesa.

Quanto al comma 1-quater del medesimo art. 4, le parti hanno dedotto che tale disposizione non avrebbe eliminato, né sospeso, i diritti collettivi di uso civico, che continuerebbero a sussistere ed essere esercitabili. La ricostruzione delle infrastrutture elettriche non comporterebbe alcun mutamento di destinazione d'uso, essendo fondata sulla compatibilità - già sperimentata nel tempo - tra elettrodotti ed esercizio degli usi civici. Anche in questo caso, peraltro, il parametro dell'art. 24 Cost. sarebbe inconferente, poiché le censure attengono alla disciplina sostanziale dell'istituto e non al diritto di difesa delle collettività interessate.

4.2.4.- Anche le questioni sollevate in riferimento alla violazione del principio di eguaglianza sarebbero inammissibili e, comunque, non fondate.

In via preliminare, si fa rilevare come rientri nella discrezionalità del legislatore l'individuazione di ordini di priorità nella realizzazione delle opere pubbliche, prevedendo regimi procedurali differenziati e agevolazioni per alcune tipologie di interventi. Tali scelte atterrebbero all'ambito della valutazione politica, sottratto al sindacato di legittimità costituzionale.

Nel merito, il regime di agevolazione riservato agli elettrodotti sarebbe comunque ragionevole, in considerazione del loro limitato impatto sul suolo rispetto ad altre opere pubbliche.

D'altra parte, le fattispecie indicate quale *tertium comparationis* sarebbero inconferenti, poiché sarebbero poste a confronto situazioni oggettivamente eterogenee. Infatti, la presenza di tralicci o il sorvolo dell'area mediante conduttori aerei non comprometterebbero l'esercizio delle attività oggetto degli usi civici (pascolo, raccolta di legna, erba o funghi), che viceversa risulterebbero incompatibili con infrastrutture di maggiore impatto, quali ospedali, scuole o autostrade, caratterizzate da un rilevante consumo di suolo e da trasformazioni irreversibili del territorio.

In senso contrario, non sarebbe decisivo il rilievo secondo cui anche gli elettrodotti richiedono opere accessorie potenzialmente invasive. Da un lato, tale esigenza sarebbe comune a tutte le opere pubbliche; dall'altro, questo stesso argomento confermerebbe la specificità degli elettrodotti, il cui impatto complessivo resta comunque contenuto, così da giustificare la differente disciplina.

Infine, la pregressa compatibilità tra elettrodotti e usi civici, che costituisce un presupposto del comma 1-quater dell'art. 4 del d.P.R. n. 327 del 2001, denoterebbe un tratto differenziale di tali infrastrutture rispetto ad altre con cui tale coesistenza non è possibile. Ciò rafforzerebbe la ragionevolezza della disciplina in esame, escludendo la violazione dell'art. 3 Cost.

4.2.5.- Parimenti inammissibili e, comunque, non fondate, sarebbero le censure relative alla violazione dell'art. 3 Cost., per difetto di ragionevolezza.

La questione avente ad oggetto il comma 1-ter dell'art. 4 del d.P.R. n. 327 del 2001, sarebbe inammissibile per erroneità del presupposto interpretativo. Non sarebbe sancita alcuna automatica e generalizzata compatibilità tra elettrodotti e usi civici, essendo comunque consentito alla regione, o al comune da essa delegato, intervenire nel procedimento autorizzativo, esprimendo il proprio motivato dissenso.

Nel merito, la ragionevolezza della scelta legislativa sarebbe comprovata da una serie di elementi concorrenti. In particolare: a) la presunzione di compatibilità opera esclusivamente con riferimento a terreni sui quali già si è storicamente realizzata la convivenza tra elettrodotti e usi civici; b) la compatibilità è limitata ai casi di ricostruzione di elettrodotti appartenenti alla rete nazionale di trasmissione dell'energia elettrica, individuati nel piano di sviluppo di cui all'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) e all'art. 1-ter, comma 2, del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239 (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica), convertito, con modificazioni, nella legge 27 ottobre 2003, n. 290, in quanto infrastrutture essenziali per l'approvvigionamento energetico nazionale; c) la disciplina si applica solo quando la ricostruzione sia necessaria



per l'obsolescenza degli impianti; *d*) l'intervento deve avvenire utilizzando le migliori tecnologie disponibili e lungo il medesimo tracciato della linea esistente o nelle sue immediate adiacenze, così da ridurre al minimo il consumo di suolo e l'impatto ambientale.

Infine, la clausola di salvaguardia - che subordina l'operatività della presunzione di compatibilità al rispetto della normativa paesaggistica - escluderebbe ogni incidenza negativa sulla tutela dell'ambiente e del paesaggio.

Tali elementi attesterebbero dunque la non irragionevolezza della disciplina censurata, escludendo la violazione dell'art. 3 Cost.

5.- 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 24 aprile 2026, in cui ha svolto considerazioni a sostegno della fondatezza delle censure sollevate dal rimettente.

La Federazione ha dedotto che la disposizione censurata, introducendo un'ipotesi di compatibilità astratta con gli usi civici, escluderebbe la necessità dell'autorizzazione al mutamento di destinazione, così consentendo la realizzazione coattiva e a tempo indeterminato di elettrodotti su terre collettive.

L'installazione di elettrodotti comporterebbe una trasformazione del terreno civico e della sua destinazione agricola e silvo-pastorale ad una diversa finalità. La proprietà collettiva sarebbe sottratta alla sua naturale vocazione e al suo speciale regime giuridico di tutela, trascurando la valenza ambientale dei beni collettivi, in contrasto con l'art. 9 Cost.

L'*amicus curiae* ha sottolineato come gli usi civici concorrano alla tutela dell'ambiente: 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 anche per gli utenti delle future generazioni.

La disposizione censurata violerebbe anche l'art. 24 Cost. perché non verrebbe consentito alla collettività l'esercizio del diritto di difesa, garantito proprio dall'art. 12 della legge n. 1766 del 1927.

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 degli elettrodotti rispetto alla generalità delle altre opere su terre gravate da usi civici.

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. 17 del 2022.

Considerato in diritto

6.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 235 del 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, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13-*bis*, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 17 del 2022, come convertito.

La disposizione censurata, introdotta in sede di conversione di tale decreto-legge, ha inserito nell'art. 4 del d.P.R. n. 327 del 2001 i commi 1-*ter* e 1-*quater*, che disciplinano la compatibilità degli elettrodotti della RTN con l'esercizio degli usi civici.

Il comma 1-*ter* stabilisce che «[f]ermo restando il rispetto della normativa paesaggistica, si intendono di norma compatibili con l'esercizio dell'uso civico gli elettrodotti di cui all'articolo 52-*quinquies*, comma 1, fatta salva la possibilità che la regione, o un comune da essa delegato, possa esprimere caso per caso una diversa valutazione, con congrua motivazione, nell'ambito del procedimento autorizzativo per l'adozione del provvedimento che dichiara la pubblica utilità dell'infrastruttura».

Il comma 1-*quater* dispone che «[f]ermo restando il rispetto della normativa paesaggistica, si intendono sempre compatibili con l'esercizio dell'uso civico le ricostruzioni di elettrodotti aerei o interrati, già esistenti, di cui all'articolo 52-*quinquies*, comma 1, che si rendano necessarie per ragioni di obsolescenza, purché siano realizzate con le migliori tecnologie esistenti e siano effettuate sul medesimo tracciato della linea già esistente o nelle sue immediate adiacenze».

7.- È, in primo luogo, fondata l'eccezione di inammissibilità - formulata sia dalla difesa statale sia dalle parti - per omessa descrizione della fattispecie concreta e conseguente carenza di motivazione sulla rilevanza.

7.1.- L'ordinanza di rimessione difetta, infatti, non solo della descrizione del fatto contestato - essendosi il giudice *a quo* limitato a riferire che sull'immobile insiste un tratto di «un elettrodotto a 132 kV», senza tuttavia fornire alcuna indicazione sulle caratteristiche dell'impianto e dell'immobile - ma anche di ogni indicazione circa la necessità di fare applicazione della disposizione censurata.



Infatti, il rimettente non si confronta con un essenziale profilo diacronico, ossia con la circostanza che i fatti in contestazione nel giudizio sottoposto al suo esame sono accaduti prima dell'entrata in vigore della disposizione censurata. Risulta, infatti, dalla stessa ordinanza di rimessione che i fatti denunciati con il ricorso introduttivo e oggetto di contestazione nel giudizio *a quo* (l'abusiva occupazione di terreni gravati da usi civici) sono avvenuti prima del 24 dicembre 2021, data di deposito del ricorso, quindi prima del 29 aprile 2022, data di entrata in vigore della disposizione censurata.

Il rimettente non spiega in alcun modo perché - in mancanza di una disciplina transitoria - la disposizione introdotta dalla legge n. 34 del 2022 debba essere applicata a una fattispecie che si è verificata nel corso del 2021.

7.2.- La carenza motivazionale dell'ordinanza risulta ancor più grave in considerazione della recente giurisprudenza di legittimità. Infatti, proprio con riferimento a questo intervento normativo, la Corte di cassazione, dopo avere rilevato che si tratta di «norme volte a favorire lo sviluppo energetico, che introducono una prevalutazione di astratta compatibilità dell'installazione di elettrodotti con l'uso civico esistente sul territorio, e sempre salvo diversa valutazione dell'Autorità competente in riferimento al caso singolo», ha ritenuto che queste stesse disposizioni «appaiono destinate ad operare per le situazioni future, in mancanza di diversa indicazione normativa, non facendo venir meno l'interesse a decidere né in riferimento alla questione concernente la legittimità dell'installazione in loco di un elettrodotto avvenuto in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge n. 34 del 2022, né, tantomeno, in relazione alla questione relativa all'abusività dell'occupazione e dello svolgimento di attività di fatto contrastanti con il godimento da parte della collettività del territorio per il periodo anteriore alla entrata in vigore della legge n. 34 del 2022» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 7 novembre 2023, n. 31024).

7.3.- La rilevanza del dubbio di legittimità costituzionale presuppone la necessità che le disposizioni censurate siano effettivamente - e non solo eventualmente o solo successivamente - applicabili nel giudizio *a quo* (tra le molte, sentenze n. 205 del 2025, n. 140 e n. 20 del 2018; ordinanze n. 210 del 2020 e n. 184 del 2017). L'omessa considerazione dell'epoca dei fatti in contestazione, viceversa decisiva ai fini della applicabilità della disposizione censurata, costituisce dunque una carenza nella motivazione sulla rilevanza di tutte le questioni sollevate, che devono pertanto essere dichiarate inammissibili (sentenze n. 103 del 2021, n. 114 e n. 185 del 2015, ordinanze n. 16 del 2014 e n. 295 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità dell'art. 13-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17 (Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 27 aprile 2022, n. 34, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 9, 24 e 77, secondo comma, della Costituzione, dal Commissario per la liquidazione degli usi civici delle Regioni Lazio, Toscana e Umbria, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 140

Sentenza 24 giugno - 21 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Polizia (forze di) - Polizia di Stato - Qualifica di vicesovrintendente tecnico - Procedura straordinaria per la copertura di 900 posti, mediante concorsi per titoli, riservati al personale con la qualifica di assistente capo tecnico, effettuati negli anni 2017, 2018 e 2019 - Decorrenza giuridica della nomina - Giorno successivo alla data di conclusione del previsto corso di formazione tecnico-professionale - Retrodatazione dell'anzianità giuridica al 1° gennaio dell'anno successivo in cui è accertata la carenza di organico o, in via subordinata, al 2016 - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza intrinseca, disparità di trattamento rispetto ai vicesovrintendenti tecnici selezionati tramite concorsi interni e ai vicesovrintendenti del ruolo ordinario nonché violazione dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, art. 2, comma 1, lettera *ll*), come modificato dall'art. 14, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo 5 ottobre 2018, n. 126.
- Costituzione, artt. 3, primo e secondo comma, e 97, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *ll*), del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 (Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera *a*, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), come modificato dall'art. 14, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo 5 ottobre 2018, n. 126 (Disposizioni integrative e correttive, a norma dell'articolo 8, comma 6, della legge 7 agosto 2015, n. 124, al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera *a*, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche») promossi dal Consiglio di Stato, sezione sesta, con ordinanze del 2 gennaio 2026, iscritte ai numeri 20, 21, 22 e 56 del registro ordinanze 2026 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 7 e 16, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visti gli atti di costituzione di R. A. e altri, M. A. e altri, S. B. e altri, C. A. e altri, G. M., B. A. e altri fuori termine, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica del 24 giugno 2026 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi gli avvocati Salvatore Pesce per B. A. e per le altre parti costituite, Giacomo Sgobba per R. A. e per le altre parti costituite, Fabrizio Lofoco per G. M., nonché l'avvocata dello Stato Emma Damiani per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 24 giugno 2026.



Ritenuto in fatto

1.- Con quattro ordinanze di contenuto analogo del 2 gennaio 2026, iscritte ai numeri 20, 21, 22 e 56 del registro ordinanze 2026, il Consiglio di Stato, sezione sesta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *ll*), del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 (Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), come modificato dall'art. 14, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo 5 ottobre 2018, n. 126 (Disposizioni integrative e correttive, a norma dell'articolo 8, comma 6, della legge 7 agosto 2015, n. 124, al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»), per violazione degli artt. 3, commi primo e secondo, e 97, secondo comma, della Costituzione.

La norma viene ritenuta costituzionalmente illegittima «nella parte in cui non prevede una retrodatazione al 1° gennaio dell'anno successivo in cui è accertata la carenza di organico o, in via di mero subordine, al 2016 (1° gennaio o 31 dicembre)» (ordinanza iscritta al n. 20 reg. ord. del 2026), oppure, sempre in via subordinata, all'«1.1.2017, data finale indicata dall'art. 2, comma 1, lettera *ll*), del d.lgs. 29.07.2017, n. 95» (ordinanze iscritte ai n. 21 e n. 56 reg. ord. del 2026), oppure parimenti «in subordine, [all']1.1.2018, data finale indicata dall'art. 2, comma 1, lettera *ll*), del d.lgs. 29.07.2017, n. 95» (ordinanza iscritta al n. 22 reg. ord. del 2026).

2.- Il Consiglio di Stato riferisce di dover decidere, nei giudizi a quibus, sugli appelli proposti da diversi appartenenti alla Polizia di Stato, avverso le sentenze del Tribunale amministrativo regionale del Lazio che avevano rigettato le impugnative aventi a oggetto gli atti di inquadramento nel ruolo di vicesovrintendente tecnico, posti in essere dall'amministrazione all'esito dei concorsi interni di promozione, svoltisi ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera *ll*), del d.lgs. n. 95 del 2017.

In particolare, i vincitori dei citati concorsi avevano contestato, dinanzi al TAR Lazio, l'avvenuta applicazione di un'anzianità giuridica con decorrenza dal giorno successivo alla data di conclusione del rispettivo corso di formazione tecnico-professionale, come previsto dalla norma censurata, anziché della disciplina di cui all'art. 20-*quater*, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 337 (Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta attività tecnico-scientifica o tecnica), che computa l'anzianità giuridica a partire dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate vacanze in organico.

3.- Il Consiglio di Stato, attraverso una formulazione identica nelle quattro ordinanze di rimessione, riferisce di aver respinto, con sentenze non definitive, tutti i motivi di ricorso, a eccezione di quello che censurava il rigetto della richiesta di sollevare questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *ll*), del d.lgs. n. 95 del 2017, come modificato dall'art. 14, comma 1, lettera *n*), del d.lgs. n. 126 del 2018.

4.- Nel motivare la rilevanza, il giudice rimettente richiama il testo della citata norma, evidenziando che esso «esclude *expressis verbis* l'estensione ai vice ispettori con funzioni di polizia [*recte*: ai vicesovrintendenti tecnici] del «principio dell'annualità» della decorrenza giuridica della nomina (in riferimento al momento della *vacatio* dei rispettivi posti)».

La disposizione, infatti, - osserva il giudice *a quo* - prevede testualmente la decorrenza giuridica «dal giorno successivo alla data di conclusione del rispettivo corso di formazione tecnico-professionale». Di conseguenza, il suo tenore letterale, in quanto incompatibile con «la retrodatazione dell'inquadramento dei vincitori dei vari concorsi espletati a cadenza annuale», sarebbe tale «[da] escludere[re] in radice un'eventuale interpretazione costituzionalmente orientata» della disposizione oggetto dell'odierno giudizio.

Il Consiglio di Stato ritiene, pertanto, che le domande formulate dagli appellanti potrebbero essere accolte solo ove la norma censurata venisse dichiarata costituzionalmente illegittima, nei termini sopra richiamati.

5.- Il giudice rimettente procede, di seguito, ad argomentare la non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, commi primo e secondo, e 97, secondo comma, Cost.

5.1.- Con riguardo all'art. 3, primo comma, Cost., evocato per i profili della irragionevolezza intrinseca e della disparità di trattamento rispetto a chi viene promosso a vicesovrintendente in base alle procedure ordinarie, il Consiglio di Stato osserva che la differente modalità di concorso per conseguire detta promozione non giustificerebbe la diversa disciplina relativa alla decorrenza dell'anzianità giuridica.

Entrambe le procedure, sia quella ordinaria sia quella regolata dalla norma censurata, risponderebbero alla stessa esigenza di selezionare e di far progredire in carriera il personale più idoneo. L'unica discrepanza riguarderebbe il quomodo dell'accesso, in quanto, mentre in via ordinaria «l'accertamento [sarebbe compiuto] con lo svolgimento del



concorso e [del] relativo corso di formazione», in via straordinaria sarebbe consentito alla pubblica amministrazione di procedere a una selezione «tramite un concorso riservato al personale con qualifica di assistente capo tecnico che, nel biennio precedente all'anno in cui vengono banditi i concorsi, non abbia riportato una sanzione disciplinare più grave della deplorazione e non abbia conseguito un giudizio complessivo inferiore a buono».

Pertanto, secondo il rimettente, il diverso regime della decorrenza degli effetti giuridici nell'entrata in ruolo non sarebbe giustificato e determinerebbe una disparità di trattamento, nonché una «irrazionalità della previsione che fini[rebbe] per sminuire e svilire la stessa *ratio* dell'istituto in esame».

Il «personale promosso (anche in soprannumero) per concorso interno degli anni 2017/2018/2019» si troverebbe ingiustificatamente «in una posizione in ruolo peggiore rispetto a chi partecipa a successivi concorsi indetti dalla stessa Amministrazione per la medesima qualifica, potendo questi ultimi beneficiare dell'introdotta *fictio iuris* della retrodatazione ai fini giuridici al 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui è stata accertata la carenza di organico». La peggiore posizione in ruolo, nello svolgimento delle medesime funzioni, inciderebbe allora «sia nella progressione successiva (rilevando l'anzianità nel ruolo anche ai fini della progressione verticale nelle ulteriori procedure per accedere ai ruoli più alti), sia nell'applicazione degli ulteriori ordinari istituti amministrativi connessi allo status di dipendente della Polizia dello Stato».

Il Consiglio di Stato ritiene, dunque, «fondata la deduzione degli appellanti che lamentano una mancante progressione di carriera, un mancato affidamento della direzione di uffici, l'inadeguatezza del trattamento economico ed il disallineamento con gli omologhi sovrintendenti del ruolo ordinario».

5.2.- Quanto alla violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost., il giudice rimettente osserva che «il mantenimento, a fronte della pregressa omogenea disciplina, di una differenza nella decorrenza degli effetti giuridici tra le due ipotesi di promozione alla medesima qualifica superiore, [avrebbe] il potenziale di rappresentare un sostanziale svuotamento dell'istituto in parola e quindi una palese violazione del principio di efficienza, imparzialità e buon andamento della P.A.».

5.3.- A sostegno delle richiamate censure, il Consiglio di Stato rammenta che, con le sentenze n. 224 del 2020 e n. 75 del 2024 di questa Corte, è stata già accertata la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., nell'ambito di questioni reputate simili.

Nel primo caso, è stata ravvisata una violazione dell'art. 3 Cost., per ingiustificata disparità di trattamento e per irragionevolezza intrinseca, rispetto a una disciplina che consentiva lo scavalco di vicesovrintendenti della Polizia di Stato, promossi per meriti straordinari (art. 71 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, recante «Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia»), da parte di altri vincitori delle procedure selettive interne nel medesimo ruolo, per i quali trova applicazione il regime della retroattività giuridica. Alla violazione del principio di eguaglianza è stato, inoltre, correlato un *vulnus* all'art. 97 Cost., sul presupposto che il trattamento arbitrariamente diverso di situazioni simili contrasta con il «principio di imparzialità, che deve connotare l'azione dell'amministrazione pubblica» (sentenza n. 224 del 2020).

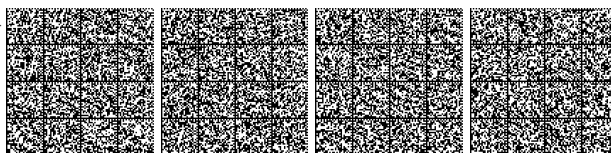
Le medesime considerazioni sono state svolte nella seconda sentenza, sopra richiamata, concernente lo stesso istituto giuridico della promozione per meriti straordinari nell'ambito dell'ordinamento della Polizia Penitenziaria.

6.- Le parti ricorrenti nei quattro processi a quibus si sono costituite nei presenti giudizi; tuttavia, in quello iscritto al n. 20 reg. ord. del 2026, l'atto di costituzione di alcune di loro è stato depositato fuori termine.

Gli atti di costituzione tempestivi, tra loro identici, espongono argomenti a favore dell'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale.

6.1.- In particolare, in riferimento alle censure di cui all'art. 3 Cost., le difese delle parti si concentrano sulla «profonda e iniqua sperequazione» che la norma censurata avrebbe determinato tra il personale del ruolo tecnico e quello del ruolo ordinario della Polizia di Stato. Prima di tale intervento, infatti, l'accesso alla qualifica iniziale del ruolo dei sovrintendenti tecnici «era disciplinato dal medesimo, favorevole meccanismo della retrodatazione della decorrenza giuridica della nomina».

La rottura di tale simmetria operata dalla menzionata normativa - si legge negli atti di costituzione - avrebbe «alterato un equilibrio consolidato [...] senza una giustificazione che possa dirsi ragionevole o proporzionata rispetto alle finalità dichiarate di riordino delle carriere». Infatti, «la differente modalità di concorso per conseguire la promozione a vicesovrintendente non giustific[herebbe] il mantenimento di una diversa disciplina relativa alla retrodatazione degli effetti giuridici», posto che entrambe le procedure, sia quella ordinaria sia quella straordinaria, risponderebbero «all'esigenza di selezionare e far progredire in carriera il personale più idoneo».



Da ciò deriverebbe «un grave pregiudizio» riconnesso alla «mancata progressione di carriera, al mancato affidamento della direzione di uffici, all'inadeguatezza del trattamento economico e al disallineamento con gli omologhi sovrintendenti del ruolo ordinario».

Le difese delle parti, inoltre, evidenziano l'effetto di scavalco realizzato dalla nuova disciplina normativa. Il personale del ruolo tecnico, «pur avendo partecipato a concorsi banditi per sanare vacanze organiche risalenti nel tempo», si sarebbe visto superare «da colleghi del ruolo ordinario, spesso anagraficamente più giovani, i quali, pur avendo superato procedure concorsuali successive e relative a vacanze più recenti, hanno beneficiato di una decorrenza giuridica retrodatata di anni».

Lo scavalco a favore del personale di Polizia del ruolo ordinario si sarebbe tradotto, secondo le parti, in concrete disfunzioni e in una demotivazione del personale del ruolo tecnico, il che avrebbe minato «la chiarezza della catena di comando», ostacolato «l'attribuzione di incarichi e responsabilità basati sul merito e sull'esperienza» e compromesso «l'efficienza complessiva dell'Amministrazione».

Anche le difese delle parti si soffermano sulle sentenze n. 75 del 2024 e n. 224 del 2020 di questa Corte, che darebbero sostegno alle ragioni dell'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

6.2.- Infine, a supporto della violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost., le parti rilevano che la disciplina censurata costringerebbe la PA a operare in modo «palesamente parziale», in contrasto con i principi di buon andamento e di imparzialità, stante la demotivazione e lo svilimento della *ratio* stessa degli istituti concorsuali. Un sistema che produce scavalco sarebbe in sé intrinsecamente contrario all'efficienza, frustrando le legittime aspettative del personale e minando il clima di fiducia e di collaborazione interno alla PA.

7.- Nel giudizio iscritto al n. 56 reg. ord. del 2026 si è costituito anche G. M., parte del giudizio *a quo* nella qualità di controinteressato.

Nell'atto di costituzione la parte precisa che la sua posizione processuale è derivata dalla trasposizione in sede giurisdizionale del ricorso straordinario al Capo dello Stato originariamente notificato e che egli intende far valere un interesse coincidente con quello dei ricorrenti nel giudizio principale, in quanto vincitore del medesimo concorso.

La parte dichiara, dunque, di associarsi alle motivazioni contenute nell'ordinanza di rimessione e insiste per l'accoglimento delle censure sollevate in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto l'art. 2, comma 1, lettera *ll*), del d.lgs. n. 95 del 2017, come modificato, avrebbe introdotto una disciplina irragionevole e ingiustificatamente deteriore sia rispetto a quella stabilita per il ruolo tecnico, al di fuori del peculiare regime previsto dalla norma censurata, sia rispetto a quella prevista per il personale del ruolo ordinario.

Inoltre, caldeggia le ragioni a favore della violazione dell'art. 97 Cost., evidenziando il rischio di sperequazioni e disallineamenti di carriera all'interno del medesimo ruolo, che altererebbero il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa.

8.- È intervenuto nei giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, depositando atti di contenuto identico.

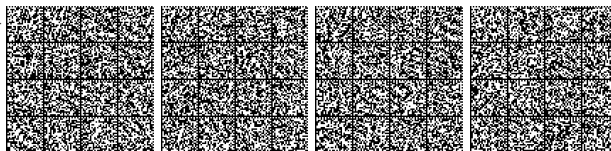
8.1.- In via preliminare, viene eccepita l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza, in quanto la retrodatazione dell'anzianità giuridica a un momento antecedente all'assunzione rappresenterebbe una disciplina eccezionale. Pertanto, anche all'esito di un'eventuale sentenza di illegittimità costituzionale ablativa, detta normativa non potrebbe essere applicata in via estensiva o analogica e, dunque, «giammai attribuirebbe *de plano* agli istanti l'agognato beneficio».

Correlativamente, la difesa statale rileva l'ambiguità delle ordinanze nella prospettazione del *petitum*, non risultando chiaro se il Consiglio di Stato domandi la mera eliminazione della clausola relativa alla decorrenza giuridica o solleciti un vero e proprio intervento additivo volto a introdurre un diverso criterio di decorrenza.

A fronte di tale incertezza, viene, dunque, ribadita l'inammissibilità delle censure, motivata, con un richiamo alle sentenze di questa Corte n. 250 del 2021 e n. 21 del 2020, e all'ordinanza n. 95 del 2023, sul presupposto che «l'eventuale accoglimento avrebbe il solo effetto di aprire una possibilità futura, senza garantire di per sé l'attribuzione del bene della vita oggetto del giudizio *a quo*» e dovendosi considerare anche l'assenza di «una norma sostitutiva "a rime obbligate", [tale da] consent[ire] al giudice rimettente di definire il giudizio in un senso determinato».

8.2.- Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che l'assunto del Consiglio di Stato, secondo cui la differente natura della procedura selettiva non sarebbe idonea a giustificare un regime deteriore, si tradurrebbe in una «petizione di principio», in quanto, pur venendo riconosciuta la diversità delle fattispecie comparate, non si ammetterebbero «diversità disciplinari».

8.2.1.- In particolare, la difesa statale constata come il concorso straordinario si collochi in un contesto normativo eccezionale e transitorio, con il quale il legislatore, nell'attuare un riordino delle carriere, anche attraverso il riequilibrio



delle consistenze organiche, ha consentito l'espletamento di procedure straordinarie. Queste hanno consentito l'accesso al ruolo dei sovrintendenti tecnici mediante un concorso per soli titoli e in sovrannumero rispetto alla dotazione organica di 1831 unità, tanto da arrivare al superiore numero di 2192 unità, al dichiarato fine di ripianare le vacanze d'organico registratesi nel decennio precedente, dal 2006 al 2016.

Osserva, dunque, che sarebbe stato irragionevole estendere alle tornate selettive in esame il beneficio della retrodatazione, ostandovi la significativa risalenza delle vacanze d'organico da ripianare, da cui sarebbe derivata l'attribuzione di una notevole anzianità fittizia, sproporzionata rispetto a ogni altra procedura selettiva.

8.2.2.- L'Avvocatura dello Stato esclude, inoltre, che possa verificarsi l'effetto di uno scavalcamento dei partecipanti alle selezioni straordinarie da parte di chi prenderà parte a successivi concorsi indetti dalla stessa PA per la medesima qualifica. Non solo, infatti, «[d]opo la conclusione (12.4.2022) dell'ultimo dei tre concorsi straordinari i cui vincitori sono stati nominati con decorrenza 13.7.2022 non è stato bandito alcun concorso (né ordinario, né straordinario) per vice sovrintendente tecnico», ma, anche ove ciò fosse avvenuto e fosse stata applicata la retrodatazione della nomina, tutt'al più si sarebbero potute considerare le carenze di organico al 31 dicembre 2022, con decorrenza della anzianità giuridica dal 1° gennaio 2023.

Tanto basterebbe a differenziare le odierne questioni da quanto deciso con le già citate sentenze n. 224 del 2020 e n. 75 del 2024 di questa Corte.

8.2.3.- A chiusura dei rilievi di merito sulla censura ex art. 3 Cost., l'Avvocatura precisa che la «retrodatazione dell'anzianità ha natura eccezionale e non costituisce un effetto costituzionalmente imposto dall'art. 3 Cost., sicché il legislatore mantiene un ampio margine di discrezionalità nel differenziare il trattamento di categorie collocate in contesti procedimentali distinti, anche in ordine alla decorrenza dell'anzianità, senza essere tenuto a estendere automaticamente a tutte il medesimo meccanismo di favore».

8.2.4.- Infine, con riferimento alla ritenuta violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost., la difesa statale nega che la scelta legislativa di computare l'anzianità giuridica della qualifica a decorrere dall'effettivo conseguimento del ruolo possa dirsi in contrasto con i principi di imparzialità e di buon andamento.

Il legislatore, infatti, avrebbe adottato un criterio di computo dell'anzianità fedele alla realtà e avrebbe evitato di attribuire un'anzianità fittizia oltremodo risalente, senza arrecare, al contempo, pregiudizio ai vincitori dei concorsi straordinari, «tale non potendosi intendere l'aspettativa di mero fatto alla fruizione del beneficio della retroattività».

9.- Tutte le parti ricorrenti nei giudizi a quibus e tempestivamente costituite hanno depositato, in prossimità dell'udienza pubblica, memorie di identico tenore.

9.1.- In rito, le memorie contestano le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri. In particolare, evidenziano che il rimettente ha individuato con esattezza e senza ambiguità la regola sostitutiva, che consiste nella retrodatazione dell'anzianità giuridica al 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui è stata accertata la vacanza di organico, e ha, in tal modo, comprovato la rilevanza delle censure, in quanto l'accoglimento delle questioni risulterebbe decisivo per la definizione dei giudizi principali.

Correlativamente, le parti escludono che il petitum possa ritenersi incerto.

9.2.- Nel merito, quanto al carattere eccezionale del meccanismo della retroattività, che lascerebbe un ampio margine di discrezionalità al legislatore nel differenziare il trattamento di categorie collocate in contesti procedimentali distinti, le parti obiettano che non sarebbe implicata una «questione di discrezionalità "libera"». Si tratterebbe, invece, di «apprezza[re] [la parità di trattamento] in relazione ai diritti e agli interessi costituzionali in gioco», fermo restando il possibile autonomo vaglio in termini di irragionevolezza intrinseca.

Sempre nel merito, le memorie si avvalgono del raffronto esemplificativo tra gli effetti del concorso per sovrintendenti del ruolo ordinario indetto nel 2017 e la posizione dei partecipanti alle selezioni 2017-2019 per sovrintendenti del ruolo tecnico, onde ribadire che il «personale immesso successivamente in qualifica per il percorso ordinario beneficia di un'anzianità giuridica anteriore rispetto ai tecnici già in qualifica, determinando la deteriore posizione in ruolo che lo stesso Consiglio di Stato ha stigmatizzato, con effetti sulle progressioni e sugli istituti connessi allo status».

10.- Da ultimo, anche G. M., parte del giudizio introdotto con l'ordinanza iscritta al n. 56 reg. ord. del 2026, ha depositato memoria in prossimità dell'udienza pubblica.

Tale atto si sofferma sulla circostanza che, «[n]el giudizio incidentale davanti alla Corte Costituzionale, sono legittimati a intervenire i soggetti che sono parti del giudizio *a quo*», e tale sarebbe il ruolo del controinteressato nel giudizio dinanzi al Consiglio di Stato.

La memoria svolge poi considerazioni in punto di ammissibilità delle questioni del tutto analoghe a quelle sviluppate nelle memorie delle altre parti e, nel merito, ribadisce le ragioni a favore dell'accoglimento.



Considerato in diritto

11.- Con quattro ordinanze di contenuto analogo del 2 gennaio 2026, iscritte ai numeri 20, 21, 22 e 56 reg. ord. del 2026, il Consiglio di Stato, sezione sesta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *ll*), del d.lgs. n. 95 del 2017, come modificato dall'art. 14, comma 1, lettera *n*), del d.lgs. n. 126 del 2018, per violazione degli artt. 3, commi primo e secondo, e 97, secondo comma, Cost.

La norma censurata - nell'ambito di una disciplina concernente la copertura di 900 posti per l'accesso alla qualifica di vicesovrintendente tecnico della Polizia di Stato, mediante concorsi per titoli riservati al personale con la qualifica di assistente capo tecnico - dispone che i «vincitori dei concorsi banditi entro il 2017, il 2018 e il 2019, conseguono la nomina a vicesovrintendente tecnico nell'ordine determinato dalla graduatoria finale del corso di formazione tecnico-professionale, della durata non superiore a tre mesi e non inferiore a un mese, con decorrenza giuridica ed economica dal giorno successivo alla data di conclusione del rispettivo corso di formazione tecnico-professionale».

Tale disposizione viene ritenuta dal Consiglio di Stato costituzionalmente illegittima, nella parte in cui non prevede una retrodatazione dell'anzianità giuridica «al 1° gennaio dell'anno successivo in cui è accertata la carenza di organico o, in via di mero subordine, al 2016 (1° gennaio o 31 dicembre)» (ordinanza iscritta al n. 20 reg. ord. del 2026), oppure, sempre in via subordinata, all'«1.1.2017, data finale indicata dall'art. 2, comma 1, lettera *ll*), del d.lgs. 29.07.2017, n. 95» (ordinanze iscritte ai numeri 21 e 56 reg. ord. del 2026), oppure parimenti «in subordine, [all']1.1.2018, data finale indicata dall'art. 2, comma 1, lettera *ll*), del d.lgs. 29.07.2017, n. 95» (ordinanza iscritta al n. 22 reg. ord. del 2026).

12.- Il Consiglio di Stato, nelle richiamate ordinanze, precisa di avere respinto, con sentenze non definitive, pronunciate nei rispettivi giudizi principali, tutti i motivi di appello, a eccezione di quello che contestava il rigetto della richiesta di sollevare questioni di legittimità costituzionale.

Dopo aver evidenziato l'impossibilità di sottoporre la norma censurata a un'interpretazione costituzionalmente conforme, stante il suo tenore letterale, il giudice *a quo* ha sollevato questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3, commi primo e secondo, e 97, secondo comma, Cost.

12.1.- Anzitutto, il Consiglio di Stato ritiene che l'art. 2, comma 1, lettera *ll*), del d.lgs. n. 95 del 2017, come modificato, determini una irragionevolezza intrinseca e una disparità di trattamento tra i vicesovrintendenti tecnici selezionati tramite la procedura straordinaria e chi accede al medesimo ruolo tramite i normali concorsi interni.

Per i primi l'anzianità giuridica decorre, come previsto dalla norma censurata, «dal giorno successivo alla data di conclusione del rispettivo corso di formazione tecnico-professionale», per gli altri, viceversa, dal «1° gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze» (art. 20-*quater*, comma 7, del d.P.R. n. 337 del 1982).

Il Consiglio di Stato esclude poi che sussista un ragionevole motivo per differenziare tali ipotesi e, in particolare, che possa rilevare la diversa modalità di conseguimento della medesima promozione, perché entrambe le procedure risponderebbero all'esigenza di selezionare e far progredire in carriera il personale più idoneo.

Pertanto, reputa «fondata la deduzione degli appellanti che lamentano una mancante progressione di carriera, un mancato affidamento della direzione di uffici, l'inadeguatezza del trattamento economico ed il disallineamento con gli omologhi sovrintendenti del ruolo ordinario».

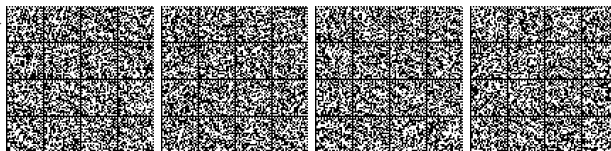
12.2.- Il giudice rimettente ravvisa, inoltre, un contrasto con l'art. 97, secondo comma, Cost., osservando che la differente decorrenza degli effetti giuridici nelle due ipotesi di promozione alla medesima qualifica superiore determinerebbe una violazione dei principi di imparzialità e di buon andamento della PA.

13.- In via preliminare, occorre rilevare che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle quattro ordinanze di remissione, essendo tra loro identiche, devono essere trattate congiuntamente, mediante la riunione dei giudizi.

14.- Deve, inoltre, darsi atto che, con ordinanza letta nell'udienza pubblica del 24 giugno 2026 e allegata alla presente sentenza, è stata dichiarata inammissibile la costituzione in giudizio di B. A., P. B., S. C., A. C., C. C., L. D.A., A. D.A., C. D.A., C. D.F., F. D.M., G. D.P., C. E., S. G., L. G., P. L., P. L., S. M., L. O., S. P., N. P., F. P., P. P., A. P., D. R., O. R., F. R., A. R., F. R., A. S., M.T. S.E., S. S., M. T. e F. Z., in quanto avvenuta fuori termine e seguita da un'istanza di remissione in termini, proposta in udienza, del tutto priva di ragioni giustificative.

15.- In rito, occorre, anzitutto, esaminare le due eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

15.1.- Con la prima è stato addotto un difetto di rilevanza, poiché all'esito di un'eventuale sentenza ablativa la disciplina concernente la retrodatazione dell'anzianità giuridica, di natura eccezionale, non potrebbe essere applicata in via estensiva o analogica, sicché «giammai attribuirebbe *de plano* agli istanti l'agognato beneficio».



15.2.- Con la seconda eccezione la difesa statale ha poi rilevato l'ambiguità delle ordinanze, dalle quali non risulterebbe con chiarezza se il giudice *a quo* domandi la mera eliminazione della clausola relativa alla decorrenza giuridica o solleciti un intervento additivo volto a introdurre un diverso criterio di decorrenza.

16.- Le due eccezioni non sono fondate.

16.1.- Dando priorità, in ordine logico, alla seconda eccezione, si deve constatare che le ordinanze di rimessione non sono affatto ambigue, in quanto, in via principale, richiedono la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata, «nella parte in cui non prevede una retrodatazione al 1° gennaio dell'anno successivo in cui è accertata la carenza di organico». Prospettano, in sostanza, un intervento additivo plasmato sul contenuto dell'art. 20-*quater*, comma 7, del d.P.R. n. 337 del 1982.

In via subordinata, le ordinanze chiedono poi una retrodatazione alternativa, correlata «alla data finale indicata» dall'art. 2, comma 1, lettera *ll*), del d.lgs. n. 95 del 2017, che fa riferimento ai «posti complessivamente disponibili in organico alla data del 31 dicembre 2016».

Vero è che tale soluzione viene variamente calibrata in ciascuna ordinanza: quella iscritta al n. 20 reg. ord. del 2026 indica proprio il 31 dicembre 2016 (posto in alternativa al 1° gennaio di quello stesso anno); le ordinanze iscritte ai numeri 21 e 56 reg. ord. del 2006 adattano il citato parametro alla regola dell'art. 20-*quater*, comma 7, del d.P.R. n. 337 del 1982 e, pertanto, richiamano il 1° gennaio 2017; infine, l'ordinanza iscritta al n. 22 reg. ord. del 2026 fa riferimento al 1° gennaio 2018.

Nondimeno, in tutte le ordinanze è chiaro l'intento di ottenere una pronuncia additiva, secondo le varie retrodatazioni indicate in via principale o in via subordinata.

Non sussiste, dunque, un'ambiguità del *petitum*, tanto più che la soluzione prospettata dal giudice *a quo* non vincola questa Corte la quale, «ove ritenga fondate le questioni, rimane libera di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata (sentenze n. 146 e n. 53 del 2025 e n. 46 del 2024)» (sentenza n. 85 del 2026).

16.2.- Evidenziato, in tal modo, il chiaro intento del rimettente di ottenere una sentenza additiva contenente, nella soluzione prospettata in via principale, un precetto ricalcato sull'art. 20-*quater*, comma 7, del d.P.R. n. 337 del 1982, cade anche l'eccezione di difetto di rilevanza.

L'eventuale accoglimento delle censure consentirebbe, infatti, al Consiglio di Stato di far conseguire ai ricorrenti la retrodatazione dell'anzianità giuridica richiesta nei giudizi principali.

17.- Esclusa la fondatezza delle due eccezioni in rito, occorre, invece, rilevare d'ufficio l'inammissibilità per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza della censura sollevata in riferimento all'art. 3, secondo comma, Cost.

Le ordinanze di rimessione evocano detta disposizione costituzionale senza nulla argomentare al riguardo, sicché l'apodittico richiamo al parametro asseritamente violato deve ritenersi inidoneo - secondo il costante indirizzo di questa Corte - a soddisfare il requisito della motivazione sulla non manifesta infondatezza (da ultimo, sentenze n. 51 del 2026, n. 83, n. 64 e n. 3 del 2024, n. 135 del 2023, nonché ordinanze n. 127 del 2024 e n. 196 del 2023).

18.- Analogo rilievo officioso di inammissibilità deve essere poi formulato per quanto concerne la prospettazione di una disparità di trattamento tra la disciplina censurata e quella applicabile ai vincitori dei concorsi per sovrintendente nel ruolo ordinario, per i quali opera il meccanismo della retrodatazione ex art. 24-*quater*, comma 7, del d.P.R. n. 335 del 1982.

Una tale censura, sulla quale si soffermano soprattutto le difese delle parti, è desumibile solo da un recondito inciso contenuto nella motivazione delle ordinanze di rimessione, che, argomentando sulle diverse censure di irragionevolezza intrinseca e di disparità di trattamento rispetto al personale del ruolo tecnico che partecipa ai normali concorsi interni, sostengono la fondatezza della deduzione degli appellanti che lamentano, tra l'altro, «il disallineamento con gli omologhi sovrintendenti del ruolo ordinario».

Ebbene, tale ellittico richiamo non è sufficiente a dare corpo a un'ulteriore censura di disparità di trattamento, essendo del tutto carente un'autonoma motivazione sulla non manifesta infondatezza (*ex plurimis*, sentenze n. 51 del 2026, n. 5 del 2025, n. 112 del 2024, n. 198 e n. 108 del 2023, nonché ordinanze n. 127 del 2024 e n. 196 del 2023).

Resta fermo che il tema del disallineamento con i sovrintendenti del ruolo ordinario può rilevare nei limiti in cui intersechi la lamentata irragionevolezza intrinseca della norma censurata.

19.- Passando ora all'esame del merito, occorre premettere una ricostruzione del contesto normativo entro il quale si colloca l'art. 2, comma 1, lettera *ll*), del d.lgs. n. 95 del 2017, come modificato dall'art. 14, comma 1, lettera *n*), del d.lgs. n. 126 del 2018.

19.1.- Giova, anzitutto, rammentare che - in virtù di una prima riorganizzazione prevista dall'art. 36, primo comma, punto *I*), della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza) - il



personale non dirigenziale della Polizia di Stato è stato suddiviso in tre gruppi di ruoli relativi a coloro che esplicano: *i)* funzioni di polizia; *ii)* attività tecnico-scientifica o tecnica attinente ai servizi di polizia; *iii)* mansioni di carattere professionale, il cui esercizio presuppone l'iscrizione in albi professionali.

In attuazione di tale previsione, l'ordinamento del personale destinato a funzioni di polizia è stato regolato con il d.P.R. n. 335 del 1982, che ha inquadrato detto personale nei ruoli degli agenti e assistenti, dei sovrintendenti e degli ispettori (art. 1), articolando i primi due ruoli, rispettivamente, nelle qualifiche degli agenti, agenti scelti, assistenti e assistenti capo (art. 4) e in quelle dei vicesovrintendenti, sovrintendenti e sovrintendenti capo (art. 24-*bis*).

Quanto al personale che svolge attività tecnico-scientifica (o tecnica), esso è stato, a sua volta, disciplinato dal d.P.R. n. 337 del 1982 e ordinato nei ruoli degli agenti e assistenti tecnici (già operatori e collaboratori tecnici, sino alla modifica delle denominazioni introdotta con il d.lgs. n. 95 del 2017), dei sovrintendenti tecnici (già revisori tecnici) e degli ispettori tecnici (già periti tecnici) (art. 1). I primi due ruoli contemplano, poi, al loro interno, le qualifiche degli agenti tecnici, agenti scelti tecnici, assistenti tecnici e assistenti capo tecnici (art. 3), nonché quelle dei vicesovrintendenti tecnici, sovrintendenti tecnici e sovrintendenti capo tecnici (art. 20-*bis*).

19.2.- Il ruolo dei sovrintendenti tecnici è quello del quale si occupa la norma censurata, che si inquadra nel contesto di un nuovo riordino della Polizia di Stato previsto dal d.lgs. n. 95 del 2017, e successivi correttivi, in attuazione della delega di cui all'art. 8, comma 1, lettera *a)*, della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

In particolare, tale riassetto è andato a incidere sulla dotazione di organico per i sovrintendenti tecnici, sulle modalità di accesso a tale ruolo e sulla decorrenza giuridica dell'immissione in ruolo.

19.2.1.- Relativamente all'organico, occorre segnalare che, se, prima della riforma introdotta con il d.lgs. n. 95 del 2017, la dotazione degli allora revisori tecnici constava di 2.400 unità, come desumibile dalla Tabella A allegata al d.P.R. n. 337 del 1982, di seguito - con la nuova formulazione della Tabella A introdotta dal citato decreto legislativo - l'organico dei (ridenominati) sovrintendenti tecnici è stato portato a 1.838 unità. Ai sensi poi dell'art. 2, comma 1, lettera *fff)*, sempre del richiamato decreto legislativo, la dotazione doveva scendere, a partire dal 31 dicembre 2018, sino a raggiungere, a partire dal 1° gennaio 2027, le 852 unità.

Infine, con l'art. 15, comma 1, lettera *b)*, del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2023, n. 74, è stato disposto un incremento di 4 unità, sicché nella Tabella A contenuta nell'Allegato 4 del medesimo decreto-legge si è stabilito che il ruolo dei sovrintendenti divenisse di 1.665 unità, a decorrere dal 1° gennaio 2023, e di 856 unità, a partire dal 1° gennaio 2027.

A fronte della richiamata contrazione della dotazione organica nel ruolo tecnico, è stata, viceversa, incrementata quella del ruolo ordinario. In particolare, l'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 95 del 2017 ha stabilito che, entro il 1° gennaio 2021, l'ampliamento della dotazione doveva raggiungere le «24.000 unità, attraverso la riduzione della dotazione organica dei ruoli degli operatori e dei collaboratori tecnici».

19.2.2.- Quanto alle modalità di accesso ai ruoli dei sovrintendenti tecnici, nella qualifica iniziale, la disciplina di riordino (art. 20-*quater* del d.P.R. n. 337 del 1982, come modificato dall'art. 1, comma 2, lettera *m*, del d.lgs. n. 95 del 2017), da un lato, ha previsto: *i)* la riserva del 70 per cento dei posti al personale con qualifica di assistente capo tecnico da attribuire mediante scrutinio per merito comparativo e con superamento di un corso di formazione tecnico-professionale; *ii)* la riserva del restante 30 per cento dei posti al personale del ruolo degli agenti e assistenti tecnici che abbiano compiuto almeno quattro anni di effettivo servizio, da attribuire sulla base di concorso per titoli ed esame.

Da un altro lato, l'art. 2, comma 1, lettera *ll)*, del d.lgs. n. 95 del 2017 ha disposto, in via transitoria, per i soli concorsi da bandire negli anni 2017, 2018 e 2019, una selezione per titoli e con garanzia della sede, a copertura di 900 posti per l'accesso alla qualifica di vicesovrintendente tecnico, integralmente riservati agli assistenti capo tecnici che, nel biennio antecedente all'anno del bando di concorso, non abbiano riportato una sanzione disciplinare più grave della deplorazione e non abbiano conseguito un giudizio complessivo inferiore a buono.

19.2.3.- Proprio nell'ambito di tale disciplina transitoria, il legislatore ha poi previsto la norma censurata, che ha fissato, per i vincitori dei richiamati concorsi straordinari, la decorrenza dell'anzianità giuridica dal giorno successivo alla data di conclusione del rispettivo corso di formazione tecnico-professionale.

Simile previsione applica in via transitoria lo stesso regime che operava per l'immissione in ruolo dei vicesovrintendenti prima del 2001, allorché con il d.lgs. n. 53 dello stesso anno, è stato invece previsto, tanto per i vicesovrintendenti del ruolo ordinario (art. 24-*quater*, comma 7, del d.P.R. n. 335 del 1982), quanto per quelli del ruolo tecnico (art. 20-*quater*, comma 7, del d.P.R. n. 337 del 1982), la regola della decorrenza dell'anzianità giuridica «dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze».



19.3.- In definitiva, con la riforma del 2017 e successivi correttivi, il legislatore ha perseguito un triplice obiettivo.

In primo luogo, ha inteso significativamente ridurre l'organico dei sovrintendenti tecnici, portandolo dalle 2.400 unità dei revisori tecnici anteriore alla riforma a 1.838 unità e quindi, dal 2018 al 2027, a 852 unità, poi ricalibrate in 856 unità.

In secondo luogo, ha voluto tutelare coloro che, nel ruolo di assistenti capo tecnici, avevano maturato un affidamento rispetto allo sviluppo di carriera e a tal fine ha previsto, nell'arco di un triennio - poi in concreto divenuto, nello scandirsi delle procedure, all'incirca un quinquennio -, tre concorsi per 900 posti di vicesovrintendente tecnico da svolgersi mediante selezione per soli titoli e con garanzia di mantenimento della sede di servizio, integralmente riservati agli assistenti capo tecnici. Simile intervento è stato funzionale, in pari tempo, a una riduzione dei ruoli degli agenti e assistenti tecnici (già operatori e collaboratori tecnici), che serviva a consentire l'ampliamento dell'organico dei sovrintendenti del ruolo ordinario (*supra* punto 19.2.1. e art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 95 del 2017 ivi richiamato).

Infine, il legislatore ha ritenuto di dover sanare le «vacanze organiche del ruolo dei sovrintendenti tecnici [...] rimaste bloccate per oltre un decennio» (così negli atti di costituzione delle parti e negli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri), stabilendo che la copertura dei su citati 900 posti fosse realizzata «nei limiti dei posti complessivamente disponibili in organico alla data del 31 dicembre 2016, e nei limiti delle risorse disponibili per tale organico a legislazione vigente nell'ambito della dotazione organica di cui alla tabella A, allegata al decreto Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 337, nel testo vigente il giorno precedente alla data di entrata in vigore del presente decreto» (art. 2, comma 1, lettera ll, del d.lgs. n. 95 del 2017).

In tal modo, la concomitante riduzione di unità nelle dotazioni organiche e la copertura di tutti i posti disponibili al 31 dicembre 2016, nei limiti delle risorse disponibili rispetto a una tabella che prevedeva 2.400 unità, ha determinato la copertura di tutte le precedenti vacanze, tant'è che, dopo la conclusione dell'ultimo concorso straordinario, a fronte di una dotazione organica di 1.831 unità, destinata a ridursi, nei tempi sopra richiamati, sino a 856 unità, si è avuta una consistenza organica di 2.192 unità effettive (in tal senso, gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri non contestati, sul punto, dalle parti).

20.- Tanto premesso, occorre esaminare per prime le censure sollevate in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., per il duplice profilo dell'irragionevolezza intrinseca e della disparità di trattamento fra i destinatari della norma censurata e chi accede alla qualifica di vicesovrintendente tecnico tramite normale selezione interna.

In particolare, il Consiglio di Stato condivide «la deduzione degli appellanti che lamentano una mancante progressione di carriera, un mancato affidamento della direzione di uffici, l'inadeguatezza del trattamento economico ed il disallineamento con gli omologhi sovrintendenti del ruolo ordinario».

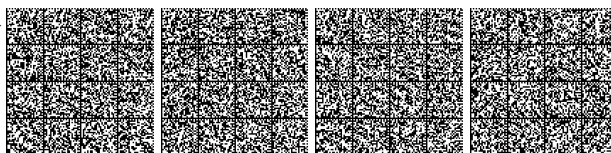
Le questioni non sono fondate.

21.- Anzitutto, occorre precisare che l'anzianità giuridica, se certamente rileva sul piano della gerarchia interna agli uffici di ciascun ruolo (art. 3 del d.P.R. n. 335 del 1982, applicabile anche ai tecnici), viceversa, può incidere sulle promozioni non interne al medesimo ruolo e su altre procedure (a partire dai trasferimenti) solo se, nella formazione delle graduatorie, sia stata prevista l'attribuzione in base a essa di un punteggio differenziale.

Inoltre, l'anzianità giuridica non influenza né le promozioni entro il ruolo, che considerano il solo servizio "effettivo" nella qualifica (artt. 20-ter, comma 3, 20-sexies e 20-septies del d.P.R. n. 337 del 1982), né il trattamento economico. In particolare, per i vicesovrintendenti tecnici, la retribuzione fissa dipende solo dalla qualifica (quanto allo stipendio: art. 2, comma 2, del decreto legislativo 30 maggio 2003, n. 193, recante «Sistema dei parametri stipendiali per il personale non dirigente delle Forze di polizia e delle Forze armate, a norma dell'articolo 7 della legge 29 marzo 2001, n. 86» e la Tabella 1 allegata, come modificata dal d.lgs. n. 95 del 2017; quanto all'indennità pensionabile: art. 43, comma terzo, della legge n. 121 del 1981 e, da ultimo, art. 4 del d.P.R. 24 marzo 2025, n. 53, recante «Recepimento degli accordi sindacali relativi al triennio 2022-2024 per il personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare»), mentre il cosiddetto assegno funzionale è legato all'anzianità "assoluta" di servizio in polizia (art. 6 del decreto-legge 21 settembre 1987, n. 387, recante «Copertura finanziaria del decreto del Presidente della Repubblica 10 aprile 1987, n. 150, di attuazione dell'accordo contrattuale triennale relativo al personale della Polizia di Stato ed estensione agli altri Corpi di polizia», convertito, con modificazioni, nella legge 20 novembre 1987, n. 472, e successive modificazioni e integrazioni).

22.- Ciò chiarito, l'art. 2, comma 1, lettera ll), del d.lgs. n. 95 del 2017, come modificato, non presenta profili di irragionevolezza intrinseca.

22.1.- La norma censurata non comporta, prima di tutto, alcun rischio di scavalciamento nel rapporto gerarchico da parte di successivi vincitori di concorsi nel ruolo di vicesovrintendente tecnico.



Lo esclude in radice l'impostazione data dal legislatore alla dinamica del riordino, che azzerava le vacanze e realizza un sovrannumero nella dotazione organica.

Di conseguenza, eventuali successive promozioni nel ruolo dei sovrintendenti tecnici non potrebbero che riguardare vacanze posteriori rispetto all'immissione in ruolo dei vincitori dei concorsi straordinari, con l'effetto che la retrodatazione delle nuove promozioni, secondo la regola di cui all'art. 20-*quater*, comma 7, del d.P.R. n. 337 del 1982, non determinerebbe uno scavalcamento dei destinatari della norma censurata.

A suggello di tale quadro, il sopravvenuto disposto dell'art. 2, comma 1, lettera *ll-ter*), introdotto dall'art. 18, comma 1, lettera *f*), del decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell'interno, nonché di immigrazione e protezione internazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2026, n. 54, ha regolato le promozioni successive a quelle dei concorsi straordinari, facendo riferimento alle vacanze (eventualmente) sussistenti al 31 dicembre degli anni 2023, 2024 e 2025. Viene così comprovato che tali eventuali vacanze non possono che essere successive alle attribuzioni avvenute mediante i concorsi straordinari di cui all'art. 2, comma 1, lettera *ll*), del d.lgs. n. 95 del 2017.

22.2.- A ciò si aggiunga che lo stesso disallineamento rispetto agli omologhi vicesovrintendenti del ruolo ordinario non comporta il rischio che questi sopravanzino nel rapporto gerarchico i vincitori del concorso straordinario per vicesovrintendenti tecnici.

I rapporti gerarchici tra i due ruoli, oltre a essere regolati dalla Tabella B in allegato al d.P.R. n. 337 del 1982, che equipara ciascuna qualifica ordinaria alla corrispondente qualifica tecnica, sono disciplinati dall'art. 5, secondo comma, del d.P.R. 28 ottobre 1985, n. 782 (Approvazione del regolamento di servizio dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), espressamente richiamato dall'art. 2, secondo comma, del d.P.R. n. 337 del 1982, che, a parità di ruoli e di qualifiche, non dà preminenza all'anzianità giuridica.

La norma, infatti, stabilisce che «[i]l personale della Polizia di Stato che esplica funzioni di polizia è tenuto ai doveri di subordinazione nei confronti del personale della Polizia di Stato che svolge attività tecnico-scientifica o tecnica o di carattere professionale di qualifica superiore o corrispondente verso il quale si determini, in relazione alla funzione esercitata, un rapporto di dipendenza».

Ne discende che la gerarchia tra ruoli di pari grado non è data dall'anzianità, bensì dalla natura dell'attività da svolgere. Se un'indagine tecnica è funzionale a un'attività ordinaria di polizia, è il personale del ruolo ordinario di qualifica superiore o pari a essere posto in posizione preminente. Viceversa, se un'indagine tecnica abbisogna del supporto del personale ordinario, sarà quello tecnico di qualifica superiore o pari ad avere una posizione gerarchica preminente.

Non sembra, dunque, esservi il rischio che i vicesovrintendenti addetti ai servizi di polizia nominati con retrodatazione dell'anzianità sopravanzino, nel rapporto gerarchico, i vicesovrintendenti tecnici nominati con i concorsi straordinari.

Infine, anche a voler considerare i rari casi di passaggi di personale dal ruolo ordinario a quello tecnico, non può ignorarsi che, nel contesto dato al momento dell'introduzione della disciplina di riordino, l'applicazione della retrodatazione al personale promosso con i concorsi straordinari causerebbe possibili scavalcamenti in senso inverso del personale del ruolo ordinario, stante la notevole risalenza delle vacanze nel ruolo tecnico di vicesovrintendente.

22.3.- Quest'ultimo rilievo si lega a un ulteriore argomento che induce a escludere l'irragionevolezza della norma censurata.

Occorre considerare, infatti, che, salvo che ricorrano ragioni particolarmente pregnanti (sentenze n. 76 del 2026 e n. 211 del 2023), il meccanismo della retrodatazione non dovrebbe operare rispetto a momenti a tal punto risalenti da creare anzianità fittizie abnormi, del tutto dissociate dal superamento del concorso.

Di conseguenza, il legislatore ha non irragionevolmente escluso di far operare il meccanismo della retrodatazione rispetto a vacanze oltremodo risalenti, dopo aver comunque assicurato un assetto idoneo a impedire scavalcamenti a scapito dei vincitori dei tre concorsi straordinari e aver loro garantito una disciplina selettiva sotto vari aspetti vantaggiosa.

23.- L'insieme delle considerazioni sopra svolte consente, in pari tempo, di escludere che l'art. 2, comma 1, lettera *ll*), del d.lgs. n. 95 del 2017, come modificato, determini un'ingiustificata discriminazione tra chi ha partecipato ai concorsi straordinari regolati dalla norma censurata e chi ha partecipato o parteciperà ai normali concorsi interni per la medesima qualifica.

Le situazioni che il Consiglio di Stato ha inteso equiparare non sono, infatti, omogenee e trovano applicazione in segmenti temporali differenti.



23.1.- Quanto alla disomogeneità delle situazioni poste a confronto, va constatato che la norma censurata si riferisce a concorsi interni straordinari, rispetto ai quali - diversamente da quelli interni svolti in via ordinaria - preesisteva un'anomala situazione di vacanze oltremodo risalenti.

Al contempo, la disciplina censurata ha stabilito, diversamente da quanto previsto per chi partecipa ai normali concorsi interni, bandi caratterizzati da condizioni di vantaggio, assicurando: posti per un numero eccedente l'organico, selezioni per soli titoli, garanzia della sede e un'integrale riserva delle posizioni messe a bando a favore degli assistenti capo tecnici.

23.2.- Inoltre, si deve considerare che l'art. 2, comma 1, lettera ll), del d.lgs. n. 95 del 2017, come modificato, detta una disciplina transitoria che viene posta a raffronto con norme che operano in contesti temporali differenti. A tal riguardo, questa Corte è costante nell'affermare che «non contrasta, di per sé, con il principio di eguaglianza un trattamento differenziato applicato alle stesse fattispecie, ma in momenti diversi nel tempo, poiché il fluire del tempo può costituire un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche (ordinanze n. 25 del 2012, n. 224 del 2011, n. 61 del 2010, n. 170 del 2009, n. 212 e n. 77 del 2008)» (sentenze n. 41 del 2026 e n. 254 del 2014).

24.- Anche la questione sollevata in riferimento all'art. 97, secondo comma, Cost. non è fondata, in quanto la norma censurata non contrasta con i principi di buon andamento e di imparzialità della PA.

Il legislatore, nel ridurre l'organico, ha valorizzato, infatti, le professionalità interne, ma senza concedere meccanismi retroattivi che creassero *fictiones iuris* irragionevolmente dissociate dallo svolgimento dei concorsi.

In pari tempo, ha garantito la copertura delle precedenti vacanze di organico, evitando il rischio di scavalcamenti e compensando coloro ai quali non si applica il meccanismo retroattivo con benefici correlati al tipo di selezione ammessa.

25.- Da quanto sopra evidenziato si evince che la disciplina censurata non viola gli artt. 3, primo comma, e 97, secondo comma, Cost., prospettando problematiche non sovrapponibili rispetto a quelle affrontate da questa Corte con le sentenze n. 75 del 2024 e n. 224 del 2020.

In questi ultimi casi l'attribuzione, a chi era stato promosso per meriti, di una decorrenza dell'anzianità giuridica calibrata sul verificarsi del fatto straordinario implicava il rischio di scavalcamenti da parte dei vincitori dei concorsi ordinari e si riverberava negativamente sul buon andamento della pubblica amministrazione, creando un disincentivo al compimento di azioni idonee a consentire detta promozione.

Di contro, nella vicenda oggetto dell'odierno giudizio le scelte calibrate dal legislatore per bilanciare una pluralità di complesse esigenze, nel contesto di una disciplina transitoria e di un riassetto sistematico, non danno adito ad alcun rischio di scavalcamenti e risultano non irragionevoli, non discriminatorie e non lesive dei principi di buon andamento e di imparzialità della PA.

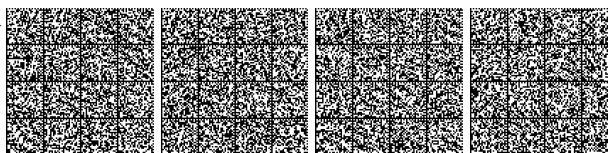
In assenza dei lamentati vulnere non si giustifica l'applicazione alla fattispecie oggetto del presente giudizio tanto della retrodatazione prevista dall'art. 20-*quater*, comma 7, del d.P.R. n. 337 del 1982, quanto del meccanismo che, in via subordinata, il Consiglio di Stato, nelle diverse ordinanze, ha variamente ritenuto di estrapolare dallo stesso art. 2, comma 1, lettera ll), del d.lgs. n. 95 del 2017.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera ll), del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 (Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), come modificato dall'art. 14, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 5 ottobre 2018, n. 126 (Disposizioni integrative e correttive, a norma dell'articolo 8, comma 6, della legge 7 agosto 2015, n. 124, al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»), sollevate dal Consiglio di Stato, sezione sesta, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, per disparità di trattamento rispetto ai vicesovrintendenti del personale che espleta funzioni di polizia nella Polizia di Stato, nonché in riferimento all'art. 3, secondo comma, Cost., con le ordinanze indicate in epigrafe;



2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera ll), del d.lgs. n. 95 del 2017, come modificato dall'art. 14, comma 1, lettera n), del d.lgs. n. 126 del 2018, sollevate dal Consiglio di Stato, sezione sesta, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., per irragionevolezza intrinseca e per disparità di trattamento rispetto ai vicesovrintendenti che, nell'ambito del personale che svolge attività tecnico-scientifica o tecnica nella Polizia di Stato, ottengono la promozione sulla base dei concorsi interni ordinari, nonché in riferimento all'art. 97, secondo comma, Cost., con le ordinanze indicate in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260140

N. 141

Sentenza 24 giugno - 21 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Erogazione dell'assegno sociale per i cittadini stranieri extracomunitari - Condizione - Possesso della carta di soggiorno (ora permesso UE per soggiornanti di lungo periodo) - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e del diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale garantite dal diritto europeo - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 19.
- Costituzione, artt. 3, 11, 38, primo comma, e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 34; direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, art. 12, paragrafo 1, lettera e).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, 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. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», promosso dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e V. M., con ordinanza dell'8 marzo 2023, iscritta al n. 82 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione di V. M. e dell'INPS;

udita nell'udienza pubblica del 24 giugno 2026 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per V. M. e Mauro Sferrazza per l'INPS;

deliberato nella camera di consiglio del 24 giugno 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'8 marzo 2023, iscritta al n. 82 reg. ord. del 2023, la Corte di cassazione, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 11, 38, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione all'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e all'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva (UE) 2011/98 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro -, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», «nella parte in cui condiziona la corresponsione dell'assegno sociale ai cittadini extracomunitari al possesso della (ex) carta di soggiorno».

La rimettente ha riferito di essere chiamata a decidere sul ricorso promosso dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) per la cassazione della sentenza della Corte d'appello di Firenze con la quale, in riforma della pronuncia di primo grado, era stata accolta la domanda di riconoscimento dell'assegno sociale di cui all'art. 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) avanzata da V. M., cittadina albanese priva del permesso di soggiorno di lungo periodo.

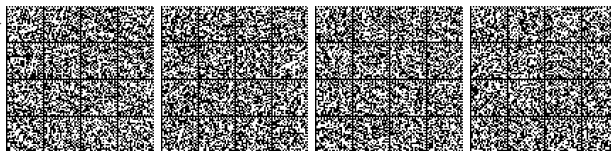
I giudici di appello avevano, infatti, ritenuto che l'art. 20, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, nel condizionare il riconoscimento dell'assegno sociale alla permanenza continuativa, da parte dell'avente diritto, per almeno dieci anni sul territorio nazionale, avesse implicitamente abrogato il requisito, previsto dall'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, del possesso della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo).

Il giudice *a quo*, sulla scorta di proprie precedenti pronunce, ritiene, invece, che il citato art. 20, comma 10, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, richieda un requisito aggiuntivo, e non sostitutivo, rispetto a quello della titolarità del permesso di soggiorno di lungo periodo previsto dalla disposizione censurata.

La stessa rimettente ha, nondimeno, inteso verificare se la sentenza impugnata possa essere confermata sulla base dell'argomentazione, svolta dalla controricorrente anche nei gradi di merito, secondo cui la previsione che subordina il riconoscimento del beneficio economico in esame al possesso del suddetto requisito sia incompatibile con il principio di parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale enunciato dall'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE.

A tale riguardo, il giudice *a quo* ha ricordato che questa Corte, con la sentenza n. 50 del 2019, ha già scrutinato l'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, escludendone l'illegittimità costituzionale anche con riferimento alla citata direttiva, sul presupposto che essa, «ai fini della equiparazione dei cittadini stranieri extracomunitari ai cittadini italiani, richiama il regolamento (CE) n. 883/2004 [...] relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, che impone la parità di trattamento tra i lavoratori stranieri e i cittadini dello Stato europeo che li ospita per quanto riguarda il settore della sicurezza sociale, non venendo qui in considerazione la posizione di lavoratori».

La rimettente ha, tuttavia, osservato che la Corte di giustizia dell'Unione europea, adita con rinvio pregiudiziale disposto da questa Corte con l'ordinanza n. 182 del 2020, nella sentenza della grande sezione, 2 settembre 2021, causa C-350/20, O. D. e altri, ha affermato che il citato art. 12, paragrafo 1, della direttiva 2011/98/UE si applica sia ai cit-



tadini di Paesi terzi che siano stati ammessi in uno Stato membro per finalità lavorative, sia a quelli ammessi per fini diversi ai quali sia consentito lavorare e che siano in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi.

La richiamata sentenza - ha ricordato il giudice *a quo* - ha anche ribadito che il principio di parità di trattamento sancito dalla citata direttiva riguarda le prestazioni che rientrano nei settori della sicurezza sociale definiti dal regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, richiamato dalla lettera *e*) del paragrafo 1 del citato art. 12.

La Corte rimettente ha, quindi, rilevato che tale regolamento, all'art. 3, paragrafo 3, precisa che la relativa disciplina si applica non solo ai settori di sicurezza sociale enumerati nel precedente paragrafo 1, ma anche alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo di cui all'art. 70 del medesimo regolamento e, quindi, anche a quelle prestazioni che sono dirette a fornire copertura in via complementare, suppletiva o accessoria dei rischi corrispondenti ai settori di sicurezza sociale di cui al citato art. 3, paragrafo 1, e a garantire alle persone interessate un reddito minimo di sussistenza in relazione al contesto economico e sociale dello Stato membro interessato, per le quali il finanziamento deriva esclusivamente dalla tassazione obbligatoria intesa a coprire la spesa pubblica generale, senza alcun contributo del beneficiario, prestazioni che «sono elencate nell'Allegato X» al medesimo regolamento.

Il giudice *a quo* ha aggiunto che tale Allegato, per quanto concerne l'Italia, alla lettera *g*), contempla l'assegno sociale di cui all'art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995, il quale «nell'ottica del diritto dell'Unione si rivela pertanto “prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo”, volta a garantire una copertura in via suppletiva del rischio della vecchiaia (art. 3, paragrafo 1, lett. *d*) del regolamento cit.) mediante l'erogazione di un reddito minimo di sussistenza a carico della spesa pubblica».

Tutto ciò premesso, la Corte di cassazione ha ritenuto che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, debba essere nuovamente sollevata, in quanto la Corte di giustizia UE ha chiarito che il principio di parità di trattamento nell'accesso alle prestazioni di cui al regolamento (CE) n. 883/2004 non concerne soltanto i titolari di un permesso unico di lavoro, ma si applica anche ai titolari di un permesso di soggiorno per fini diversi dall'attività lavorativa che sono autorizzati a lavorare nello Stato membro ospitante.

La rimettente ha, inoltre, osservato che il rinvio operato dall'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva 2011/98/UE al regolamento (CE) n. 883/2004 non deve essere limitato ai soli settori di cui all'art. 3, paragrafo 1, del medesimo regolamento, in quanto si riferisce anche alle prestazioni indicate dal successivo paragrafo 3, tra le quali va annoverato anche l'assegno sociale.

Una lettura restrittiva non sarebbe, infatti, coerente con la lettera della disposizione in esame, «stante che il paragrafo 3 si propone pur sempre di dare copertura “in via complementare, suppletiva o accessoria dei rischi corrispondenti ai settori di sicurezza sociale di cui all'art. 3, paragrafo 1”, ma soprattutto non è stata fatta propria dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea» (vengono citate le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, 21 giugno 2017, causa C-449/16, Martinez Silva, e causa C-350/20, O. D. e altri).

Nella sentenza da ultimo richiamata - ha osservato il giudice *a quo* - la Corte di giustizia UE ha affermato che il diritto alla parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, definito nei suoi contenuti essenziali dalla direttiva 2011/98/UE, «dà espressione concreta al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale di cui all'articolo 34, paragrafi 1 e 2, della Carta».

L'ordinanza di rimessione ha, poi, richiamato la sentenza n. 54 del 2022, con la quale questa Corte ha chiarito che il principio di parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, nei termini delineati dall'art. 34 CDFUE e dal diritto derivato, si raccorda ai principi sanciti dall'art. 3 Cost. e «ne avvalorata e illumina il contenuto assiologico, allo scopo di promuovere una più ampia ed efficace integrazione dei cittadini dei Paesi terzi».

L'ordinanza di rimessione ha, quindi, rilevato che, nonostante questa Corte, con la sentenza n. 50 del 2019, abbia scrutinato l'odierna questione per contrasto con l'art. 3 Cost., dichiarandola non fondata, l'obbligo costituzionale di attribuire l'assegno sociale allo straniero privo del permesso di soggiorno di lungo periodo potrebbe essere fondato sulla «riconosciuta interpenetrazione assiologica delle disposizioni dell'art. 3 Cost. e dell'art. 34 CDFUE» oltre che sulla diversa interpretazione dell'art. 12 della direttiva 2011/98/UE fornita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata contrasterebbe anche con l'art. 38, primo comma, Cost. «non potendo dubitarsi della stretta correlazione esistente tra di esso e l'art. 34 CDFUE, che, nel sancire il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, mira a “garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti” (CGUE, 24.4.2012, C-571/10)».



Da ultimo, la Corte di cassazione, ritenendo che nella specie ricorra una ipotesi di cosiddetta doppia pregiudizialità - in quanto la norma sottoposta a scrutinio confliggerebbe sia con gli artt. 3 e 38, primo comma, Cost., sia con l'art. 34 CDFUE e con l'art. 12 della citata direttiva 2011/98/UE - sulla scorta della sentenza n. 269 del 2017 di questa Corte, ha inteso privilegiare «in prima battuta» la questione di legittimità costituzionale della disposizione censurata anche con riferimento agli artt. 11 e 117 Cost., in relazione agli artt. 34 CDFUE e 12 della direttiva 2011/98/UE.

2.- Si è costituito in giudizio l'INPS, parte del giudizio *a quo*, chiedendo dichiararsi l'inammissibilità e comunque la non fondatezza delle questioni sollevate.

L'Istituto ha, anzitutto, eccepito che la Corte rimettente non avrebbe considerato la propria deduzione difensiva secondo cui il permesso di soggiorno UE per motivi familiari, in forza del quale nel 2006 la controricorrente nel giudizio *a quo* è entrata in Italia, postula che il familiare con il quale è avvenuto il ricongiungimento percepisca un reddito sufficiente per mantenere anche l'interessata.

Il giudice *a quo* non avrebbe, poi, adeguatamente motivato le censure svolte, non avendo, in particolare, chiarito quali sarebbero, con riferimento all'assegno sociale, «le finalità volte a rimediare a gravi situazioni di urgenza, tali da imporne l'erogazione senza alcun discrimine temporale di permanenza stabile e duratura nel paese destinato ad erogare la prestazione».

Nel merito, l'INPS ha osservato che, da un lato, l'assegno sociale, quale prestazione assistenziale destinata a durare nel tempo, è necessariamente legato alla titolarità di un permesso duraturo e, dall'altro, esso non soggiace al principio di parità di trattamento enunciato dalla direttiva 2011/98/UE, così che la disciplina differenziata prevista per i cittadini extra UE «non comporta automaticamente una violazione dell'art. 14 e 34 CEDU [*recte*: degli artt. 14 CEDU e 34 CDFUE]», disponendo gli Stati membri di un certo margine di discrezionalità nel differenziare l'accesso alla prestazione in considerazione delle finalità della stessa, nonché della limitatezza delle risorse finanziarie disponibili.

L'Istituto ha, inoltre, ricordato che la stessa giurisprudenza costituzionale ha chiarito che, entro i limiti consentiti dall'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, il legislatore può riservare talune prestazioni assistenziali ai soli cittadini e alle persone soggiornanti in Italia a essi equiparate, il cui status vale di per sé a generare un adeguato nesso tra la partecipazione alla organizzazione politica economica e sociale della Repubblica e l'erogazione della provvidenza.

A sostegno di tale assunto, l'INPS ha richiamato la sentenza n. 50 del 2019 di questa Corte, nella parte in cui ha evidenziato che «la Costituzione impone di preservare l'eguaglianza nell'accesso all'assistenza sociale tra cittadini italiani e comunitari da un lato, e cittadini extracomunitari dall'altro, soltanto con riguardo a servizi e prestazioni che, nella soddisfazione di “un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale” (sentenza n. 222 del 2013), riflettano il godimento dei diritti inviolabili della persona».

La parte ha, poi, sottolineato che la Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 14 novembre 2014, causa C-333/13, Dano e altro, ha chiarito che le prestazioni in denaro di carattere non contributivo rientrano tra i regimi di assistenza istituiti dall'autorità pubblica a livello nazionale, cui può ricorrere un soggetto che non disponga delle risorse economiche sufficienti per far fronte ai bisogni elementari propri e a quelli della sua famiglia e che rischia di diventare un onere per le finanze pubbliche dello Stato ospitante. Sebbene le prestazioni di assistenza sociale possano, in linea teorica, rientrare tra le prestazioni di sicurezza sociale di cui al regolamento CE n. 883/2004, la parità di accesso ad esse riguarderebbe i soli «soggiornanti permanenti mentre per quelli di breve periodo se inattivi la concessione della prestazione è e rimane una misura meramente discrezionale».

L'INPS ha ricordato anche le pronunce della Corte di giustizia UE con le quali è stato ribadito che il riconoscimento ai cittadini dell'Unione che non beneficiano di un diritto di soggiorno in forza della direttiva 2004/38/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, della possibilità di fruire di prestazioni di assistenza sociale allo stesso titolo di quello dello Stato membro ospitante consentirebbe a cittadini dell'Unione economicamente inattivi di utilizzare il sistema di protezione sociale di detto Stato per finanziare il proprio sostentamento.

Sarebbe, pertanto, paradossale, secondo l'INPS, ammettere limitazioni alle prestazioni sociali di durata per i familiari di cittadini europei non titolari di un permesso destinato a permanere nel tempo per poi consentire a familiari di lavoratori extracomunitari di accedere a prestazioni di durata destinate a sopperire al rischio di povertà.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata genererebbe, inoltre, notevoli oneri finanziari di difficile quantificazione per lo Stato italiano, imponendo allo stesso, come agli altri Stati europei, il rilascio allo straniero di un permesso di soggiorno per residenza elettiva - per essere lo stesso richiedente divenuto titolare di prestazione concessa dal medesimo Stato - «con aperta violazione della normativa di ordine pubblico vigente in Italia e di cui al Testo Unico».



3.- Si è costituita in giudizio anche V. M., parte del giudizio *a quo*, chiedendo, in via principale, dichiararsi l'inammissibilità delle sollevate questioni di legittimità costituzionale sul rilievo che il giudizio incidentale dovrebbe essere definito - come quello di cui alla sentenza n. 67 del 2022 di questa Corte - riconoscendo il «potere/dovere del giudice rimettente di dare diretta applicazione all'obbligo di parità di trattamento che lo stesso giudice ha individuato nel diritto derivato».

In via subordinata, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la parte ha chiesto dichiararsi l'illegittimità costituzionale della previsione censurata, nella parte in cui condiziona la corresponsione dell'assegno sociale ai cittadini extracomunitari al possesso della (ex) carta di soggiorno.

3.1.- In vista della udienza pubblica del 10 giugno 2024, le parti hanno depositato memorie illustrative.

L'INPS ha evidenziato che l'ordinanza di remissione non apporta argomenti nuovi rispetto a quelli già valutati da questa Corte nella sentenza n. 50 del 2019.

Le odierne questioni di legittimità costituzionale, essendo state riproposte nei medesimi termini di quelle allora scrutinate, dovrebbero, pertanto, essere dichiarate manifestamente infondate.

V. M. ha replicato alle difese dell'INPS e ha ulteriormente sviluppato le deduzioni poste a sostegno delle conclusioni assunte nell'atto di costituzione.

4.- Con ordinanza n. 29 del 2024, questa Corte ha sottoposto alla Corte di giustizia dell'Unione europea la seguente questione pregiudiziale: «se l'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva (UE) 2011/98 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, quale espressione concreta della tutela del diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale riconosciuta dall'art. 34, paragrafi 1 e 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, debba essere interpretato nel senso che nel suo ambito di applicazione rientri una provvidenza come l'assegno sociale ex art. 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), e se, pertanto, il diritto dell'Unione osti ad una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico di cui alla medesima direttiva la provvidenza sopra citata, già riconosciuta agli stranieri a condizione che siano titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo».

4.1.- La Corte di giustizia UE, sezione prima, con la sentenza 5 marzo 2026, causa C-151/24, Luevi, ha fornito risposta alla predetta questione pregiudiziale dichiarando che «[l]articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, deve essere interpretato nel senso che: esso non si applica a una prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo ai sensi dell'articolo 70 del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, come modificato dal regolamento (CE) n. 988/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, e, pertanto, esso non osta a una normativa nazionale la quale subordina la concessione, ai cittadini di paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b) e c), di tale direttiva, di una siffatta prestazione sotto forma di assegno sociale destinato alle persone di età superiore a 65 anni (dal 1° gennaio 2019, superiore a 67 anni) che versino in una situazione economica disagiata e che dispongano di una capacità lavorativa limitata a causa della loro età, alla condizione del possesso di un permesso di soggiorno dell'Unione per soggiornanti di lungo periodo».

5.- Le questioni di legittimità costituzionale sono, quindi, tornate all'esame di questa Corte, che ha fissato, per il prosieguo della trattazione, l'udienza pubblica del 24 giugno 2026.

5.1.- In vista di tale udienza pubblica l'INPS ha depositato una ulteriore memoria illustrativa in cui ha ribadito le conclusioni rassegnate nei precedenti atti difensivi.

L'Istituto ha, anzitutto, rilevato che l'intervento della Corte di giustizia UE ha fornito risposta alle questioni interpretative poste mediante il rinvio pregiudiziale, chiarendo che il diritto dell'Unione non osta alla previsione censurata, che condiziona l'assegno sociale al possesso, da parte dello straniero richiedente, di un permesso di soggiorno di lungo periodo.

Da ciò deriverebbe, ad avviso dell'INPS, il venir meno del denunciato contrasto della norma denunciata con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al principio di parità di trattamento di cui all'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, e all'art. 34 CDFUE.



Secondo l'Istituto, non fondate sarebbero anche le censure con cui è dedotta la violazione degli artt. 3 e 38, primo comma, Cost.

A sostegno di tale assunto la parte argomenta che, come chiarito da questa Corte nella ricordata sentenza n. 50 del 2019, l'assegno sociale non è diretto a soddisfare un bisogno primario della persona, ossia una esigenza legata alla stessa sopravvivenza del soggetto o relativa alla tutela del diritto alla salute ovvero al sostentamento in caso di invalidità.

Eppure, solo per le prestazioni volte a far fronte ai predetti bisogni l'elemento di discriminazione basato sulla cittadinanza si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. e con lo stesso divieto di discriminazione sancito dall'art. 14 CEDU.

L'Istituto ricorda che, in tale prospettiva, la richiamata sentenza n. 50 del 2019 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della stessa disposizione ora in scrutinio in riferimento agli artt. 3, 38, 10, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., questi ultimi due in relazione alla citata disposizione convenzionale.

5.2.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica anche V. M. ha depositato una ulteriore memoria illustrativa.

La parte privata ha osservato che la Corte di cassazione, sebbene si sia soffermata soprattutto sulla compatibilità della disciplina censurata con l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE - ossia sulla questione su cui si è pronunciata la Corte di giustizia dell'Unione europea escludendo l'ipotizzato contrasto con il principio di parità di trattamento nella sicurezza sociale - ha evocato altresì gli artt. 3 e 38, primo comma, Cost., così che la violazione di tali parametri deve essere autonomamente scrutinata, in quanto «non tutto ciò che è consentito dal diritto derivato è per ciò stesso compatibile» con i richiamati precetti costituzionali.

Il giudice *a quo*, ravvisando nella vicenda in scrutinio un'ipotesi di doppia pregiudizialità, avrebbe considerato distintamente le violazioni denunciate.

Di ciò si rinverrebbe conferma nelle stesse conclusioni rassegnate dall'Avvocato generale nel procedimento ex art. 267 TFUE, le quali, pur concordando con la decisione poi assunta dalla Corte di giustizia, contengono la precisazione secondo cui «le autorità nazionali competenti in materia di assistenza sociale sono tenute a verificare che un rifiuto di concedere siffatte prestazioni non esponga tali cittadini, i quali non dispongono di risorse per sopperire ai loro bisogni elementari a un rischio concreto e attuale di violazione dei loro diritti fondamentali segnatamente quello sancito dall'art. 1 CDFUE».

Ad avviso della parte, tale osservazione, sebbene non sia stata espressamente considerata dalla Corte di giustizia UE, potrebbe essere «utilmente ripresa in questa sede», in quanto il rispetto della dignità, che l'Avvocato generale ha ricollegato al riconoscimento di un sussidio che garantisca il minimo vitale, riceve «autonoma tutela» sia nell'art. 1 CDFUE, sia negli artt. 3 e 38, primo comma, Cost.

La stessa parte privata dichiara di essere consapevole del fatto che la conformità della norma censurata ai suddetti parametri costituzionali sia stata già scrutinata nella ricordata sentenza n. 50 del 2019, ma auspica che alcuni dei profili ivi esaminati possano essere rivalutati.

A tal fine, premette che, alla stregua dell'art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995, l'assegno sociale, diversamente dalle altre prestazioni assistenziali, viene attribuito tenendo conto del reddito proprio del richiedente ed eventualmente di quello del coniuge, senza che assuma rilevanza la condizione reddituale di altri familiari, anche se conviventi.

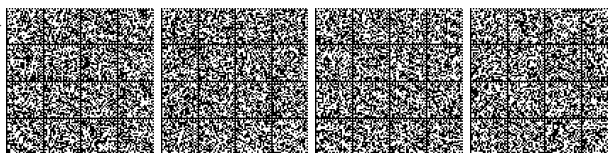
La finalità di tale scelta legislativa sarebbe quella di accordare il suddetto beneficio economico «all'anziano "in proprio"», quale riconoscimento di un minimo vitale che prescinde dalla eventuale solidarietà di altri familiari, siano essi, o meno, conviventi.

Ad avviso della parte, la previsione della provvidenza in esame attuerebbe il principio, «implicito negli artt. 2 e 3 Cost.», secondo cui «nessun anziano legittimamente soggiornante sul territorio nazionale e privo di un reddito minimo può essere abbandonato in condizioni di povertà assoluta senza che lo Stato provveda a fornirgli un contributo a lui specificamente destinato, a prescindere dal comportamento e dalla condizione sociale di familiari diversi dal coniuge».

Pertanto, l'importo dell'assegno sociale sarebbe comunque inferiore alla soglia della povertà assoluta come determinata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT).

Tanto precisato, V. M. individua alcune delle situazioni in cui un cittadino extra UE di età superiore a 67 anni e regolarmente soggiornante in Italia, pur non avendo maturato il diritto alla pensione contributiva, in quanto privo di permesso di soggiorno di lungo periodo, non può fruire dell'assegno sociale.

Le esemplificazioni riportate condurrebbero ad affermare che il quesito posto dalla Corte di cassazione sia, in sostanza, il seguente: «se sia compatibile con gli artt. 3 e 38 Cost. la condizione di un cittadino straniero non più in età lavorativa, non occasionalmente presente sul territorio (essendo ivi regolarmente residente da oltre 10 anni) al quale lo Stato riconosce il diritto al soggiorno - per effetto della sua pregressa attività lavorativa o dei redditi anche modesti del nucleo familiare [...] o per effetto della tutela prevalente assegnata al vincolo familiare [...] - che si trova in condizioni di



totale indigenza o comunque inferiori alla soglia di povertà assoluta e che ciononostante viene lasciato privo dell'unico sostegno previsto dall'ordinamento per tali situazioni, indispensabile a garantirgli la sopravvivenza e comunque una vita dignitosa; un sussidio che comunque non gli consentirebbe di superare la soglia di povertà assoluta, ma conse[n]tirebbe almeno di sopperire alle esigenze minime di sopravvivenza dignitosa».

In definitiva, la disposizione censurata sarebbe incompatibile con i parametri costituzionali evocati, in quanto, per un verso, l'assegno sociale assolve la funzione di minimo vitale e, per l'altro, l'art. 38, primo comma, Cost., «riletto alla luce dell'art. 3, secondo comma, Cost.» non potrebbe essere riferito ai soli titolari dello status civitatis, ma dovrebbe esserlo a tutte le persone regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale in modo non occasionale e che non dispongono di risorse che assicurino loro una vita dignitosa.

La parte ha, quindi, concluso chiedendo dichiararsi l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 38, primo comma Cost., dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui condiziona la corresponsione dell'assegno sociale ai cittadini extra UE al possesso del permesso di lungo periodo, «anche nel caso in cui il richiedente disponga di un reddito inferiore a quello determinato ai sensi dell'art. 3, comma 6, L. 335/1995 e ciononostante abbia diritto al soggiorno per un titolo diverso dal permesso di lungo periodo».

Considerato in diritto

6.- La Corte di cassazione, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui subordina la corresponsione dell'assegno sociale ai cittadini extra UE al possesso della (ex) carta di soggiorno, oggi permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

6.1.- Ad avviso della rimettente, la disposizione censurata violerebbe, anzitutto, gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 34 CDFUE e all'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della citata direttiva, in quanto risulterebbe incompatibile con il principio di parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale sancito dalla citata direttiva 2011/98/UE, il quale dà espressione concreta al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale riconosciuto dall'art. 34, paragrafi 1 e 2, CDFUE.

6.2.- La norma sottoposta a scrutinio si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto la garanzia di parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, come delineata dall'art. 34 CDFUE, dal diritto derivato e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, si raccorderebbe con i principi consacrati nella evocata disposizione costituzionale, in quanto ne avvalorerebbe e illuminerebbe «il contenuto assiologico, allo scopo di promuovere una più ampia ed efficace integrazione dei cittadini dei Paesi terzi».

6.3.- Ad avviso del giudice *a quo* sarebbe, infine, leso l'art. 38, primo comma, Cost., attesa la «stretta correlazione esistente tra di esso e l'art. 34 CDFUE», il quale, nel riconoscere il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, mira a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti.

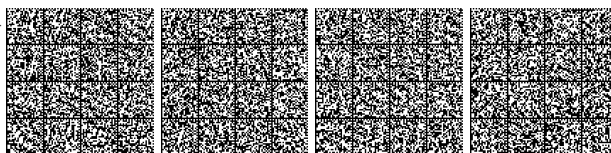
7.- Le questioni sollevate involgono primariamente la questione interpretativa della riconducibilità, o meno, dell'assegno sociale ex art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995 alle prestazioni di sicurezza sociale rispetto alle quali i cittadini di Paesi terzi muniti di permesso di soggiorno per finalità lavorative o che, comunque, consenta di lavorare, beneficiano della parità di trattamento di cui all'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE.

Pertanto, con l'ordinanza n. 29 del 2024, questa Corte ha promosso rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE, al fine di chiedere alla Corte di giustizia UE se il diritto dell'Unione consenta a uno Stato membro di subordinare la concessione ai cittadini di Paesi terzi di un beneficio assistenziale come l'assegno sociale al possesso di un permesso di soggiorno di lungo periodo.

In risposta al suddetto quesito, la Corte di giustizia UE, sezione prima, con la sentenza del 5 marzo 2026, causa C-151/24, Luevi, ha chiarito che il principio di parità di trattamento di cui all'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE non opera in relazione all'assegno sociale.

Questa Corte è ora chiamata a trarre le necessarie conclusioni dalle risposte fornite in sede di rinvio pregiudiziale e a tenerne conto non solo nella verifica della compatibilità della norma censurata con i parametri unionali, ma anche nella valutazione della sua conformità all'art. 3 Cost.

Nell'ordinanza di rimessione, il principio costituzionale di eguaglianza è stato, invero, evocato in ragione della sua stretta connessione con la garanzia unionale di non discriminazione nella sicurezza sociale.



Di conseguenza, le questioni concernenti la disparità di trattamento tra cittadini e stranieri extra UE nell'accesso all'assegno sociale devono essere scrutinate in una prospettiva unitaria, considerando, cioè, l'art. 3 Cost. e i parametri unionali come reciprocamente integrantisi, in linea con la richiesta del giudice *a quo*.

7.1.- In via preliminare, occorre rilevare che, successivamente al rinvio pregiudiziale, la direttiva 2011/98/UE è stata abrogata e sostituita, mediante rifusione, dalla direttiva (UE) 2024/1233, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, la quale, secondo quanto dalla stessa disposto all'art. 20, è entrata in vigore il 20 maggio 2024, con decorrenza, per diverse disposizioni, tra cui l'art. 12, paragrafo 1, lettera e), qui in esame, dal 22 maggio 2026.

La nuova direttiva non ha, tuttavia, modificato le disposizioni rilevanti nel giudizio *a quo*, ma le ha riprodotte pressoché testualmente, conservandone altresì la numerazione originaria.

In particolare, l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, assunto quale parametro di scrutinio nella fattispecie controversa, è stato trasfuso nell'art. 12 della direttiva 2024/1233/UE.

In ogni caso, il sindacato di legittimità costituzionale deve essere svolto con riferimento alla direttiva abrogata in quanto applicabile nel giudizio principale.

8.- Ciò posto, occorre preliminarmente esaminare i profili di inammissibilità denunciati dalle parti.

8.1.- Deve essere, in primo luogo, disattesa l'eccezione con la quale l'INPS lamenta che la rimettente non avrebbe considerato che il permesso di soggiorno UE per motivi familiari, in forza del quale la controricorrente nel processo principale è entrata in Italia, postula che il familiare che ha chiesto il ricongiungimento percepisca un reddito sufficiente a provvedere al sostentamento anche della ricongiunta.

A tale proposito, giova ricordare che, ai fini del riconoscimento dell'assegno sociale, non assume rilevanza la condizione reddituale dei familiari, anche se conviventi, del richiedente, fatta eccezione per quella del coniuge, la quale, secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995, viene considerata nel computo del reddito del richiedente, cui, in tale evenienza, la provvidenza viene riconosciuta fino a concorrenza del doppio dell'importo dello stesso assegno sociale come stabilito dalla legge.

Ove il ricongiungimento riguardi il coniuge - situazione che, stando a quanto riferito dalla parte privata nella memoria depositata il 3 giugno 2026, ricorrerebbe nel caso di specie -, il reddito minimo dello straniero istante, richiesto dall'art. 29, comma 3, lettera b), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) ai fini del rilascio del permesso di soggiorno per motivi familiari in favore del ricongiunto, è pari all'ammontare dell'assegno sociale aumentato della metà.

Di conseguenza, tale requisito reddituale non impedisce, ex se, allo straniero ricongiunto di percepire l'assegno sociale, sia pure in misura ridotta, nei termini indicati dal citato art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995.

8.2.- Neppure è fondata l'eccezione che imputa alla rimettente una carente ricostruzione del quadro normativo di riferimento e, in particolare, del regime delle prestazioni speciali in denaro aventi carattere non contributivo.

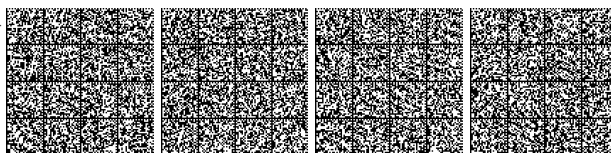
Contrariamente a quanto ritenuto dall'Istituto, il giudice *a quo* si è fatto carico di illustrare le premesse ermeneutiche su cui si fonda il dubbio di costituzionalità e di ricostruire in maniera esaustiva il quadro normativo di riferimento, anche con riguardo alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo di cui all'art. 70 del regolamento CE n. 883/2004, adducendo argomenti non implausibili a sostegno della ricomprensione delle stesse nell'ambito di operatività del principio di parità di trattamento enunciato dall'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE.

8.3.- Non meritano, poi, condivisione le deduzioni svolte dall'INPS a sostegno della manifesta infondatezza delle questioni.

Secondo l'Istituto, l'ordinanza di remissione non apporterebbe argomenti nuovi rispetto a quelli già valutati da questa Corte nella sentenza n. 50 del 2019, con la quale sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 - ora nuovamente in scrutinio -, sollevate in riferimento agli artt. 3, 38, 10, primo e secondo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU.

Diversamente da quanto supposto dall'INPS, l'ordinanza di remissione muove proprio dalla citata pronuncia costituzionale del 2019 per sottolineare che, alla luce delle indicazioni ermeneutiche offerte dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, a essa successiva, in ordine alla portata del principio di parità di trattamento espresso dall'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, la questione «ha ragione di porsi nuovamente».

Il giudice *a quo* ha, infatti, censurato l'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 non soltanto in riferimento ai precetti costituzionali di cui agli artt. 3 e 38, primo comma, Cost., già evocati nel giudizio definito con la citata



sentenza n. 50 del 2019, ma anche in relazione a parametri di matrice europea - l'art. 34 CDFUE e l'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE - allora non scrutinati, ma solo menzionati al fine di escluderne, sia pure con un'affermazione non funzionale al decisum, l'operatività nella fattispecie controversa.

In aggiunta, gli stessi artt. 3 e 38, primo comma, Cost. vengono ora evocati in una prospettiva differente, avendone il giudice *a quo* primariamente valorizzato la connessione assiologica con i principi espressi dall'art. 34 CDFUE.

8.4.- Non può, infine, trovare accoglimento l'eccezione di inammissibilità con cui la parte privata sostiene che la rimettente avrebbe dovuto dare diretta applicazione al principio di parità di trattamento nella sicurezza sociale, sancito dalla direttiva 2011/98/UE.

La Corte di cassazione ha, infatti, giustificato la scelta di proporre l'incidente di legittimità costituzionale alla stregua del rilievo che la disposizione oggetto di censura confligge, da un lato, con l'art. 3 Cost. e, dall'altro, con il principio di parità di trattamento sancito dall'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, il quale dà espressione concreta al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale garantito dall'art. 34, paragrafi 1 e 2, CDFUE.

Come già affermato da questa Corte nel disporre il rinvio pregiudiziale, «l'effetto diretto delle norme di diritto primario e derivato evocate dal giudice a quo (sentenza n. 67 del 2022, nonché Corte di giustizia UE, in causa C-350/20, O. D. e altri) non rende le questioni inammissibili, in quanto esse prospettano il contrasto tra una disposizione di legge nazionale e diritti della Carta che «intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla stessa Costituzione italiana» (sentenza n. 149 del 2022)» (ordinanza n. 29 del 2024, punto 2 del Considerato in diritto).

Di conseguenza, una volta che il giudice abbia individuato l'incidente di costituzionalità come «rimedio più appropriato, ponderando le peculiarità della vicenda sottoposta al suo esame» (sentenza n. 1 del 2025) - sulla base, nella specie, della evidente idoneità di una pronuncia a efficacia erga omnes a rimuovere in radice la discriminazione - questa Corte ben può rispondere «con gli strumenti che le sono propri e che comprendono una vasta gamma di tecniche decisorie» (ancora, sentenza n. 1 del 2025 e ordinanza n. 21 del 2025), contribuendo ad assicurare piena effettività al diritto dell'Unione in modo «sempre più integrato» (sentenze n. 31 e n. 7 del 2025; nello stesso senso, sentenze n. 1 del 2025, n. 181 e n. 15 del 2024), dovendo escludersi che «il sindacato accentrato di costituzionalità si ponga in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo» (sentenze n. 71 del 2026 e n. 31 del 2025).

8.5.- Deve, invece, essere dichiarata, d'ufficio, l'inammissibilità delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 38, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 34, paragrafo 3, CDFUE.

Sebbene non risulti specificato, è infatti evidente come, in questo caso, la citata disposizione della Carta sia stata evocata non in relazione ai paragrafi 1 e 2, i quali garantiscono l'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, ma in riferimento al paragrafo 3, a mente del quale «[a] fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali».

A sostegno di tali censure il giudice *a quo* valorizza la «stretta correlazione» tra la garanzia sancita dalla prima delle citate disposizioni costituzionali e il diritto all'assistenza sociale e abitativa enunciato dalla Carta e richiama la sentenza della Corte di giustizia UE, grande sezione, 24 aprile 2012, causa C-571/10, Kamberaj.

La stessa rimettente non chiarisce, tuttavia, in che modo la connessione e il completamento reciproco tra l'art. 38, primo comma, Cost. e l'evocato principio unionale potrebbero incidere sulla definizione del livello della tutela assistenziale garantito dalla Costituzione, inducendo così questa Corte a rimeditare l'orientamento già espresso con la sentenza n. 50 del 2019.

Con la predetta pronuncia, è stata, infatti, dichiarata non fondata, in riferimento all'art. 38, primo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui subordina il riconoscimento dell'assegno sociale allo straniero extra UE al possesso del permesso di soggiorno di lunga durata.

9.- All'esame del merito delle restanti questioni - che denunciano l'incompatibilità tra il requisito selettivo richiesto dalla norma censurata e la garanzia unionale di parità di trattamento nella sicurezza sociale, la quale, nella prospettiva del giudice *a quo*, interseca l'art. 3 Cost. illuminandone il contenuto assiologico - è opportuno premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento in cui si inserisce la disciplina dell'assegno sociale.

9.1.- Tale provvidenza consiste in una prestazione in denaro che l'INPS eroga, su domanda, ai soggetti di età superiore a sessantacinque anni (dal 1° gennaio 2019, superiore a sessantasette anni) che versano in disagiate condizioni economiche, in quanto sono sprovvisti di reddito o lo percepiscono in misura inferiore alla soglia stabilita annualmente dalla legge nell'ammontare massimo dello stesso assegno.



L'assegno sociale è stato introdotto dall'art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995, ma rinviene parte della sua disciplina nella normativa in materia di pensione sociale, che ne costituisce l'antecedente storico.

L'istituzione della pensione sociale a opera dell'art. 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale) ha, infatti, rappresentato il primo riconoscimento di una tutela sociale di carattere universale.

Ancorata, nella formulazione originaria, al solo dato anagrafico e reddituale, la disciplina dell'istituto è stata, in seguito, arricchita - dapprima dall'art. 2 della legge 15 aprile 1985, n. 140 (Miglioramento e perequazione di trattamenti pensionistici e aumento della pensione sociale) e poi dagli artt. 1 e 2 della legge 29 dicembre 1988, n. 544 (Elevazione dei livelli dei trattamenti sociali e miglioramenti delle pensioni), istitutivi di alcune maggiorazioni - del riferimento testuale allo «stato di bisogno», il quale ha confermato il carattere assistenziale della provvidenza in esame.

In seguito, l'art. 3 della legge n. 335 del 1995, al comma 6, ha sostituito la pensione sociale con l'assegno sociale «con effetto dal 1° gennaio 1996», ma, al comma 7, ha previsto l'applicabilità a quest'ultimo delle disposizioni dettate per la prima dalla legge n. 153 del 1969, «per quanto non diversamente disposto».

9.2.- La prestazione in questione viene riconosciuta indipendentemente dalla circostanza che il beneficiario sia stato un lavoratore e ha natura «meramente assistenziale» (sentenza n. 137 del 2021).

L'assegno sociale mira, infatti, esclusivamente a far fronte allo stato di bisogno, derivante dall'indigenza, nel quale versano i soggetti sprovvisti di risorse economiche adeguate e che, a causa della vecchiaia, subiscono una riduzione delle energie lavorative.

Esso si distingue, dunque, sia dalle prestazioni assistenziali preordinate a sovvenire al bisogno determinato dalla grave invalidità o dalla non autosufficienza dell'avente diritto (sentenze n. 40 del 2025, n. 42 del 2024, n. 137 del 2021, n. 12 del 2019 e n. 400 del 1999), sia dalle misure di sostegno che - come l'abrogato reddito di cittadinanza e il reddito di inclusione - sono motivate da ulteriori finalità, come il reinserimento lavorativo e l'inclusione sociale (sentenze n. 97 del 2026, n. 34 e n. 19 del 2022, n. 137 del 2021).

Inoltre, come già sottolineato da questa Corte nell'ordinanza con cui ha disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, l'istituto in esame si distingue anche dall'assegno sociale, che opera come prestazione sostitutiva delle provvidenze per inabilità già in godimento.

In tale evenienza, una volta che l'invalido o inabile già titolare di prestazione di invalidità civile abbia raggiunto il limite di età suddetto, la pensione di inabilità e l'assegno di invalidità vengono automaticamente sostituiti dall'assegno sociale, «sul quale si proietta la funzione previdenziale di protezione nel caso dell'evento avverso della disabilità» (ordinanza n. 29 del 2024, punto 5.1. del Considerato in diritto).

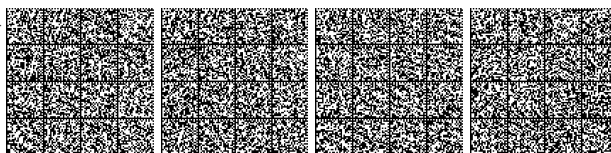
9.3.- Oltre al requisito anagrafico e reddituale, l'art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995 richiede che il beneficiario abbia la cittadinanza italiana e la residenza in Italia.

Ai cittadini italiani residenti in Italia sono equiparati quelli di uno Stato dell'Unione europea e, secondo quanto disposto dall'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, oggetto di censura, i cittadini di Paesi terzi titolari della carta di soggiorno, titolo, questo, sostituito dal permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui all'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), di attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo.

Ai sensi del citato art. 9 t.u. immigrazione, il permesso di soggiorno di lungo periodo è concesso al ricorrere di una serie di presupposti quali il «possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità», la «disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale», un «alloggio idoneo» (comma 1), il «superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana» (comma 2-bis). Il permesso è a tempo indeterminato (comma 2) e fra le cause della sua revoca non è prevista la perdita dei suddetti presupposti.

Si tratta, dunque, di requisiti che attengono vuoi a parametri di connotazione censitaria, vuoi alle generali condizioni di vita, fino a includere un elemento di tipo meramente temporale, raccordato al periodo di permanenza in Italia con regolare permesso di soggiorno.

L'introduzione, a opera della norma sottoposta a scrutinio, del requisito selettivo della titolarità del permesso di lunga durata costituisce una deroga alla previsione generale dettata in materia di prestazioni sociali e assistenziali in favore dei cittadini extra UE dall'art. 41 t.u. immigrazione, a mente del quale «[g]li stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti».



9.4.- Va, infine, ricordato che l'art. 20, comma 10, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, condiziona il riconoscimento dell'assegno sociale al fatto che l'interessato abbia soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale.

Tale requisito riguarda tutti gli aventi diritto, ivi compresi i cittadini extra UE, e, per questi ultimi, concorre con quello della titolarità del permesso di soggiorno di lungo periodo (ex aliis, Corte di cassazione civile, sezione lavoro, sentenza 13 marzo 2023, n. 7229).

10.- Tutto ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 3, 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 34, paragrafi 1 e 2, CDFUE e 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, non sono fondate.

10.1.- I chiarimenti interpretativi forniti dalla Corte di giustizia all'esito del rinvio pregiudiziale hanno, infatti, confermato l'ipotesi, avanzata da questa Corte, che l'assegno sociale non ricada nel perimetro applicativo *ratione materiae* del principio unionale di parità di trattamento nella sicurezza sociale.

10.2.- Nella sentenza Luevi si è, anzitutto, evidenziato come l'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva in esame determini il proprio ambito di operatività rinviando ai «settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento [n. 883/2004]».

Per poter beneficiare della parità di trattamento - ha aggiunto la Corte di giustizia UE - è, dunque, necessario che la prestazione di cui si tratta rientri in uno dei settori della sicurezza sociale elencati all'art. 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 883/2004 (CGUE, sentenza causa C-350/20, O. D. e altri, punto 51).

Quest'ultima disposizione, rubricata «Ambito d'applicazione "*ratione materiae*"», al paragrafo 1, stabilisce che il citato regolamento trovi applicazione in tutte le normative relative ai settori di sicurezza sociale riguardanti le prestazioni di malattia, quelle di maternità e di paternità assimilate, quelle d'invalidità, di vecchiaia, quelle per i superstiti, le prestazioni per infortunio sul lavoro e malattie professionali, gli assegni in caso di morte, le prestazioni di disoccupazione, le prestazioni di pensionamento anticipato e le prestazioni familiari.

Il successivo paragrafo 3 precisa, tuttavia, che lo stesso regolamento (CE) n. 883/2004 si applica «anche» alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo disciplinate dall'art. 70 dello stesso regolamento, di cui si darà conto più avanti.

10.3.- La Corte di giustizia UE ha, poi, rammentato che, secondo la propria giurisprudenza, una provvidenza può essere considerata «prestazione di sicurezza sociale», ai sensi dell'art. 3, paragrafo 1, del regolamento CE n. 883/2004 se, da un lato, è attribuita ai beneficiari prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base a una situazione definita *ex lege*, e, dall'altro, si riferisce a uno dei rischi espressamente elencati in tale disposizione (CGUE, decima sezione, sentenza 28 ottobre 2021, causa C-462/20, ASGI e altri, punto 25).

La stessa Corte ha anche precisato che, per quanto concerne, in particolare, le prestazioni di vecchiaia di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettera d), del regolamento CE n. 883/2004, esse sono caratterizzate dalla finalità di garantire i mezzi di sussistenza a coloro che, raggiunta una certa età, cessano l'attività lavorativa e non sono più tenuti a restare a disposizione degli organi amministrativi competenti in materia di occupazione (CGUE, sezione prima, sentenza 16 settembre 2015, causa C-361/13, Commissione europea contro Repubblica slovacca, punto 55).

Ancora, la Corte di giustizia UE ha precisato che costituisce prestazione di vecchiaia, ai sensi della suddetta disposizione, anche la provvidenza versata come «assegno supplementare» ai beneficiari di una pensione di anzianità o superstiti, le cui fonti di finanziamento siano le stesse previste per le pensioni di vecchiaia e superstiti che si aggiunga alla pensione di anzianità (CGUE, sezione prima, sentenza 5 marzo 2026, causa C-151/24 Luevi, punto 49).

10.4.- Ciò premesso, la Corte di Lussemburgo ha rilevato che l'assegno sociale di cui all'art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995 non viene riconosciuto esclusivamente ai beneficiari di una pensione di vecchiaia, ma mira a far fronte allo stato di bisogno derivante dall'indigenza in cui versano le persone sprovviste di risorse economiche adeguate, le quali, a causa della loro età, vedono ridursi la loro capacità lavorativa (ancora, CGUE, sentenza Luevi, punto 50).

Pertanto, tale provvidenza economica non costituisce una prestazione di sicurezza sociale ai sensi della giurisprudenza unionale e, di conseguenza, non rientra nell'ambito di applicazione dei paragrafi 1 e 2 dell'art. 34 della Carta, né soggiace alla garanzia di parità di trattamento di cui all'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE.

Il beneficio in questione deve essere, piuttosto, ricondotto al paradigma delle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo di cui all'art. 70, paragrafo 2, del regolamento CE n. 883/2004.

A tale riguardo, la sentenza Luevi ha, anzitutto, ribadito che nel sistema delineato da quest'ultima fonte normativa le prestazioni di sicurezza sociale e quelle di carattere non contributivo si escludono reciprocamente (CGUE, grande sezione, sentenza 21 febbraio 2006, causa C-286-03, Hosse).

Le prestazioni di sicurezza sociale indicate nel paragrafo 1 dell'art. 3 del citato regolamento del 2004 sono, infatti, attribuite ai beneficiari prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base a una situazione definita *ex lege* e riferita a uno dei rischi elencati in tale disposizione.

Per converso, le prestazioni di cui all'art. 70, paragrafo 2, del medesimo regolamento forniscono una copertura in via complementare, suppletiva o accessoria per i rischi corrispondenti ai settori di sicurezza sociale di cui all'art. 3, paragrafo 1, del predetto regolamento; garantiscono agli interessati un reddito minimo di sussistenza in relazione al



contesto economico dello Stato membro; devono essere finanziate esclusivamente dalla tassazione obbligatoria destinata a coprire la spesa pubblica generale e non attraverso il contributo dell'interessato; quando vengono riconosciute a integrazione di una prestazione contributiva, non per questo possono essere considerate contributive; le stesse prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, per essere ritenute tali, devono essere elencate nell'Allegato X allo stesso regolamento CE n. 883/2004.

Secondo la Corte di giustizia, l'assegno sociale si iscrive tra le prestazioni speciali di carattere non contributivo in quanto è volto ad assicurare mezzi di sussistenza a persone che non possono garantire il proprio sostentamento ed è finanziato non mediante la contribuzione, ma attraverso la tassazione.

Inoltre, detto assegno figura nell'elenco di prestazioni di cui all'Allegato X.

10.5.- La provvidenza in questione - ha aggiunto la Corte di Lussemburgo - ricade anche nella nozione di assistenza sociale desumibile dall'art. 70, paragrafo 1, del citato regolamento del 2004, coincidente con l'insieme di regimi di assistenza istituiti da autorità pubbliche cui può ricorrere un soggetto che non disponga di risorse sufficienti per far fronte ai bisogni elementari propri e della sua famiglia e che «rischia, per questo, di diventare, durante il suo soggiorno, un onere per le finanze pubbliche dello Stato membro ospitante che potrebbe produrre conseguenze sul livello globale dell'aiuto che può essere concesso da detto Stato» (di nuovo CGUE, sentenza Luevi, punto 54).

10.6.- Sulla scorta delle considerazioni che precedono, la Corte di giustizia UE ha chiarito che, sebbene l'art. 3 del regolamento CE n. 883/2004, al paragrafo 3, disponga che detto regolamento si applica «anche» alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo di cui all'art. 70, ciò non significa che queste ultime prestazioni rientrino anche nell'ambito applicativo dell'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE.

A sostegno di tale conclusione milita, anzitutto, il dato letterale, in base al quale il citato art. 3, nella sua interezza, definisce l'ambito di operatività del regolamento CE n. 883/2004, laddove l'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, al fine di individuare il perimetro applicativo del principio di parità di trattamento, rinvia non all'intero art. 3 del regolamento, ma solo ai «settori della sicurezza sociale [ivi] definiti».

Inoltre, l'interpretazione sistematica evidenzia come le prestazioni di sicurezza sociale e le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo siano sottoposte a regimi giuridici differenti.

Infatti, ai sensi dell'art. 7 del regolamento CE n. 883/2004, solo le prestazioni di sicurezza sociale sono esportabili, nel senso che devono essere erogate a determinate condizioni da uno Stato membro anche quando il loro beneficiario non risieda nel suo territorio, laddove le prestazioni di cui all'art. 70, paragrafo 2, dello stesso regolamento sono erogate esclusivamente nello Stato membro in cui l'interessato risiede e ai sensi della sua legislazione.

10.7.- In definitiva, ha osservato la Corte di giustizia, il legislatore dell'Unione non ha inteso estendere il diritto alla parità di trattamento alle prestazioni che non possono essere qualificate come di sicurezza sociale.

Con riferimento a tali prestazioni, gli Stati membri non sono, pertanto, tenuti a rispettare la regola della parità di trattamento di cui all'art. 12, lettera e), della direttiva 2011/98/UE e possono decidere di subordinarne il riconoscimento ai cittadini di Paesi terzi al ricorrere di requisiti - come quello dell'integrazione comprovato dal possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo - diversi da quelli richiesti per i loro cittadini.

La Corte di giustizia UE ha, inoltre, sottolineato che una soluzione ermeneutica siffatta «garantisce la coerenza tra i diversi status riconosciuti ai cittadini di paesi terzi quali risultano dal diritto dell'Unione, a seconda del loro livello di integrazione» (CGUE, sentenza Luevi, punto 67).

D'altronde, lo stato di soggiornante di lungo periodo previsto dalla direttiva 2003/109/CE corrisponde al livello più avanzato di integrazione per i cittadini di paesi terzi e giustifica che sia loro garantita la parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante sia per quanto concerne la sicurezza sociale, sia per quanto riguarda l'assistenza e la protezione sociale (CGUE, grande sezione, sentenza 20 luglio 2024, cause riunite C-112/23 e C-223/22, CU e ND).

10.8.- Da ultimo, la sentenza Luevi ha sottolineato che l'art. 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38/CE consente agli Stati membri di subordinare il godimento delle prestazioni di assistenza sociale alla condizione che tali cittadini dispongano di un diritto di soggiorno permanente nel loro territorio, acquisito a seguito di un periodo di soggiorno ininterrotto di cinque anni in tale territorio.

La parità di trattamento nella fruizione della prestazione di assistenza sociale tra un cittadino dell'Unione e i cittadini dello Stato membro ospitante opera solo se il soggiorno del primo rispetta i requisiti fissati dalla direttiva n. 2004/38/CE.

In un contesto siffatto - ha argomentato la Corte di giustizia - per effetto della esclusione del requisito di integrazione richiesto ai cittadini extra UE la prestazione non contributiva avente anche natura di prestazione di assistenza sociale finirebbe per garantire ai cittadini extra UE una condizione più favorevole di quella assicurata ai cittadini dell'Unione, così dando luogo a una conseguenza distonica rispetto agli obiettivi enunciati dal considerando 2 della stessa direttiva 2011/98/UE, in base al quale ai cittadini dei paesi terzi sono riconosciuti diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'Unione (ancora, CGUE, sentenza Luevi, punto 76).

10.9.- In conclusione, i chiarimenti forniti dalla Corte di giustizia UE confermano che l'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 non contrasta con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE e 34, paragrafi 1 e 2, CDFUE.



10.10.- Deve parimenti escludersi che la disposizione censurata confligga con l'art. 3 Cost.

Come già evidenziato, tale parametro costituzionale è stato, infatti, evocato dal giudice *a quo* «in ragione della riconosciuta interpenetrazione assiologica delle [sue] disposizioni» con il principio di parità di trattamento nella sicurezza sociale nei termini delineati dall'art. 34 CDFUE e dalla citata direttiva, la cui incidenza nella fattispecie controversa è stata esclusa dalla Corte di Lussemburgo.

10.11.- Non possono, invece, essere presi in considerazione, in quanto estranei al *thema decidendum* delineato dall'ordinanza di rimessione, i profili di censura illustrati dalla parte privata nella memoria depositata in vista dell'udienza pubblica del 24 giugno 2026.

La parte chiede, in particolare, a questa Corte di verificare «se sia compatibile con gli artt. 3 e 38 Cost. la condizione di un cittadino straniero non più in età lavorativa, non occasionalmente presente sul territorio (essendo ivi regolarmente residente da oltre 10 anni) al quale lo Stato riconosce il diritto al soggiorno - per effetto della sua pregressa attività lavorativa o dei redditi anche modesti del nucleo familiare [...] o per effetto della tutela prevalente assegnata al vincolo familiare [...] - che si trova in condizioni di totale indigenza o comunque inferiori alla soglia di povertà assoluta e che ciononostante viene lasciato privo dell'unico sostegno previsto dall'ordinamento per tali situazioni, indispensabile a garantirgli la sopravvivenza e comunque una vita dignitosa; un sussidio che comunque non gli consentirebbe di superare la soglia di povertà assoluta, ma conse[n]tirebbe almeno di sopperire alle esigenze minime di sopravvivenza dignitosa».

Tale quesito amplia l'oggetto dell'odierno giudizio incidentale, in quanto, per un verso, sollecita l'esame di un profilo di contrasto con l'art. 3 Cost. che esula dal perimetro del *vulnus* denunciato dalla rimettente per attingere la ragionevolezza della disciplina sottoposta a scrutinio; per l'altro, integra il contenuto della censura di violazione del diritto all'assistenza sociale di cui all'art. 38, primo comma, Cost. formulata dal giudice *a quo*.

Entrambi gli ordini di deduzioni, introducendo temi di indagine che il giudice *a quo* non ha sottoposto allo scrutinio di legittimità costituzionale, sono esclusi dal sindacato di questa Corte (*ex aliis*, sentenza n. 4 del 2025).

11.- In conclusione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, sollevate in riferimento agli artt. 3, 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 34, paragrafi 1 e 2, CDFUE e 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE devono essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», sollevate, in riferimento agli artt. 38, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 34, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 34, paragrafi 1 e 2, CDFUE e all'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva (UE) 2011/98 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260141



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 30 giugno 2026
(del Senato della Repubblica)*

Parlamento – Immunità parlamentari – Procedimento penale per truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-bis cod. pen.) a carico della senatrice Daniela Garnero Santanchè – Acquisizione di corrispondenza in due occasioni, in data 7 luglio 2023 e 22 novembre 2023, con riferimento a contenuti di posta elettronica della medesima senatrice e acquisizione, in data 8 novembre 2023, di audio-registrazioni occulte, effettuate da un privato, contenenti cinque distinti colloqui cui ha partecipato la senatrice ed effettuazione della trascrizione di tali captazioni – Assenza dell'autorizzazione, mai richiesta, del Senato della Repubblica.

– Omessa richiesta dell'autorizzazione al Senato della Repubblica di utilizzare materiale probatorio nel procedimento penale n. 32727/2023 R.G.N.R. - 6582/2024 R.G.G.I.P. a carico della senatrice Daniela Garnero Santanchè.

Ricorso ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione e degli articoli 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 26 delle norme integrative dei giudizi davanti alla Corte costituzionale del 27 luglio 2021, del Senato della Repubblica, con sede in Piazza Madama, 00186 Roma (CF: 80442720589), in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, senatore avv. Ignazio La Russa, rappresentato e difeso dall'avv. Vinicio Settimio Nardo del Foro di Milano (c.f. NRD-VCS60S30F537B; pec. v.nardo@pec.it) e dal Prof. avv. Luigi Ciaurro del Foro di Roma (c.f. CRRLGU58M20H501I; pec luigi.ciaurro@cert.odg.roma.it), con procure rilasciate con separato atto e da aversi apposte in calce al presente, con domicilio telematico eletto presso l'indirizzo pec dell'avv. Nardo (v.nardo@pec.it) e domicilio fisico eletto presso il di lui studio in Milano, Corso di Porta Vittoria n. 17,

nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, in persona del Procuratore della Repubblica e legale rappresentante *pro tempore*

per sollevare il conflitto di attribuzione determinato dalla mancata trasmissione al Senato della Repubblica delle richieste di autorizzazione a procedere ai sensi dell'art. 68, terzo comma, della Costituzione concernenti i seguenti atti posti in essere nell'ambito del proc. pen. n. 32727/2023 R.G.N.R. – 6582/2024 R.G.G.I.P. a carico della senatrice Daniela Garnero Santanchè:

1) acquisizione di corrispondenza in due occasioni (in data 7-11 luglio 2023 e 22 novembre 2023), con riferimento a contenuti di posta elettronica della senatrice Daniela Garnero Santanchè, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2023;

2) acquisizione in data 8 novembre 2023 di audio-registrazioni occulte effettuate da un privato, contenenti cinque distinti colloqui cui ha partecipato la senatrice Daniela Garnero Santanchè ed effettuazione della trascrizione di tali captazioni.

Ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 26, comma 5, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale di cui alla delibera 22 luglio 2021 di codesta Corte, si indicano di seguito gli indirizzi di posta elettronica validi ai sensi del decreto di cui all'art. 39: v.nardo@pec.it - luigi.ciaurro@cert.odg.roma.it

1. Ammissibilità del conflitto

1.1 La deliberazione della Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato della Repubblica e la delibera dell'Assemblea

1.2. Legittimazione soggettiva attiva

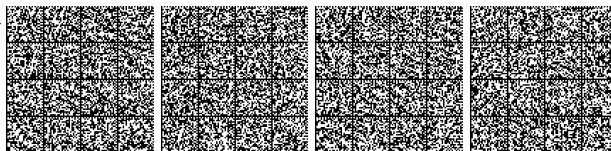
1.3. Legittimazione soggettiva passiva

1.4. Legittimazione oggettiva

1.5. Interesse ad agire

2. Fatto: le acquisizioni di corrispondenza e di registrazioni di comunicazioni della Senatrice Garnero Santanchè

3. Nel merito: i tratti essenziali della deliberazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari



3.2. Nel merito: l'acquisizione di corrispondenza mail

3.3. Nel merito: l'acquisizione di registrazioni di conversazioni tra presenti

1. Ammissibilità del conflitto

1.1 La deliberazione della Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato della Repubblica e la delibera dell'Assemblea

Con la deliberazione assunta all'esito della seduta n. 345 del 24 settembre 2025 (*cf.*, resoconto stenografico, per estratto, doc 1), l'Assemblea del Senato della Repubblica ha approvato la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, cui la questione era stata deferita su richiesta dell'on. Garnero Santanché (*cf.*, deferimento alla Giunta, doc. 2 e lettera on. Garnero Santanché, doc. 3), di sollevare conflitto di attribuzioni nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano «con riguardo agli atti posti in essere nell'ambito di un procedimento penale in cui è indagata anche la senatrice Garnero Santanché (32727/23 R.G.N.R. – 6582/24 R.G.G.I.P.)» (*cf.*, atti Senato, XIX Leg., Doc. XVI n. 7, doc. 4), autorizzando la Presidenza a dare mandato a uno o più avvocati del libero Foro affinché il ricorso venga promosso.

Tale deliberazione è stata determinata dall'acquisizione agli atti del procedimento penale a carico dell'on. Garnero Santanché di corrispondenza intrattenuta via mail e di registrazioni di comunicazioni riguardanti la stessa parlamentare in assenza della necessaria autorizzazione, mai richiesta, del Senato della Repubblica, in violazione dell'art. 68, comma 3 della Costituzione.

1.2. Legittimazione soggettiva attiva

Come noto, la Corte costituzionale sin dai primi anni Ottanta ha sempre riconosciuto la legittimazione separata di ciascuna delle due Assemblee parlamentari nella tutela delle proprie prerogative e attribuzioni (*cf.*, da ultimo sentenza n. 37 del 2024). Pertanto, al ricorrente Senato della Repubblica va riconosciuta la natura di organo competente a dichiarare in modo definitivo la volontà del potere cui appartiene, ai sensi dell'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953, trattandosi di «attribuzioni rivendicate in nome dell'autonomia e dell'indipendenza di ciascun ramo del Parlamento».

1.3. Legittimazione soggettiva passiva

Rappresenta altresì un principio consolidato il riconoscimento della natura di potere dello Stato al pubblico ministero — e nello specifico al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano (*cf.*, *ex plurimis* Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2013 e ordinanze n. 193 del 2018 e n. 261 del 2022) — in ragione dell'attribuzione, costituzionalmente prevista e garantita, riguardante l'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 della Costituzione), al quale inerisce la titolarità delle indagini finalizzate ad esso (*cf.*, Corte costituzionale, sentenze n. 87 e n. 88 del 2012, nonché ordinanze n. 217 del 2016 e n. 273 del 2017).

1.4. Legittimazione oggettiva

Il «tono costituzionale» dell'attribuzione del Senato della Repubblica — lesa dal comportamento omissivo della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano — è evidente con riferimento al sistema delle immunità parlamentari riferite al terzo comma dell'art. 68 della Costituzione (*cf.*, specificamente sentenza n. 170 del 2023), che nel caso concreto non hanno potuto essere esercitate a causa della lamentata condotta omissiva.

1.5. Interesse ad agire

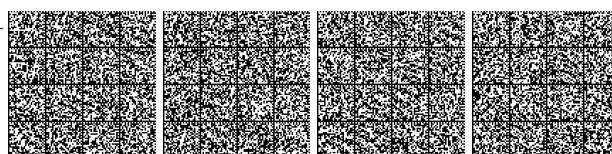
A dare sostanza all'interesse ad agire in un conflitto fra poteri è necessario che si sia verificato un pregiudizio alla sfera di attribuzioni, in questo caso, del Senato della Repubblica. Nella fattispecie il pregiudizio *de quo* è connaturato a una condotta omissiva (la mancata trasmissione della richiesta di autorizzazione a procedere ai sensi del terzo comma dell'art. 68 della Costituzione), che ha di per sé impedito l'esercizio effettivo dell'attribuzione costituzionale.

Pertanto, nell'odierna vicenda, appare manifesta la sussistenza di un pregiudizio attuale e concreto alla sfera delle attribuzioni costituzionalmente rilevanti del Senato della Repubblica, tanto più che nel frattempo il procedimento penale da cui ha tratto origine la vicenda sta proseguendo ed è solo temporaneamente sospeso (*cf.*, verbale di udienza, doc. 5).

2. Fatto: le acquisizioni di corrispondenza e di registrazioni di comunicazioni della Senatrice Garnero Santanché

La senatrice Garnero Santanché ha assunto lo *status* di senatrice della Repubblica a far data dalla proclamazione del 14 marzo 2018 (XVIII legislatura), che vale pertanto come *dies a quo* di decorrenza delle prerogative di cui all'art. 68 della Costituzione

La stessa è attualmente imputata nel procedimento penale n. 32727/23 R.G.N.R. mod. 21 – 6582/24 R.G.G.I.P. pendente innanzi al Giudice dell'Udienza preliminare di Milano per truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-*bis* c.p.) correlata a sovvenzioni della cassa integrazione c.d. Covid per i dipendenti di Visibilia Editore S.p.a. e Visibilia Concessionaria S.r.l., società entro cui l'on. Garnero Santanché rivestiva cariche amministrative (*cf.*, richiesta di rinvio a giudizio, doc. 6).



Nell'ambito di tale procedimento, iscritto a carico della parlamentare Garnero Santanché a far data dal 21 settembre 2023 (*cf.* lettera on. Garnero Santanché a Presidenza del Senato, pag. 1, doc. 3), la Procura acquisiva corrispondenza mail coinvolgente la senatrice, scambiata anche in costanza di mandato parlamentare, e registrazioni occulte di colloqui privati intervenuti anche presso il suo domicilio ed a cui la stessa aveva personalmente preso parte tra il 27 novembre 2019 e il 4 febbraio 2022.

In relazione alla posta elettronica, l'acquisizione della corrispondenza interveniva in due occasioni.

Una prima volta, il 7 luglio 2023, con deposito ed acquisizione agli atti del procedimento (allora ancora iscritto al n. 4454/2023 R.G.N.R. mod. 45(1)) il successivo 11 luglio 2023 (*cf.*, deposito agli atti, doc. 7), il Nucleo di polizia economico-finanziaria di Milano della Guardia di finanza riceveva da un legale di Consob una chiavetta USB contenente, tra l'altro, mail inviate dalla senatrice o alla stessa destinate, già acquisite da Consob a mani della sig.ra F. B., segnalante.

Una seconda volta, il 22 novembre 2023, Ufficiali di Polizia giudiziaria appartenenti al Nucleo di polizia economico-finanziaria della Guardia di finanza di Milano e alla sezione di Polizia giudiziaria della Procura della Repubblica di Milano, in occasione delle sommarie informazioni testimoniali rese dalla stessa F. B., acquisivano agli atti, allegandolo al verbale di sommarie informazioni testimoniali, un *hard disk* contenente, tra le altre cose, corrispondenza «già ... prodotta alla Consob» coinvolgente la senatrice Garnero Santanché (*cf.* verbale riassuntivo di s.i.t. B., pag. 3, doc. 8).

In relazione alle registrazioni dei colloqui, l'8 novembre 2023, Ufficiali di Polizia giudiziaria appartenenti al Nucleo di polizia economico-finanziaria della Guardia di finanza di Milano e alla sezione di P.G. della Procura della Repubblica di Milano, contestualmente alle sommarie informazioni testimoniali rese dal sig. E. M., acquisivano una USB contenente la registrazione occulta di sette colloqui, a cinque dei quali aveva lei stessa partecipato, materialmente operati dallo stesso M.; soggetto che, partecipando alle conversazioni, aveva altresì provveduto nascostamente alle audio-registrazioni. Di tali colloqui, allegati come parte integrante del verbale di sommarie informazioni testimoniali (*cf.* verbale riassuntivo di s.i.t. M., pag. 4, doc. 9.1), la Procura disponeva altresì la trascrizione delle «conversazioni ambientali», poi depositate agli atti (*cf.*, trascrizioni degli audio registrati, doc. 10).

L'acquisizione, in tutti i casi materialmente operata dalla P.G., era altresì certamente intervenuta per iniziativa e comunque sollecitazione della stessa autorità inquirente quantomeno con riferimento all'acquisizione delle mail del 22 novembre 2023 e delle registrazioni dei colloqui dell'8 novembre 2023.

Quanto alla prima, la testimone dichiarava infatti: «su vostra richiesta formulata per le vie brevi nei giorni scorsi in sede di mia convocazione al presente atto, ho salvato su supporto informatico che vi fornisco (*hard disk* marca Toshiba) tutta la posta elettronica, anche in formato pdf, già da me prodotta alla Consob il 23 agosto 2022» (*cf.* verbale riassuntivo di s.i.t. B., pag. 3, doc. 8); quanto alla seconda, si legge nel verbale di trascrizione delle sommarie informazioni che l'ufficiale di P.G., dopo aver domandato di specificare i temi trattati nel corso dei colloqui, insisteva: «poi, ci fornisce la registrazione, come ha detto» (*cf.*, trascrizione delle s.i.t. M., pag. 55 e 56, doc. 9.2).

In ogni caso, è ragionevole ipotizzare che, quanto alle mail, già in occasione della prima acquisizione agli atti della corrispondenza in data 11 luglio 2023, l'autorità giudiziaria si fosse avveduta del coinvolgimento di una senatrice della Repubblica in vari scambi comunicativi, avendo già ricevuto da Consob la segnalazione dell'esposto B. (*cf.*, richiesta dati e notizie del Nucleo PEF Milano del 30 giugno 2023 a Consob e verbale di audizione davanti a Consob della sig.ra B., doc. 11); sicuramente, comunque, il coinvolgimento della parlamentare era divenuto noto con la compiuta disamina della USB acquisita dal legale di Consob, ordinata dall'Ufficio di Procura con delega del 21 luglio 2023(2) e, quindi, in occasione delle acquisizioni delle mail del 22 novembre 2023, dopo che il procedimento era già stato peraltro iscritto a carico dell'on. Garnero Santanché (*cf.*, lettera on. Garnero Santanché a Presidenza del Senato, pag. 1, doc. 3).

Infatti, era sicuramente noto agli inquirenti che tra gli atti contenuti nell'*hard disk* acquisito il 22 novembre 2023 vi fosse anche corrispondenza di pertinenza di una parlamentare della Repubblica, avendo già analizzato, come da annotazione del 14 novembre 2023 (*cf.* nota di P.G. e all. 3 alla medesima nota(3), doc. 12), i contenuti della chiavetta

(1) Solo per completezza si segnala che il proc. pen. n. 32727/23 R.G.N.R. mod. 21 era stato dapprima iscritto al registro degli atti non costituenti notizie di reato al n. 4454/2023 R.G.N.R. mod. 45, poi al registro ignoti l'11 luglio 2023 (*cf.* lettera on. Garnero Santanché, doc. 3) al n. 23458/2023 R.G.N.R. mod. 44 e infine al registro noti al n. 32727/23 R.G.N.R. mod. 21 (*cf.*, annotazione P.G. del 14 novembre 2023, pag. 1 e 2, doc. 12).

(2) *Cfr.*, annotazione P.G. del 14 novembre 2023, pag. 2, doc. 12 che da conto della esistenza di corrispondenza mail coinvolgente la parlamentare. Si legge infatti che i P.M. delegavano il 21 luglio 2023 «la disamina della pen drive contenente documenti riguardanti i fatti denunciati alla Consob in data 23 agosto 2022 da F. B. ... ritirata brevi manu da militari del Nucleo PEF della Guardia di finanza di Milano da un legale della Consob e successivamente depositato presso codesta A.G. con nota n. 443527 dell'11 luglio 2023»

(3) Si segnala che l'all. 3 alla nota del 14 novembre 2023 contiene un elenco di mail inviate «fuori orario» dalla sig.ra B. (*cf.* pag. 4 nota P.G. citata) tra il 2013 e il 2021, da cui emergono mail coinvolgenti l'on. Santanché anche in costanza di mandato parlamentare come si evince dal medesimo elenco.



USB acquisita dal legale Consob il 7 luglio 2023 (e poi versata in atti l'11 luglio 2023). D'altra parte, era stata proprio la Polizia giudiziaria, una volta analizzata compiutamente la chiavetta USB, a rappresentare l'utilità dell'escussione della persona che quelle produzioni — anche di corrispondenza — aveva fatto (*cfr.* nota 14 novembre 2023, pag. 58, doc. 12). In ogni modo, la corrispondenza è stata poi specificamente analizzata con l'annotazione del 6 febbraio 2024, con cui si è data evidenza della disamina anche del contenuto dell'*hard disk* prodotto il 22 novembre 2023 (*cfr.* doc. 13).

Eguale, con riferimento alle audio-registrazioni di comunicazioni, era senz'altro noto agli inquirenti, ancor prima di disporre l'acquisizione, che ne fosse coinvolta una parlamentare della Repubblica. È lo stesso soggetto ad averle prodotte a chiarire, in risposta alla prima domanda: «ho chiesto di essere sentito perché a partire dal 2019 ho registrato le comunicazioni intercorse, tra gli altri, con la dott.ssa Santanchè Garnerò Daniela...» (*cfr.*, verbale riassuntivo di s.i.t. M., pag. 2, doc. 9.1) ed è la P.G., come già evidenziato, che, appreso, ne sollecitava la produzione: «poi, ci fornisce la registrazione, come ha detto» (*cfr.*, trascrizione delle s.i.t. M., pag. 55 e 56, doc. 9.2); registrazioni di cui poi la Procura ha ordinato anche la trascrizione (doc. 10).

Tali acquisizioni sono state poi utilizzate nel procedimento a carico della Senatrice per formulare la richiesta di rinvio a giudizio e sono quindi confluite nel fascicolo posto a disposizione del Giudice dell'udienza preliminare (*cfr.*, richiesta di rinvio a giudizio, doc. 6).

Da evidenziarsi, inoltre, che tali medesime risultanze sono state acquisite (*cfr.*, provvedimento di acquisizione atti ex art. 117 codice procedura penale, doc. 14) in altro ma parallelo procedimento (proc. pen. n. 32064/2022 R.G.N.R. mod. 21) assegnato ai medesimi rappresentanti del pubblico ministero.

In particolare, con il citato atto dell'11 aprile 2024 (doc. 14), la Procura disponeva l'acquisizione agli atti del citato procedimento della «segnalazione Consob» del 31 maggio 2023 e dell'«esito delega del Nucleo Pef GdF Milano» dell'11 luglio 2023 (data di acquisizione agli atti della chiavetta USB ricevuta a mani della Polizia giudiziaria dal legale Consob), nonché delle «sommarie informazioni rese dai dipendenti di Visibilia Editore S.p.a. all'INPS e alla GdF delegata alle indagini, unitamente alla documentazione ... da questi prodotta agli inquirenti» (*cfr.*, doc. 14) e, dunque, evidentemente, anche della corrispondenza mail acquisita il 22 novembre 2023 e delle registrazioni di comunicazioni in presenza acquisite l'8 novembre 2022.

Deve peraltro essere evidenziato che, nell'ambito di tale parallelo procedimento, la Procura della Repubblica aveva già acquisito — in esecuzione del decreto di perquisizione locale, ispezione e sequestro dell'8 novembre 2022 — le caselle di posta elettronica identificate dai domini in uso alla società Visibilia Editore S.p.a.; con atto del 4 agosto 2023, aveva disposto la separazione delle comunicazioni mail di cui la senatrice fosse risultata «mittente, destinatario, anche per conoscenza» onde dare «attuazione a quanto stabilito dalla Corte costituzionale con sentenza n. 170/2023» (*cfr.*, provvedimento separazione corrispondenza, doc. 15 nonché relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, pag. 3, doc. 4); e proprio l'11 aprile 2024, contemporaneamente alla acquisizione delle mail e delle registrazioni di comunicazioni in presenza dal proc. pen. n. 32727/2023 R.G.N.R., aveva disposto la conservazione nella cassaforte della Procura di una copia forense dell'acquisizione informatica «al fine di poter consentire a questo Ufficio eventuali successive richieste di autorizzazione al Parlamento della Repubblica» (*cfr.*, provvedimento custodia acquisizione informatica, doc. 16).

Con precipuo riferimento alle mail, e pur nell'ambito di quel diverso procedimento (proc. pen. n. 32064/2022 R.G.N.R.) ciò che per un verso veniva dunque separato dagli atti in attesa dell'eventuale autorizzazione del Parlamento, per l'altro veniva acquisito.

In ragione di tale sequenza fattuale, il Senato della Repubblica, con deliberazione assunta alla seduta n. 345 del 24 settembre 2025 (resoconto stenografico, per estratto, doc 1), ha ritenuto di sollevare conflitto di attribuzione nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, che viene dunque introdotto con il presente ricorso.

Si aggiunga che, preso atto della delibera dell'Assemblea del Senato di approvazione della proposta della Giunta per la promozione del presente conflitto di attribuzioni, il procedimento penale n. 32727/2023 R.G.N.R. — 6582/2024 R.G.G.I.P. è stato sospeso ed è fissata un'udienza interlocutoria per il 20 febbraio 2026 (*cfr.*, verbale di udienza, doc. 5).

3. Nel merito: i tratti essenziali della deliberazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari

Le ragioni del presente conflitto sono essenzialmente compendiate nella deliberazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari Relazione Doc. XVI n. 7 (doc. 4), approvata dal Senato della Repubblica il 24 settembre 2025 (doc. 1) ed a cui si rinvia.

La condivisa tesi della Giunta è la seguente: «l'autorità giudiziaria ha esaminato e acquisito agli atti di un procedimento penale (di cui la stessa senatrice è co-indagata [*recte*: imputata, nda]) alcuni messaggi di posta elettronica e alcune registrazioni — effettuate da privati — di conversazioni cui la senatrice aveva partecipato, anche disponendone la trascrizione ... senza chiedere la previa autorizzazione alla Camera di appartenenza» necessaria e da acquisire sempre «prima di eseguire un provvedimento di intercettazione o sequestro di corrispondenza nei confronti di un parlamentare» (doc. 4, pag. 3).



Nell'argomentare della Giunta, dopo la sentenza di codesta Corte n. 170/2023, non è revocabile in dubbio che i messaggi di posta elettronica siano da ricomprendersi entro la nozione giuridica di corrispondenza, anche — e tanto più — quando, al cospetto della prerogativa di cui all'art. 68, comma 3 della Costituzione, di posta elettronica di un parlamentare si tratti. Corrispondenza che mantiene la propria natura, inoltre, dopo la ricezione e la lettura dei messaggi sinché non venga meno il loro carattere di attualità cui si correla l'interesse alla riservatezza.

Né è possibile non ricondurre le registrazioni effettuate «nascostamente o fraudolentemente da privati» alle intercettazioni di conversazioni che l'art. 68, comma 3 della Costituzione considera rilevanti «in qualsiasi forma» siano effettuate (doc. 4, pag. 5). Infatti, poiché entro la prerogativa costituzionale debbono ritenersi compresi anche i tabulati (così dopo Corte cost., sentenza n. 38 del 2019) quali «fatti comunicativi» accostabili alle conversazioni e comunicazioni protette dalla garanzia costituzionale, «a maggior ragione non può non intendersi configurabile come intercettazione di conversazioni, nell'accezione posta dalla norma costituzionale, una registrazione effettuata in modo occulto da un privato che carpisca brani di conversazione di un parlamentare»; attività ben più intrusiva poiché connotata dal disvelamento, oltre che dei dati storici ed esteriori, proprio del contenuto dello scambio comunicativo. In questo senso, che la registrazione del colloquio sia stata effettuata da un privato cittadino non rileva trattandosi di condizione del tutto paragonabile a quella della registrazione effettuata — in presenza — dalla polizia giudiziaria.

Rileva infine la Giunta che, come chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 170 del 2023, una volta riscontrati messaggi intercorsi con un parlamentare, occorre sospendere le acquisizioni e domandare l'autorizzazione alla Camera di appartenenza che rimane, nel caso di sequestro di corrispondenza, sempre preventiva «ai fini dell'utilizzazione delle risultanze dell'atto investigativo già eseguito» (cfr. doc. 4, pag. 7).

Nel complesso, pertanto, il *modus agendi* della Procura si rivela contrario alla legge e alla Costituzione, come dimostra anche il diverso orientamento assunto nel collegato procedimento n. 32064/2022 R.G.N.R., nel cui ambito è stata disposta la segregazione dei messaggi intercorsi con l'on. Garnerò Santanchè proprio per dar corso, in conformità al disposto della sentenza n. 170 del 2023, all'eventuale richiesta di autorizzazione ad acta alla Camera di appartenenza della parlamentare.

3.2. Nel merito: l'acquisizione di corrispondenza mail

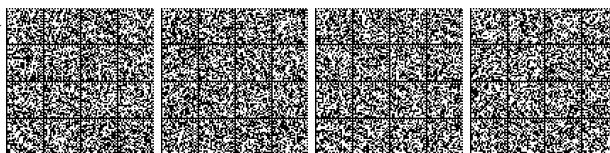
Le ragioni di fondatezza del presente ricorso, quanto all'acquisizione delle mail, riposano sulla piena assimilazione della corrispondenza telematica o elettronica alla più ampia categoria di «corrispondenza» rilevante agli effetti degli articoli 15 e 68, comma 3 della Costituzione e 4, legge n. 140 del 2003.

La sfera di protezione accordata dalla Costituzione alla «corrispondenza» pertiene infatti «ad ogni comunicazione di pensiero umano ... tra due o più persone determinate, attuata in modo diverso dalla conversazione in presenza» (cfr. Corte cost., sentenza n. 170 del 2023, par. 4.2) e prescinde dal mezzo utilizzato, che evolve al passaggio del tempo e dell'innovazione tecnologica, «aprendo così il testo costituzionale alla possibile emersione di nuovi mezzi e forme della comunicazione riservata» (cfr. Corte cost., sentenza n. 170 del 2023, par. 4.2 e sentenza n. 2 del 2023, par. 9).

Il servizio postale e telegrafico tradizionale, «ormai relegato, nel complesso, ad un ruolo di secondo piano» (cfr. Corte cost., sentenza n. 170 del 2023, par. 4.2), e quello elettronico o telematico sono dunque mezzi, pur diversi, che assolvono alla stessa funzione di scambio riservato di pensiero a distanza. I messaggi corrisposti via mail devono infatti considerarsi assistiti dalle medesime prerogative di segretezza e inviolabilità della corrispondenza tradizionale, per l'esistenza di codici di accesso riservati, di password o altre cautele che li rendono «del tutto assimilabil[i] a lettere o biglietti chiusi» (ancora, Corte cost., sentenza n. 170 del 2023).

La piena equiparazione della corrispondenza elettronica e telematica a quella tradizionale trova riscontro, come noto, oltre che nella giurisprudenza di codesta Corte, nel diritto vigente. Basti qui richiamarsi alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo — che ha infatti ricondotto senza dubbi la corrispondenza mail alla sfera di tutela apprestata dall'art. 8 CEDU (sentenza Copland contro Regno Unito, ric. n. 62617/00 e Barbulescu contro Romania, ric. n. 61496/08) - ed alla normativa penale a tutela della segretezza e libertà della corrispondenza — che, sin dal 1993 con la legge n. 547/1993, ha esteso il proprio ambito di operatività alla «corrispondenza informatica o telematica ovvero effettuata con ogni altra forma di comunicazione a distanza» (così il vigente art. 616, comma 4 c.p.).

Dunque, in breve: la corrispondenza mail, con le medesime prerogative e aspettative di segretezza e inviolabilità di quella tradizionale, «rientra[a ...] a pieno titolo nella sfera di protezione dell'art. 15 della Costituzione» (ancora, Corte cost., sentenza n. 170 del 2023) che consente la limitazione di tale fondamentale diritto, inteso quale «parte necessaria dello spazio vitale che circonda la persona e senza il quale questa non può esistere e svilupparsi in armonia con i postulati della dignità umana» (cfr. Corte cost., sentenza n. 366 del 1991), solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria e con le garanzie stabilite dalla legge.



La *ratio* dell'assimilazione è chiara: occorre garantire i diritti fondamentali in tutte le forme che essi assumono nella contemporaneità: mutano i mezzi di comunicazione ma immutate rimangono le ragioni di tutela costituzionale della libertà e segretezza dello speciale strumento comunicativo che è la corrispondenza.

Ed a maggior ragione⁽⁴⁾ la tutela del diritto che la Costituzione accorda ad ogni consociato (art. 15 della Costituzione) deve valere nei confronti del parlamentare quando esso incrocia le prerogative parlamentari (Corte cost., sentenza n. 390 del 2007, n. 38 del 2019, richiamate anche da Corte cost. sentenza n. 170 del 2023).

Come noto, l'art. 68, comma 3 della Costituzione impone l'autorizzazione della Camera di appartenenza «per sottoporre i membri del Parlamento a sequestro di corrispondenza». A sua volta, la disciplina attuativa di cui all'art. 4, comma 1, legge 20 giugno 2003, n. 140 prevede che l'autorità competente, ossia l'autorità che ha emesso il provvedimento da eseguire, richieda direttamente l'autorizzazione della Camera alla quale il soggetto appartiene; autorizzazione che, nel caso del sequestro di corrispondenza, codesta Corte ha chiarito manifestarsi sempre come preventiva (dunque con le forme dell'art. 4, legge n. 140/2003) poiché è il contenuto sostanziale, appunto la corrispondenza, e non invece il contenitore, il dispositivo informatico entro cui è trattenuta, a rappresentare l'oggetto dell'acquisizione e, quindi, richiedere tutela (Corte cost., sentenza n. 170 del 2023, par. 5.1). È infatti «l'acquisi[zione] agli atti del procedimento [de] i messaggi che riguardano il parlamentare» a necessitare dell'autorizzazione, non invece l'atto a monte che ha consentito ab origine di entrare in possesso di quegli atti (Corte cost., sentenza n. 170 del 2023, par. 5.1).

Il tutto nella prospettiva della prerogativa riconosciuta dall'art. 68, comma 3 della Costituzione, la cui *ratio* sta nel «porre al riparo il parlamentare da illegittime interferenze giudiziarie sull'esercizio del suo mandato rappresentativo» (ad es. Corte cost., sentenza n. 227 del 2023).

Se per un verso è dunque chiaro che lo scambio di messaggi mail debba essere ricondotto alla nozione di corrispondenza costituzionalmente tutelata, è altresì acquisito al diritto vivente che anche i messaggi già ricevuti e letti mantengano la natura di corrispondenza, senza degradarsi a «documento storico».

Invero, secondo codesta Corte, «analogamente all'art. 15 della Costituzione, quanto alla corrispondenza della generalità dei cittadini, anche, e a maggior ragione, l'art. 68, terzo comma, della Costituzione tutel[a] la corrispondenza dei membri del Parlamento — ivi compresa quella elettronica — anche dopo la ricezione da parte del destinatario, almeno fino a quando, per il decorso del tempo, essa non abbia perso ogni carattere di attualità, in rapporto all'interesse alla sua riservatezza, trasformandosi in un mero documento “storico”» (Corte cost., sentenza n. 170 del 2023, par. 4.4).

Le argomentazioni che indicano la ragionevolezza di tale opzione sono essenzialmente le seguenti. Anzitutto, relegare la corrispondenza alla categoria del documento dal momento della ricezione del contenuto comunicativo determinerebbe una sostanziale obliterazione dell'ambito di tutela ad essa riconosciuto dalla Costituzione nei casi in cui questa sia elettronica e telematica, giacché in tali casi la ricezione segue immediatamente l'invio.

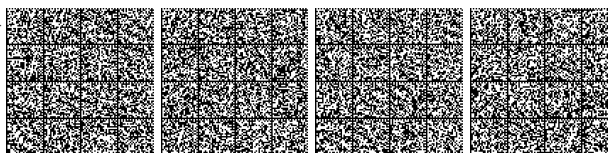
Inoltre, una simile interpretazione non corrisponderebbe allo scopo di tutela dell'art. 68 della Costituzione laddove l'autorizzazione prevista per il compimento di taluni atti di indagine deve intendersi quale prerogativa strumentale alla salvaguardia della libera funzione parlamentare, che tuttavia potrebbe essere incisa anche dall'acquisizione di messaggi già ricevuti dal destinatario e non certo dalla sola corrispondenza *in itinere*. Né si comprenderebbe come possa ammettersi maggior tutela ai dati esteriori delle comunicazioni già avvenute, rappresentati dai tabulati telefonici (compresi nella tutela delle norme costituzionali citate, *cf.* Corte cost., sentenza n. 38 del 2019), e non invece al loro contenuto, la cui acquisizione ha ovviamente «attitudine intrusiva tendenzialmente maggiore» (Corte cost., sentenza n. 170 del 2023, par. 4.4).

Infine, sia l'ambito di tutela apprestato alla corrispondenza dall'art. 8 CEDU, sia quello applicativo dell'art. 616 codice penale comprendono pacificamente la corrispondenza nella sua dimensione «statica».

Dirimente è dunque, in definitiva, la permanenza di un attuale interesse alla riservatezza dal contenuto comunicativo: ciò che sussiste per definizione quando si tratti di corrispondenza intercorsa «a una distanza non particolarmente significativa rispetto al momento in cui dovrebbe[...] essere acquisit[a] e [nella prospettiva delle garanzie costituzionali di cui all'art. 68 cost.] nel corso dello svolgimento del mandato parlamentare in cui tale momento si colloca, e per giunta ancora custoditi in dispositivi protetti da codici di accesso» (Corte cost., sentenza n. 170 del 2023).

Ed in effetti, se uno degli elementi distintivi della corrispondenza è l'attualità, che è il contrario del valore storico (o artistico o letterario o collezionistico) acquisito dalla comunicazione di pensiero a causa del decorso del tempo, l'altro connotato è l'intersoggettività, cioè la direzione dell'atto comunicativo verso due o più persone determinate, dunque non alla generalità del pubblico, con *animus* di riservatezza.

(4) Così la Corte costituzionale nella sent. n. 170 del 2023, par. 4.4: «una simile conclusione si impone a maggior ragione allorché non si tratti solo di stabilire cosa sia corrispondenza per la generalità dei consociati, ma di delimitare specificamente l'area della corrispondenza di e con un parlamentare, per il cui sequestro, l'art. 68, terzo comma della Costituzione richiede l'autorizzazione alla Camera di appartenenza».



Se l'oggetto della tutela costituzionale è proprio la riservatezza della corrispondenza, come comprensiva dei messaggi già ricevuti, letti e, ad esempio, archiviati sui dispositivi informatici che li hanno materialmente trasmessi, è chiaro che tale interesse sussiste fino ad una diversa volontà manifestata dai soggetti interessati, ossia da entrambi o dalla pluralità di soggetti del rapporto comunicativo: mittente/i e destinatario/i.

In effetti, ciò che rileva non è la conoscenza del messaggio da parte del destinatario, bensì la volontà delle parti che, intrattenendo lo scambio comunicativo con determinati soggetti, sottraendolo alla generale conoscibilità dei terzi, debbono poter nutrire una legittima aspettativa di riservatezza della corrispondenza, anche per i riverberi, quanto ai parlamentari, sulla libertà del mandato rappresentativo.

Accedendo all'orientamento espresso da codesta Corte (sentenza n. 170 del 2023), poiché non conta affatto la ricezione e la lettura del messaggio ma la riservatezza che lo connota, non basta certo che una delle parti del rapporto comunicativo consenta al suo disvelamento affinché le garanzie costituzionali vengano meno. Anche perché, come ancora precisa la sentenza n. 170 del 2023, poiché la garanzia di cui all'art. 68, comma 3, della Costituzione è volta alla protezione dell'autonomia e dell'indipendenza delle Camere rispetto alle indebite invadenze di altri poteri, tale invadenza permane comunque ed anzi, a maggior ragione, una volta che il testo sia stato letto.

Che l'interesse alla riservatezza permanga sino a che mittente e destinatario non lo ritengano superato, è affermato d'altra parte chiaramente in giurisprudenza. Anche quando l'esibizione del contenuto comunicativo avvenga ad opera di una delle legittime parti dello scambio di pensiero, «tale iniziativa costituisce violazione del diritto alla segretezza e riservatezza della corrispondenza (v. citato art. 15 della Costituzione)» (Cass. civ., Sez. lavoro, 28 febbraio 2025, n. 5334, par. 28 e 29) a significare che certo non è l'unilaterale consenso di una delle parti della comunicazione alla sua esibizione e rivelazione a farne venire meno la riservatezza.

Si tratta, d'altra parte, di una conclusione necessitata quando si accolga l'orientamento di codesta Corte inteso a riconoscere persistente natura di corrispondenza al messaggio già ricevuto e letto che, per l'effetto, non oblitera l'interesse alla riservatezza, che invece permane sinché tutte le parti non se ne mostrino disinteressate.

Il riconoscimento della natura di corrispondenza implica, a prescindere dalla categorizzazione processual-penalistica, il riconoscimento delle garanzie costituzionali che alla corrispondenza si ricollegano.

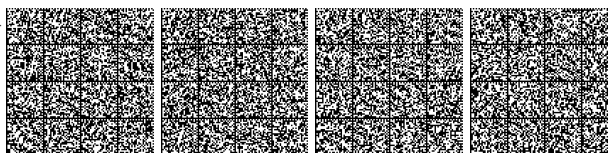
Come hanno precisato le Sezioni Unite Penali in una recente sentenza: «quando la prova documentale ha ad oggetto comunicazioni scambiate in modo riservato tra un numero determinato di persone, indipendentemente dal mezzo tecnico impiegato a tal fine, occorre assicurare la tutela prevista dall'art. 15 della Costituzione in materia di “corrispondenza”» della cui libertà e segretezza la Costituzione si fa carico, imponendo che ogni limitazione, «quindi [...] anche] l'acquisizione ad un procedimento penale» (Cass. pen., Sez. Unite, 14 giugno 2024, n. 23755, par. 11.2), sia disposta per atto motivato della autorità giudiziaria e con le garanzie stabilite dalla legge (ancora Corte cost., sentenza n. 170 del 2023).

Ancora nella giurisprudenza della Corte di cassazione si è affermato infatti che anche quando l'acquisizione della corrispondenza intervenga attraverso le produzioni di una «persona informata dei fatti» che l'aveva intrattenuta con l'imputato, la mera acquisizione della stessa corrispondenza quale «documento» ex art. 234 codice procedura penale è insufficiente al cospetto delle garanzie assicurate dall'art. 15 della Costituzione, che debbono comunque attuarsi. Secondo questa giurisprudenza, assolutamente conforme all'insegnamento delle S.U. (sentenze n. 23755 e n. 23756/2024): «per essere legittima l'acquisizione processuale dei messaggi WhatsApp [ed ovviamente lo stesso vale per la corrispondenza mail, nda] postula sempre il sequestro nelle forme previste dall'art. 254 cod. proc. pen. del cellulare o comunque del dispositivo elettronico dove sono stati originariamente memorizzati e quindi il necessario intervento del pubblico ministero, preventivo o successivo se ricorrono le ragioni ed i presupposti indicati dagli articoli 353 e 354 cod. proc. pen. (nello stesso senso Sez. 2, n. 25549 del 15 maggio 2024, Tundo, Rv. 286467 - 01 secondo cui i messaggi di posta elettronica conservano la natura di corrispondenza anche dopo la ricezione da parte del destinatario, almeno fino a quando, per il decorso del tempo o per altra causa, essi non abbiano perso ogni carattere di attualità, in rapporto all'interesse alla sua riservatezza, trasformandosi in un mero documento “storico”)» (Cass. pen., Sez. I, 28 novembre 2024, n. 43444).

Se è dunque pacifico che debbano essere rispettate le garanzie apprestate dall'art. 15 della Costituzione in tutti i casi e, dunque, anche quando l'acquisizione al processo intervenga, come nel caso citato, «passivamente» attraverso le produzioni di un terzo o in altro modo, è chiaro che anche la collegata prerogativa di cui all'art. 68, comma 3 della Costituzione debba trovare attuazione.

È stata ancora una volta codesta Corte ad aver chiarito in modo inequivoco che «rispetto al sequestro di corrispondenza, la natura mirata o occasionale dell'atto non viene in considerazione, risultando per esso in ogni caso necessaria l'autorizzazione preventiva», ai sensi dell'art. 4, legge n. 140/2003 (Corte cost. sentenza n. 170 del 2023, par. 5.1).

Insomma, non conta neppure la direzione investigativa dell'atto acquisitivo né, evidentemente, la forma — eventualmente elusiva del dettato di legge e di Costituzione — che essa possa assumere.



Una volta che si riconosca alla corrispondenza la natura non di semplice «documento» ma di documento contrassegnato da particolari garanzie, allora non importa la formalità acquisitiva adottata dall'autorità inquirente — che dovrebbe attuare in ogni caso il dettato costituzionale di cui all'art. 15 della Costituzione — ma la natura sostanziale del documento stesso, che per ciò solo determina l'operatività delle garanzie costituzionali (ancora, ovviamente, il riferimento va all'art. 15 della Costituzione e all'art. 68 della Costituzione).

Opinare diversamente condurrebbe ad esiti illogici e palesemente contrari allo spirito di tutela che la Carta fondamentale ha disegnato, aprendo alla possibilità che il disconoscimento della natura di corrispondenza, e dunque la sua semplice acquisizione agli atti quale documento ex art. 234 del codice di procedura penale, si riproduca anche nel disconoscimento delle correlate garanzie costituzionali che alla corrispondenza si accompagnano.

È in definitiva chiara la lesione della sfera di attribuzioni del Senato.

Indipendentemente dall'acquisizione del contenitore entro cui erano conservate le mail scambiate dalla parlamentare Granero Santanché, la Procura della Repubblica, avvedutasi della sussistenza di una corrispondenza garantita dall'art. 68, comma 3 della Costituzione, avrebbe dovuto interrompere l'acquisizione e, volendo utilizzarla, chiedere l'autorizzazione alla Camera di appartenenza ex articoli 68, comma 3 della Costituzione, 4, legge n. 140/2003. Al contrario, la Procura della Repubblica di Milano non solo ha acquisito agli atti la corrispondenza riservata della Senatrice, ma l'ha analizzata e utilizzata per l'esercizio dell'azione penale e l'ha quindi posta a disposizione del Giudice dell'udienza preliminare affinché si determini sulla richiesta di rinvio a giudizio: ciò che ha determinato il presente conflitto per menomazione delle attribuzioni costituzionalmente riservate al Parlamento, cui l'esercizio del potere è stato invece sottratto e impedito.

La lesione è tanto più evidente in quanto, come si è osservato, l'autorità inquirente aveva chiara consapevolezza del coinvolgimento di una parlamentare della Repubblica, altresì indagata nell'ambito del procedimento, e ciononostante ha direzionato l'attività di indagine onde acquisire la corrispondenza, domandandone e sollecitandone l'esibizione.

3.3. Nel merito: l'acquisizione di registrazioni di conversazioni tra presenti

Come noto, il «bene costituzionale» complessivamente tutelato dalla prima parte del terzo comma dell'art. 68 della Carta fondamentale si lega al principio tradizionale del libero svolgimento del mandato elettivo — contemplato espressamente dall'art. 67 della Costituzione, collocato forse non a caso immediatamente prima — nel senso di prevedere apposita autorizzazione della Camera di appartenenza in caso di effettuazione o di utilizzazione o anche di mera acquisizione in sedi processuali di «registrazioni» di conversazioni o di comunicazioni di parlamentari in carica.

In sintesi: comunque sia, ai fini dell'ingresso in una sede giudiziaria di registrazioni sonore e/o visive di conversazioni di parlamentari in carica occorre apposita autorizzazione della Camera di appartenenza, preventiva o successiva a seconda delle circostanze.

A fronte di una garanzia costituzionale non certo «stravagante» — ma quanto mai «sistematica» nell'ambito di una esegesi bilanciata di principi e di valori costituzionali — e in considerazione dell'esigenza di una lettura delle disposizioni della Costituzione che accentuino e non sminuiscano la portata sostanziale delle tutele ivi testualmente contenute, sarebbe del tutto fuorviante insistere *hic et inde* sulla nota giurisprudenza della Corte di cassazione (*ex plurimis* SS.UU, sentenze n. 36737 del 2003 e n. 26795 del 2006), che definisce — fra l'altro in nessun caso con riferimento specifico alla fattispecie concreta ora di interesse (la captazione di conversazioni di parlamentari in carica) — la registrazione fonografica di colloqui fra presenti, eseguita clandestinamente da uno dei partecipanti, «prova documentale» ex art. 234 del codice di procedura penale, non soggetta quindi alle prescrizioni di cui agli articoli 266 e ss. del codice di procedura penale in materia di «intercettazioni ambientali».

Infatti, ai fini della tutela costituzionale non rileva l'inquadramento nominalistico e processual-penalistico dell'attività (fra l'altro occulta) di fonoregistrazione di un colloquio fra presenti, onde procedere alla sua acquisizione nel procedimento penale. Tale attività può anche essere considerata a questi (altri e differenti) fini come una «prova documentale», ma si tratta a tutta evidenza di un «documento» che contiene pur sempre proprio la captazione di conversazioni in atto di un parlamentare in carica e magari anche (come nel caso *de quo*) la trascrizione dei relativi contenuti.

In questa direzione, del resto, militano gli stessi lavori preparatori della legge costituzionale n. 3 del 1993, cui si deve l'attuale testo dell'art. 68, terzo comma, della Costituzione

In particolare, acquisisce di per sé un significato testuale probabilmente decisivo l'inciso «in qualsiasi forma», che qualifica in modo ampio le intercettazioni soggette ad autorizzazione. Nello specifico, il sintagma non si limita a indicare «intercettazioni di conversazioni o comunicazioni», ma estensivamente recita «intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni», laddove l'inciso evidenziato appare voler garantire il parlamentare in carica riguardo qualsiasi tipologia di captazioni, comunque effettuate, di sue conversazioni.



Ed è stata la stessa Corte costituzionale a sottolinearlo già nella famosa sentenza n. 390 del 2007 riguardante le intercettazioni c.d. occasionali.

«Come emerge, infatti, dai lavori preparatori della legge costituzionale n. 3 del 1993, detto inciso fu introdotto dalla Camera dei deputati in sostituzione del riferimento alle “intercettazioni telefoniche e ambientali”, che compariva nel testo approvato dal Senato della Repubblica il 19 giugno 1993: e ciò sia a fronte delle perplessità di ordine tecnico, generate dall’impiego – in una norma costituzionale – della locuzione “intercettazioni ambientali”, estranea alla terminologia del codice di rito; sia a fronte della opportunità di adottare una formula più generica, atta ad abbracciare ogni possibile mezzo comunicativo».

E ancora: «Nell’intenzione del legislatore costituzionale, dunque, l’espressione “in qualsiasi forma” si riferiva unicamente alle modalità tecniche di captazione e ai tipi di comunicazione intercettata; non già al carattere “diretto” o “casuale” della captazione».

Non è tutto. «L’ulteriore garanzia accordata dall’art. 68, terzo comma, della Costituzione è strumentale, per contro, anche in questo caso, alla salvaguardia delle funzioni parlamentari: volendosi impedire che l’ascolto di colloqui riservati da parte dell’autorità giudiziaria possa essere indebitamente finalizzato ad incidere sullo svolgimento del mandato elettivo, divenendo fonte di condizionamenti e pressioni sulla libera esplicazione dell’attività. E ciò analogamente a quanto avviene per l’autorizzazione preventiva alle perquisizioni ed ai sequestri di corrispondenza, il cui oggetto ben può consistere anche in documenti a carattere comunicativo».

Ma a ben guardare di un ausilio interpretativo non irrisorio appare anche una pronuncia, pur restrittiva, sempre della stessa Corte costituzionale, nell’ambito di un giudizio incidentale di costituzionalità (sentenza n. 135 del 2002).

Ebbene, in quell’occasione — seppur all’interno della differente ma collegata problematica delle riprese visive (senza audio) effettuate in luoghi privati — la Corte ha avuto modo di precisare che «la captazione di immagini in luoghi di privata dimora ben può configurarsi, in concreto, come una forma di intercettazione di comunicazioni fra presenti, che si differenzia da quella operata tramite gli apparati di captazione sonora solo in rapporto allo strumento tecnico di intervento, come nell’ipotesi di riprese visive di messaggi gestuali: fattispecie nella quale già ora è applicabile, in via interpretativa, la disciplina legislativa della intercettazione ambientale in luoghi di privata dimora».

A maggior ragione tale argomentazione non può non valere anche con riferimento a registrazioni video, ma anche sonore di colloqui (cui prende parte un parlamentare in carica) effettuate clandestinamente da soggetti terzi, privati e presenti.

Pertanto, se la tutela costituzionale prevista dal terzo comma dell’art. 68 della Costituzione si riferisce alle «intercettazioni in qualsiasi forma di intercettazioni di conversazioni o comunicazioni», ha poco senso — ed anzi sarebbe del tutto fuorviante — attenuare una disposizione costituzionale posta a garanzia del libero mandato parlamentare sulla base di distinzioni effettuate dalla stessa giurisprudenza di legittimità, ma per altri fini. Non interessa in questa sede infatti l’*actio finium regundorum* di rango processual-penalistico, legata alle distinzioni fra intercettazioni ambientali ex articoli 266 e seguenti del codice di procedura penale, prove documentali ex art. 234 del codice di procedura penale e prove atipiche ex art. 189 del codice di procedura penale. Tali classificazioni sono rilevanti (solo) all’interno del processo penale, ma non possono certo assumere un «tono semi-costituzionale» da cui possano scaturire attenuazioni interpretative e applicative di garanzie testualmente previste da disposizioni non equivocate della Carta fondamentale.

Ad ulteriore riprova della fondatezza della predetta prospettazione appare rilevante anche la recente e nota giurisprudenza costituzionale sui tabulati telefonici di utenze intestate a parlamentari in carica (sentenza n. 38 del 2019). Infatti, se i tabulati *de quibus* sono stati dalla Corte qualificati come «intercettazioni» ai fini della tutela della riservatezza delle comunicazioni di un parlamentare, *a fortiori* non possono non essere considerate come «intercettazione di conversazioni», nell’accezione posta dalla norma costituzionale, registrazioni effettuate in modo occulto da un privato che «fono-capti» brani di colloqui con la viva voce di un parlamentare in carica e che poi vengano acquisite e trascritte integralmente nel corso di un procedimento penale a carico del parlamentare in questione.

Nella sentenza da ultimo ricordata la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che «non è possibile muovere [...] dal presupposto che tra il contenuto di una conversazione o di una comunicazione, da un lato, e il documento che rivela i dati estrinseci di queste, dall’altro, sussista una differenza “ontologica”» (punto 2.3 della parte in diritto). E inoltre che «il duplice riferimento, nell’art. 68, terzo comma, della Costituzione, a “conversazioni o comunicazioni”, induce a ritenere che al contenuto di una conversazione o di una comunicazione, siano accostabili, e risultino perciò protetti dalla garanzia costituzionale, anche i dati puramente storici ed esteriori, in quanto essi stessi “fatti comunicativi”». Pertanto, la garanzia dell’articolo 68, terzo comma, della Costituzione «può estendersi ad un atto investigativo idoneo a incidere sulla libertà di comunicazione del parlamentare» e «tale capacità intrusiva assume significati ulteriori laddove siano in questione le comunicazioni di un parlamentare. Non già perché la riservatezza del cittadino che è altresì parlamentare abbia un maggior valore, ma perché la pervasività del mezzo d’indagine in questione può tradursi in fonte di condizionamenti sul libero esercizio della funzione».



Come rilevato in particolare dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato della Repubblica nella proposta di sollevare conflitto di attribuzione nella presente fattispecie concreta (*cfr.*, Atti Senato, XIX Leg., Doc. XVI, n. 7, doc. 4), «le affermazioni chiare e precise della Corte costituzionale, inerenti alla materia dei tabulati, trovano un rilievo ancora più pregnante per quel che concerne le registrazioni di conversazioni effettuate da privati, atteso che, se il tabulato telefonico consente solo la localizzazione del parlamentare e l'individuazione dei destinatari delle telefonate, senza in alcun modo svelare contenuti della sua sfera comunicativa, al contrario le registrazioni effettuate nascostamente dai privati nei confronti del parlamentare espletano un effetto marcatamente più intrusivo rispetto alla sua sfera comunicativa, rivelando i contenuti delle sue conversazioni».

Pur riguardando la sfera più complessa della tutela della riservatezza delle conversazioni e delle comunicazioni del Presidente della Repubblica, sia consentito richiamare alcuni contenuti della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013, che pur possono avere un rilievo non secondario nella presente vicenda.

In particolare, la Corte sottolinea in generale che «È evidente [...] che tutti gli organi costituzionali hanno necessità di disporre di una garanzia di riservatezza particolarmente intensa, in relazione alle rispettive comunicazioni inerenti ad attività informali, sul presupposto che tale garanzia — principio generale valevole per tutti i cittadini, ai sensi dell'art. 15 della Costituzione — assume contorni e finalità specifiche, se vengono in rilievo ulteriori interessi costituzionalmente meritevoli di protezione, quali l'efficacia e il libero svolgimento dell'attività parlamentare e di governo».

Fra l'altro la Corte stessa in questa occasione ha evocato proprio le prerogative parlamentari *ex* art. 68, terzo comma, della Costituzione: «Si inquadra in questa prospettiva la disposizione di cui all'art. 68, comma 3, della Costituzione, riguardante i membri delle due Camere, la quale stabilisce che non si possa ricorrere, nei confronti di tali soggetti, ad intercettazioni telefoniche o ad altri mezzi invasivi di ricerca della prova, se non a seguito di autorizzazione concessa dalla Camera competente. Specifiche limitazioni all'esercizio di poteri di indagine mediante atti invasivi, quali le intercettazioni telefoniche, sono previste da norme di rango costituzionale anche per i componenti del Governo (art. 10 della legge cost. 16 gennaio 1989, n. 1, recante modifiche agli 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 agli artt. 96 della Costituzione)».

Infine, si farà notare che più volte la Corte costituzionale nella citata sentenza del 2013 richiama quasi come principio generale il fatto che la tutela della riservatezza delle conversazioni, delle comunicazioni e della corrispondenza dei parlamentari in carica «competete costituzionalmente» alla Camera di appartenenza mediante la previsione di una apposita autorizzazione, che a seconda delle circostanze e delle finalità (compimento di atti invasivi o loro utilizzazione) deve essere preventiva o successiva.

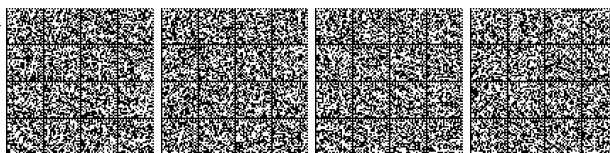
La quale quindi non può comunque essere del tutto pretermessa sulla base di argomentazioni legate all'individuazione del regime probatorio all'interno del processo penale circa le fono-registrazioni effettuate occultamente da privati nel corso di colloqui tra presenti; che evidentemente è altra vicenda rispetto alla tutela costituzionale della prerogativa parlamentare.

In sintesi. La prerogativa parlamentare di cui all'art. 68, terzo comma, della Costituzione — la cui ampiezza discende di per sé non solo dalla *ratio* che ne è il fondamento, ma anche dal suo stesso tenore letterale, come già evidenziato — non può che rendere del tutto inessenziali, se non «fuori tema», elementi come la terzietà o meno del soggetto che procede alla registrazione, la preventiva intesa o meno con l'autorità giudiziaria, la presenza fisica nel momento della captazione, la modalità occulta della registrazione in presenza, l'eventuale configurazione atipica della captazione tra presenti come «forma di memorizzazione fonica di un fatto storico» (che evidentemente non rileva ai fini della tutela costituzionale in questione).

Di conseguenza, la fono-registrazione — comunque e da chiunque effettuata — e la successiva trascrizione di conversazioni di un parlamentare in carica ai fini di un'eventuale acquisizione processuale non possono non soggiacere al regime autorizzatorio di cui al terzo comma dell'art. 68 della Costituzione.

Altrimenti si arriverebbe alla assurda conclusione che per utilizzare un'intercettazione occasionale disposta dall'autorità giudiziaria è necessaria la prescritta autorizzazione (successiva) della Camera di appartenenza, mentre l'occulta registrazione fonica di un colloquio fra presenti — il cui contenitore venga poi depositato dal soggetto privato agente — sarebbe acquisibile e utilizzabile liberamente (senza alcuna autorizzazione) e disinvoltamente (senza quindi controlli parlamentari, per esempio, circa eventuali intenzioni provocatorie o manipolative da parte del soggetto privato che ha proceduto alla registrazione).

Ma non basta. La tesi finora prospettata a garanzia delle prerogative parlamentari nella fattispecie *de qua* può essere ulteriormente corroborata dal riferimento aggiuntivo alla nozione di «sequestro di corrispondenza», tutelata dall'ultima parte del terzo comma dell'art. 68 della Costituzione.



Infatti, l'acquisizione delle videoregistrazioni integra una particolare ipotesi di «sequestro di corrispondenza». In particolare, le conversazioni registrate possono considerarsi rientranti nella nozione di «corrispondenza» e di «ogni altra forma di comunicazione» tutelata dall'articolo 15 della Costituzione, in quanto la registrazione non si limita a una mera funzione di documentazione estemporanea delle conversazioni intercorse tra i due interlocutori, ma fissa — per così dire «per sempre» — su supporto elettronico il contenuto di uno scambio comunicativo, rendendolo accessibile e fruibile anche successivamente al suo esaurimento. Tale effetto di «stabilizzazione» dei contenuti comunicativi — tanto più se trascritti su supporto cartaceo — è a ben guardare sostanzialmente assimilabile a quello prodotto dalle forme di messaggistica che la Corte costituzionale ha già ricondotto alla nozione di corrispondenza (v. ovviamente sentenza n. 170 del 2023), nonché nel caso *de quo* non dissimile da quello della messaggistica vocale tramite applicazioni quali WhatsApp, che la stessa Consulta ha qualificato come «corrispondenza» ai fini dell'operatività della garanzia di cui all'articolo 68, terzo comma, della Costituzione.

Per incidens, si farà da ultimo notare — a riprova dell'invasività della fonte di prova acquisita mediante la captazione di colloqui in presenza — che la relativa trascrizione peritale giurata audio-video ammonta a ben 736 pagine e attesta espressamente che la voce della senatrice Garnero Santanché è stata sin da subito individuata come tale.

Riassuntivamente: anche la captazione clandestina di una conversazione in presenza con un parlamentare — effettuata con registrazione fonica da un soggetto privato non legittimato sul piano pubblicistico — necessita di apposita autorizzazione della Camera competente ai fini della sua utilizzazione in un procedimento in corso da parte di un organo dello Stato.

P. Q. M.

Per tutto quanto sopra esposto e considerato - oltreché nel fare rinvio alla proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (cfr., Atti Senato, XIX Leg., Doc. XVI, n. 7: doc. 4) e al resoconto stenografico della seduta dell'Assemblea del Senato del 24 settembre 2025 (cfr., doc. 1) e con riserva di ulteriormente dedurre e produrre nei termini e nelle forme di procedura - si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale:

1) voglia dichiarare ammissibile il conflitto introdotto con il presente ricorso e ne disponga la notifica agli organi interessati;

2) voglia risolverlo dichiarando che non spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano omettere di richiedere al Senato della Repubblica l'autorizzazione prevista dall'articolo 68, terzo comma, della Costituzione onde acquisire e utilizzare nell'ambito del proc. pen. n. 32727/2023 R.G.N.R. – 6582/2024 R.G.G.I.P.:

a) il supporto informatico (chiavetta USB) contenente diverse mail inviate a o destinate alla senatrice Garnero Santanché, consegnata brevi manu da un legale della Consob alla Polizia giudiziaria il 7 luglio 2023 ed acquisita agli atti l'11 luglio 2023;

b) un hard disk — sempre contenente posta elettronica inviate a o destinate alla senatrice — fornito da persona chiamata a rendere dichiarazioni il 22 novembre 2023;

c) un ulteriore supporto informatico (chiavetta USB), contenente sette conversazioni, a cinque delle quali era personalmente presente la senatrice, registrate clandestinamente da un soggetto privato partecipante al colloquio e da questi prodotta alla Polizia giudiziaria in sede di sommarie informazioni l'8 novembre 2023, quando sono state acquisite agli atti (conversazioni di cui fra l'altro si è poi proceduto alla integrale trascrizione);

3) voglia quindi risolverlo accertando che in tal modo sono state lese le attribuzioni costituzionalmente garantite al Senato della Repubblica dell'articolo 68, terzo comma, della Costituzione;

4) voglia per l'effetto dichiarare nulli tutti gli atti del procedimento penale suddetto posti in essere dall'autorità giudiziaria acquisendo e utilizzando le predette fonti di prova; e in particolare la richiesta di rinvio a giudizio dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano in data 2 maggio 2024, che espressamente indica fra le fonti di prova le citate acquisizioni di corrispondenza e di captazioni di conversazioni della senatrice Garnero Santanché.

Si depositano i seguenti documenti:

1. Resoconto stenografico, per estratto, della seduta n. 345 del 24 settembre 2025;
2. Lettera del Presidente del Senato al Presidente della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari in data 24 luglio 2025;
3. Lettera dell'on. Garnero Santanché al Presidente del Senato inerente «profili di lesione delle guarentigie stabilite dall'art. 68, terzo comma della Costituzione»;



4. Relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, atti Senato, XIX Leg., Doc. XVI n. 7;
5. Verbale di udienza del 17 ottobre 2025 relativo al proc. pen. n. 32727/2023 R.G.N.R. mod. 21;
6. Richiesta di rinvio a giudizio relativo al proc. pen. n. 32727/2023 R.G.N.R. mod. 21;
7. Nota di deposito agli atti n. 443527 dell'11 luglio 2023 di chiavetta USB ritirata da Consob (proc. pen. n. 4454/2023 R.G.N.R. mod. 45);
8. Verbale riassuntivo di s.i.t. rese dalla sig.ra F. B. il 22 novembre 2023 (proc. pen. n. 32727/2023 R.G.N.R. mod. 21);
- 9.1 Verbale riassuntivo di s.i.t. rese dal sig. E. M. l'8 novembre 2023 (proc. pen. n. 32727/2023 R.G.N.R. mod. 21);
- 9.2 Trascrizioni delle s.i.t. rese dal sig. M. l'8 novembre 2023 (proc. pen. n. 32727/2023 R.G.N.R. mod. 21);
10. Trascrizioni delle audio-registrazioni eseguite dal sig. M. (proc. pen. n. 32727/2023 R.G.N.R. mod. 21);
11. Richiesta dati e notizie del 30 giugno 2023 nell'ambito del proc. pen. n. 4454/23 R.G.N.R. mod. 45 dal Nucleo PEF Milano a Consob e verbale di audizione della sig.ra B. davanti a Consob del 23 agosto 2022;
12. Annotazione di Polizia giudiziaria del 14 novembre 2023 e allegato 3 alla medesima nota (proc. pen. n. 32727/2023 R.G.N.R. mod. 21);
13. Annotazione di Polizia giudiziaria del 6 febbraio 2024 (proc. pen. n. 32727/2023 R.G.N.R. mod. 21);
14. Provvedimento di acquisizione atti del P.M. ex art. 117 c.p.p. (proc. pen. n. 32064/2022 R.G.N.R. mod. 21);
15. Provvedimento di separazione corrispondenza coinvolgente l'on. Garnerò Santanché (proc. pen. n. 32064/2022 R.G.N.R. mod. 21);
16. Provvedimento relativo alla custodia in cassaforte dell'acquisizione informatica delle caselle mail (proc. pen. n. 32064/2022 R.G.N.R. mod. 21).

Roma-Milano, 30 gennaio 2026

Avv. NARDO - Prof. Avv. CIAURRO

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 94/2026, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, 1ª Serie speciale n. 22 del 3 giugno 2026.

26C00142

N. 13

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 giugno 2026
(della Regione Emilia-Romagna)*

Istruzione – Istruzione pubblica – Attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)-Riforma 1.3 «Riorganizzazione del sistema scolastico» – Assegnazione agli uffici scolastici regionali di ulteriori risorse per l'attivazione di incarichi temporanei di personale amministrativo, tecnico e ausiliario – Parametri di calcolo per la definizione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico e ausiliario – Messa a disposizione delle istituzioni scolastiche di ulteriori posizioni di esonero o di semiesonero dall'insegnamento – Accesso al riparto di tali risorse e benefici esclusivamente per gli uffici scolastici regionali delle regioni che hanno adottato, autonomamente, i piani di dimensionamento della rete scolastica per l'anno scolastico 2026/2027.

- Decreto-legge 19 febbraio 2026, n. 19, recante «Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e in materia di politiche di coesione», convertito, con modificazioni, nella legge 20 aprile 2026, n. 50, art. 18, commi 4 e 5.

Ricorso della Regione Emilia-Romagna (cod. fisc. 80062590379), in persona del Presidente della giunta regionale *pro tempore* Michele de Pascale, autorizzato con deliberazione della giunta regionale del 15 giugno 2026, n. 979 (all. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale in calce al presente atto, congiuntamente e disgiuntamente, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (cod. fisc. FLCGDM45C06L736E; pec giandomenico.falcon@ordineavvocati-



dova.it; telefax per le comunicazioni 049-8776503) del Foro di Padova e dall'avv. Andrea Manzi (cod. fisc. MNZN-DR64T26I804V; pec andreamanzi@ordineavvocatiroma.org) del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Alberico II n. 33;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dalla Avvocatura distrettuale dello Stato;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 18, commi 4 e 5, del decreto-legge 19 febbraio 2026, n. 19, recante «Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza - PNRR - e in materia di politiche di coesione», convertito, con modificazioni, nella legge 20 aprile 2026, n. 50, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - del 20 aprile 2026, n. 91, nella parte in cui, al comma 4, terzo periodo (richiamato dal comma 4, quarto periodo, nonché dal comma 5, primo periodo), limita alle strutture scolastiche «delle regioni che hanno adottato, autonomamente, i piani di dimensionamento della rete scolastica per l'anno scolastico 2026/2027» i benefici disposti a favore del sistema scolastico per l'anno 2026/2027 in termini di risorse aggiuntive a favore degli uffici scolastici regionali (comma 4, primo periodo), parametri di calcolo favorevoli per la definizione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico e ausiliario della scuola (comma 4, quarto periodo), nonché ulteriori posizioni di esonero o di semiesonero dall'insegnamento (comma 5, primo periodo);

Per violazione degli articoli 3, primo e secondo comma; 5; 25, secondo comma; 34, primo comma; 97, secondo comma; 114; 117, primo comma, secondo, lettera *n*), e 117, terzo comma; 118, primo e secondo comma; 119 e 120, secondo comma, della Costituzione;

Nonché per violazione dei principi costituzionali di ragionevolezza, di proporzionalità e di leale collaborazione.

FATTO

1. L'assunzione del piano di dimensionamento della rete scolastica per l'anno scolastico 2026/2027 nella Regione Emilia-Romagna.

La presente controversia si colloca a valle della conclusione del processo di dimensionamento della rete scolastica per l'anno scolastico 2026/2027. Essa non ha ad oggetto alcun aspetto del processo di dimensionamento, ma disposizioni che sono state emanate con il decreto-legge n. 19 del 2026 dopo la sua conclusione.

Tuttavia, una sintetica illustrazione dello svolgimento di tale processo è utile per una migliore comprensione della presente impugnazione.

Nel suo corso si erano registrate motivate differenze di vedute tra lo Stato e le regioni in relazione alla definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei funzionari di elevata qualificazione — in sostanza, nella determinazione delle autonomie scolastiche — e alla sua distribuzione tra le regioni per l'anno scolastico 2026/27.

A causa di tali divergenze, era mancata l'intesa già nella sede della Conferenza unificata del 29 maggio 2025, in particolare con il voto contrario alla proposta statale delle Regioni Toscana, Umbria, Puglia, Emilia-Romagna, Sardegna e Campania.

Per quanto riguarda in particolare l'attuazione del nuovo dimensionamento nella Regione Emilia-Romagna, uno specifico dissenso riguardava l'indicazione del massimo di 515 autonomie contenuta nel decreto interministeriale n. 124 del 30 giugno 2025, a fronte delle consolidate 532 autonomie da ultimo fissate con il decreto del direttore generale dell'ufficio scolastico regionale per l'Emilia-Romagna del 14 gennaio 2025, n. 21.

Constatato il dissenso, il Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione e il Ministro dell'istruzione e del merito con lettera congiunta del 3 dicembre 2025 provvedevano a diffidare la regione ad attuare comunque le indicazioni statali entro il 18 dicembre 2025, preannunciando in caso di non ottemperanza l'esercizio del potere sostitutivo.

Ricevuta la diffida, con delibera n. 2087 del 9 dicembre 2025 la giunta regionale, pur riaffermando in linea di principio le ragioni sostanziali della propria contrarietà al limite delle 515 autonomie, dichiarava di «rinunciare al termine del 18 dicembre prossimo» e dava mandato al Presidente di comunicare ai Ministri tale rinuncia, sottolineando però «contestualmente la disponibilità a comunicare tutti i dati e le informazioni necessarie al fine del preannunciato intervento sostitutivo statale», e assicurava che avrebbe comunque curato gli adempimenti previsti «in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni».



In altre parole, ribadito il dissenso amministrativo circa la significativa riduzione di autonomie scolastiche, la regione favoriva la celerità del commissariamento con la rinuncia al termine e garantiva comunque la massima collaborazione sua e dei propri uffici con il nominando commissario in tutto quanto occorresse.

Di seguito il Consiglio dei ministri deliberava l'esercizio del potere sostitutivo al fine di assicurare il conseguimento della riforma M4C1R1.3 del PNRR e, a tal fine, con la delibera 12 gennaio 2026 nominava commissario *ad acta* il direttore generale dell'ufficio scolastico regionale per l'Emilia-Romagna, con il compito di formulare entro il 27 gennaio 2026 il piano di dimensionamento in oggetto, nel rispetto del contingente assegnato all'Emilia-Romagna dal decreto interministeriale n. 127/2023, come aggiornato dal successivo decreto interministeriale n. 124/2025.

Al dimensionamento della rete scolastica per l'anno 2026/2027 provvedeva, così, il Commissario *ad acta*, ma con la massima collaborazione degli uffici regionali.

La vicenda amministrativa sembrava così conclusa, con il funzionamento puntuale dei meccanismi istituzionali previsti dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

È dunque con sorpresa che la Regione Emilia-Romagna si è trovata esposta alle disposizioni «punitive» del decreto-legge n. 19 del 2026, convertito nella legge 20 aprile 2026, n. 50, come di seguito illustrato.

2. Le norme di cui all'art. 18 del decreto-legge 19 febbraio 2026 n. 19, recante «Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza - PNRR - e in materia di politiche di coesione», in tema di riforma 1.3 «Riorganizzazione del sistema scolastico», facente parte della Missione 4, componente 1, del PNRR. La discriminazione della Regione Emilia-Romagna.

L'art. 18 del decreto-legge 19 febbraio 2026, n. 19, recante «Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza - PNRR - e in materia di politiche di coesione», convertito, con modificazioni, nella legge 20 aprile 2026, n. 50, contiene disposizioni varie sulle diverse «Riforme» previste dal PNRR in materia scolastica.

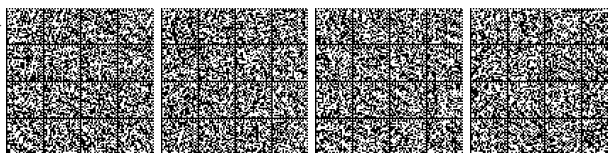
Viene qui in considerazione, in particolare, la riforma 1.3 «Riorganizzazione del sistema scolastico», facente parte della Missione 4, componente 1, del PNRR.

In questo quadro, il comma 4, primo periodo dell'art. 18, «al fine di sostenere il processo di dimensionamento della rete scolastica» previsto da tale riforma, dispone che, «per l'anno scolastico 2026/2027, con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito [...] sono assegnate agli uffici scolastici regionali ulteriori risorse per l'attivazione di incarichi temporanei di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, ad esclusione delle posizioni di lavoro di direttore dei servizi generali e amministrativi e del personale inquadrato nell'area dei funzionari e dell'elevata qualificazione privi di incarico di direttore dei servizi generali e amministrativi, fino al 30 giugno 2027 nel limite di spesa di 19 milioni di euro».

Inopinatamente, tuttavia, il terzo periodo dispone che «accedono al riparto delle risorse di cui al primo periodo esclusivamente gli uffici scolastici regionali delle regioni che hanno adottato, autonomamente, i piani di dimensionamento della rete scolastica per l'anno scolastico 2026/2027 nel rispetto dei limiti del contingente organico dei dirigenti scolastici e delle posizioni di lavoro di direttore dei servizi generali e amministrativi di cui al decreto del Ministro dell'istruzione e del merito n. 127 del 30 giugno 2023, di cui al comunicato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 46 del 24 febbraio 2024, come modificato dal decreto del Ministro dell'istruzione e del merito n. 124 del 30 giugno 2025» (enfasi aggiunta).

Alla stregua di tale disposizione, pertanto, rimangono esclusi dal riparto gli uffici scolastici regionali della Regione Emilia-Romagna, nella quale i predetti accorpamenti sono stati realizzati dal Commissario nominato dal Governo.

Inoltre, «per le medesime finalità di cui al primo periodo, nelle regioni di cui al terzo periodo, ai fini della determinazione, per l'anno scolastico 2026/2027, dell'organico di istituto del personale amministrativo, tecnico e ausiliario, ad esclusione delle posizioni di lavoro dei direttori dei servizi generali e amministrativi e del personale inquadrato nell'area dei funzionari e dell'elevata qualificazione privi di incarico di direttore dei servizi generali e amministrativi, continuano ad applicarsi alle istituzioni scolastiche risultanti da accorpamento i parametri di calcolo, indicati nel regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 giugno 2009, n. 119, e nel regolamento di cui al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 3 agosto 2016, n. 181, recante revisione dei criteri e dei parametri per la definizione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico e ausiliario della scuola, a decorrere dall'anno scolastico 2015/2016, già applicati, per l'anno scolastico 2025/2026, alle singole istituzioni scolastiche oggetto di accorpamento, fermo restando il limite della consistenza numerica complessiva delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico e ausiliario disponibile a legislazione vigente per l'anno scolastico 2026/2027» (evidenziazione aggiunta).



Anche in questo caso il riferimento alle regioni di cui al terzo periodo, cioè a quelle che hanno adottato autonomamente il piano di dimensionamento, comporta l'esclusione della ricorrente Regione Emilia-Romagna dall'applicazione dei criteri e dei parametri in questione, che consentono il mantenimento della dotazione di personale tecnico ed amministrativo in grado di garantire la funzionalità e l'efficienza di plessi scolastici distaccati.

Infine, il comma 5, primo periodo, dell'art. 18 dispone che «per l'anno scolastico 2026/2027 sono messe a disposizione delle istituzioni scolastiche delle regioni di cui al comma 4, terzo periodo, ulteriori posizioni di esonero o di semiesonero dall'insegnamento di cui all'art. 1, comma 83-*quater*, della legge 13 luglio 2015, n. 107, nel limite di spesa di 3 milioni di euro per l'anno 2026 e di 6 milioni di euro per l'anno 2027» (enfasi aggiunta).

Risulta dunque chiaro che anche tali «posizioni di esonero o di semiesonero dall'insegnamento» sono ripartite secondo la stessa regola selettiva, cioè sempre escludendo, tra le altre, la Regione Emilia-Romagna.

Chiara è dunque la complessiva discriminazione della ricorrente regione, in quanto essa viene esclusa dal riparto dei predetti benefici, non in ragione di qualche oggettiva caratteristica o condizione del sistema scolastico regionale che la possa giustificare, ma in collegamento con la sola circostanza che il piano di dimensionamento della rete scolastica per l'anno scolastico 2026/2027 non è stato adottato dalla regione «spontaneamente», bensì dal Commissario nominato dal Governo in forza del potere sostitutivo che gli compete (seppur con la piena collaborazione dell'amministrazione regionale).

Ad avviso della ricorrente Regione Emilia-Romagna, le indicate disposizioni di cui all'art. 18, commi 4 e 5, del decreto-legge 19 febbraio 2026, n. 19 (convertito nella legge 20 aprile 2026, n. 50), nella parte in cui limitano alle strutture scolastiche «delle regioni che hanno adottato, autonomamente, i piani di dimensionamento della rete scolastica per l'anno scolastico 2026/2027» i benefici che esse contestualmente dispongono nel quadro dall'attuazione della riforma 1.3 «Riorganizzazione del sistema scolastico», facente parte della Missione 4, componente 1, del PNRR — così escludendola dalla platea delle regioni beneficiarie — sono costituzionalmente illegittime per i seguenti motivi di

DIRITTO

I. Premessa. Sulla legittimazione della Regione Emilia-Romagna alla presente impugnazione.

La Regione Emilia-Romagna ritiene di essere legittimata alla presente impugnazione per diverse concomitanti ragioni.

In primo luogo, le norme impugnate assegnano una condizione peggiore agli uffici e personale chiamati a svolgere il servizio dell'istruzione nel proprio territorio, rispetto al territorio di altre regioni. Di conseguenza, ne risulta danneggiato il servizio pubblico in materia che rientra pienamente nella competenza legislativa e amministrativa regionale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, nonché dell'art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

Inoltre, le norme impugnate determinano tale condizione peggiore in quanto la ricorrente regione non rientra tra quelle che «hanno adottato, autonomamente, i piani di dimensionamento della rete scolastica per l'anno scolastico 2026/2027», sicché, in altre parole, la condizione di svantaggio nel quale il sistema scolastico regionale viene a trovarsi sarebbe attribuibile allo specifico comportamento della stessa regione, in relazione alla quale esso opererebbe come una sanzione punitiva postuma, conseguente all'esercizio del potere sostitutivo statale.

Sembra dunque evidente che la ricorrente regione è legittimata ad invocare la tutela di codesta ecc.ma Corte costituzionale nella verifica della legittimità costituzionale di un simile meccanismo sanzionatorio.

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 4, terzo periodo, e dei richiami ad esso disposti dal comma 4, quarto periodo e dal comma 5, primo periodo, in quanto essi limitano alle strutture scolastiche «delle regioni che hanno adottato, autonomamente, i piani di dimensionamento della rete scolastica per l'anno scolastico 2026/2027» le risorse e i benefici previsti dallo stesso art. 18, commi 4 e 5, a favore del sistema scolastico nazionale per l'anno 2026/2027.

Come esposto in narrativa, le disposizioni che formano oggetto della presente impugnazione distinguono le regioni in due categorie formate rispettivamente da quelle «che hanno adottato, autonomamente, i piani di dimensionamento della rete scolastica per l'anno scolastico 2026/2027» e — per contrapposizione — quelle nelle quali il piano di dimensionamento è stato adottato dal Commissario governativo mediante l'esercizio del potere sostitutivo.

Alle regioni del secondo gruppo — tra le quali la ricorrente — sono negate le risorse e i benefici disposti a favore delle articolazioni regionali del sistema scolastico nazionale, per l'anno 2026/2027, in termini di risorse aggiuntive a favore degli uffici scolastici regionali (comma 4, primo periodo), parametri di calcolo favorevoli per la definizione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico e ausiliario della scuola (comma 4, quarto periodo), nonché ulteriori posizioni di esonero o di semiesonero dall'insegnamento (comma 5, primo periodo).



La ricorrente regione ritiene che tale discriminazione, per la quale non risulta altra ragione o motivazione se non il fatto stesso che al (ri)dimensionamento si è provveduto attraverso un commissario governativo invece che attraverso determinazioni «autonome» delle stesse regioni, sia costituzionalmente illegittima sotto diversi profili, come di seguito si provvede a illustrare.

1. Illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate per violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, anche sotto il profilo della proporzionalità. Violazione degli articoli 3, secondo comma, 34, primo comma, 117, secondo comma, lettera *n*), 120, secondo comma, della Costituzione. Violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione alla decisione del Consiglio dell'Unione europea del 13 luglio 2021, che ha approvato il PNRR, e alle successive decisioni che ne hanno approvato le modifiche.

Il primo e più evidente profilo di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate consiste nella palese discriminazione che essa opera tra situazioni che sono — quanto al bisogno di assegnazione di risorse al servizio pubblico — del tutto identiche, e che non possono essere ragionevolmente differenziate in ragione del procedimento — «autonomamente» regionale o commissariale — che ha condotto al ridimensionamento.

Converrà solo precisare, per meglio valutare la qualità della discriminazione, che essa colpisce in primo luogo i cittadini utenti del servizio scolastico (ai quali sembra si voglia «far pagare» una circostanza cui essi sono del tutto estranei, cioè le modalità procedurali che hanno condotto al dimensionamento, là dove gli utenti avrebbero diritto a che le risorse fossero utilizzate per garantire una scuola «aperta a tutti» e per rimuovere gli ostacoli che impediscono l'effettivo raggiungimento di questo obiettivo).

In secondo luogo, sono colpite le stesse strutture scolastiche della regione, le quali opereranno in una condizione di minore efficienza, pur essendo altrettanto estranee alle predette modalità procedurali. Sono colpite infine, e ovviamente, anche le regioni discriminate, le quali sono private dell'incremento di funzionalità che le risorse in questione sono destinate a produrre nel sistema dell'istruzione, materia della quale esse sono titolari costituzionali.

Ad esse, è vero, va ricondotto il comportamento che ha determinato, da parte dello Stato, il ricorso al potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, della Costituzione: ma — appunto — la conseguenza che la Costituzione prevede per tale comportamento è esattamente il subentro del potere sostitutivo statale nel compimento dell'azione dovuta, senza che sia possibile aggiungervi alcun elemento «ritorsivo» ulteriore, privo di qualunque correlazione o proporzione con gli eventuali «costi amministrativi» della sostituzione.

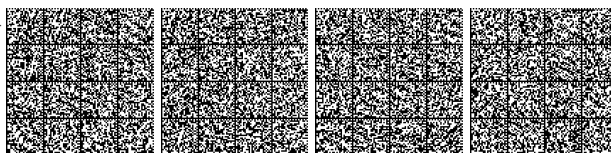
Per vero, ciò che la disposizione costituzionale assicura è la realizzazione del risultato voluto e soltanto tale realizzazione, mentre i comportamenti regionali per i quali sono previste sanzioni sono quelli, ben diversi, previsti dall'art. 126, primo comma, della Costituzione: il quale, non a caso, sanziona direttamente gli organi regionali, e non certo la popolazione della regione o i funzionari pubblici che in essa operano.

Anzi, l'art. 120, secondo comma, della Costituzione, va esattamente nella direzione opposta.

Esso, infatti, espressamente considera il valore della eguaglianza come una delle ragioni che giustificano la previsione del potere sostitutivo, menzionando l'unità giuridica ed economica dei cittadini e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali; sicché l'uso di tale potere non può essere accompagnato da conseguenze di segno contrario a quelle previste in Costituzione, ossia all'eguaglianza stessa.

A fronte della configurazione delle regioni come enti costitutivi della Repubblica al pari dello Stato e dotati di autonomia politica secondo i principi fissati dalla Costituzione (art. 114, primo e secondo comma, della Costituzione), i poteri di supremazia pur riconosciuti allo Stato non sono poteri innominati, ma devono trovare radicamento in specifiche disposizioni della stessa Costituzione. Si veda, in proposito, la sentenza n. 229 del 1989, in tema di incostituzionalità della previsione dell'annullamento straordinario governativo se riferito agli atti regionali, ed ivi le affermazioni secondo cui «[l]a natura costituzionale che risulta conferita all'autonomia regionale comporta, come prima conseguenza, che il complesso sistema delle relazioni tra Stato e regioni debba trovare la sua base diretta nel tessuto della Costituzione, cui spetta il compito di fissare, in termini conclusi, le stesse dimensioni dell'autonomia, cioè i suoi contenuti ed i suoi confini» e secondo cui «[l]'ulteriore conseguenza sarà che ad ogni potere di intervento dello Stato, suscettibile di incidere su tale sfera costituzionalmente garantita, in modo da condizionarne in concreto — così come accade con le forme puntuali del controllo — la misura e la portata, non potrà non corrispondere un fondamento specifico nella stessa disciplina costituzionale».

In questo caso, invece, non solo si tratta di una sanzione — o, come meglio si dirà al punto 3, di una vera e propria ritorsione — che non ha cittadinanza nel sistema costituzionale dei rapporti tra lo Stato e le regioni, ma si tratta altresì di una misura punitiva che colpisce, in violazione dei principi di uguaglianza, anche sostanziale, e di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione, i cittadini utenti della regione e il relativo sistema scolastico, prima e più che le stesse regioni alle quali il comportamento viene imputato.



Sono corrispondentemente lesi, ad avviso della ricorrente regione, oltre che l'art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione e, con esso, i principi di ragionevolezza e proporzionalità, anche le seguenti disposizioni costituzionali: l'art. 34, primo comma, in quanto, nel disporre che «la scuola è aperta tutti» ne presuppone l'uguale godimento e prescindere dalla regione di collocazione; l'art. 97, secondo comma, in quanto contrasta con il principio il buon andamento dell'amministrazione l'attribuzione o la privazione di risorse ad apparati amministrativi senza alcun collegamento con le esigenze effettive; l'art. 117, secondo comma, lettera n), che riserva allo Stato la competenza in materia di norme generali sull'istruzione (in evidente consonanza con l'art. 33, secondo comma, della Costituzione) per assicurare l'uguaglianza dei cittadini, e non certo per autorizzare discriminazioni su base territoriale, con ridondanza sulle competenze regionali nella materia concorrente della istruzione; l'art. 120, secondo comma, della Costituzione, che stabilisce in termini esclusivi e tassativi le conseguenze dell'inerzia di una regione e che impone, nell'esercizio del potere sostitutivo, il rispetto del principio di leale collaborazione, palesemente leso dalla previsione solo in via successiva di conseguenze negative per la mancata adozione autonoma di un atto precedente.

Sotto altro profilo, la discriminazione volta a sanzionare il comportamento di una regione nello svolgimento dell'attività amministrativa contraddice anche le finalità del PNRR, come approvato dal Consiglio dell'Unione europea il 13 luglio 2021 e dalle successive decisioni che ne hanno recepito le modifiche, e dunque viola l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in quanto esso, attraverso la normativa attuativa pattizia e legislativa, vincola l'uso dei fondi al conseguimento degli specifici obiettivi, cioè quelli della riforma 1.3 «Riorganizzazione del sistema scolastico» della Missione 4, componente 1, del PNRR, per l'anno scolastico 2026/2027, mentre nel presente caso le risorse rivenienti dal PNRR sono strumentalizzate in funzione sanzionatoria, con conseguente sviamento anche rispetto alle finalità del Piano, le quali fanno sempre riferimento ad elementi oggettivi per lo sviluppo e la ripresa, e in particolare alla coesione sociale e al riequilibrio territoriale, perseguiti quali obiettivi trasversali in tutte le componenti del PNRR (pagina 15 del Piano), e valorizzano le «pari opportunità territoriali», senza discriminazioni (pagina 38 del Piano).

Tale ultimo profilo di censura è riferito anzitutto al finanziamento di cui all'art. 18, comma 4, primo periodo, posto che quelle risorse trovano diretta copertura a valere sulle risorse di cui alla Missione 4 - componente 1 - Riforma 2.2 del PNRR, e quanto a 12 milioni di euro per l'anno 2027 a valere sulle risorse di cui alla Missione 4 - componente 1 - Riforma 2.2 del PNRR, secondo quanto stabilito dallo stesso art. 18, comma 6, del decreto-legge n. 19 del 2026.

La censura investe però anche le altre disposizioni impugnate, e in particolare il quarto periodo, in relazione ai criteri e parametri, perché lo stesso Governo riconosce — nella relazione al disegno di legge di conversione — che la riduzione del personale tecnico e amministrativo è «un ulteriore effetto, non previsto dalla riforma del PNRR», dipendente dalla correlazione tabellare tra dirigenti e personale ATA.

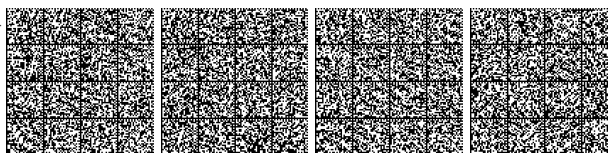
2. Illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 4, terzo periodo, e comma 5, quinto periodo, per violazione del divieto di interventi selettivi non giustificati, in violazione dell'art. 119, quinto comma, della Costituzione.

L'art. 18, comma 4, primo e terzo periodo, e comma 5, prevede fondi che intervengono in materia di istruzione, cioè in una materia di competenza legislativa ed amministrativa della regione, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione: l'istruzione scolastica, e in particolare l'organizzazione del servizio scolastico, con riferimento al dimensionamento della rete, come si è ricordato sopra.

La regione è ben consapevole che — come codesta ecc.ma Corte ebbe a scrivere già nel vigore dell'originario Titolo V a proposito di altra materia egualmente rilevante sotto il profilo dell'eguaglianza, e cioè dell'assistenza sanitaria — l'istruzione «sebbene compresa nell'elenco dell'art. 117 della Costituzione, non si risol[ve] in una materia pienamente assimilabile agli altri settori di competenza regionale» (sentenza n. 245 del 1984, punto 11 in *Diritto*), in quanto essa è collegata e rivolta a realizzare in concreto i fondamentali compiti assegnati alla responsabilità nazionale degli articoli 33 e 34 della Costituzione: il che può giustificare il perdurare, sino ad un organico ridisegno da parte del legislatore ordinario, dell'inquadramento statale del personale e delle risorse destinate a tale servizio (sentenza n. 13 del 2004).

Rimane tuttavia che alle regioni, nel quadro delle «norme generali» di competenza esclusiva statale, è riconducibile una specifica responsabilità costituzionale per la gestione del servizio, di cui la competenza in materia di dimensionamento delle strutture scolastiche è uno degli aspetti, come riconosciuto da codesta Corte a partire dalle sentenze n. 13 del 2004 e n. 34 del 2005, essendo «del tutto implausibile che il legislatore costituzionale del 2001 abbia inteso sottrarre alle regioni la competenza relativa al programma di dimensionamento delle istituzioni scolastiche che già era di loro spettanza in un quadro costituzionale segnato da una impostazione maggiormente centralizzata» (così la sentenza n. 147 del 2012).

Questa competenza è stata confermata anche dalla sentenza n. 223 del 2023, la quale ribadisce che il profilo del dimensionamento scolastico è stato «costantemente inquadrato in tale ambito materiale [la potestà regionale concorrente in materia di istruzione] dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 147 del 2012, n. 200 del 2009, n. 34 del 2005 e n. 13 del 2004)».



In forza di tale compito costituzionale, la ricorrente regione ritiene di essere legittimata a rilevare che l'alterazione della condizione di parità tra le diverse comunità regionali, in particolare nell'assegnazione delle risorse, è per Costituzione limitata a condizioni determinate, che non ricorrono affatto nel presente caso.

In particolare, preso atto che nella situazione attuale il finanziamento diretto statale è giustificato dalla circostanza che il personale scolastico è tuttora personale statale, collegandosi così alla connessa competenza statale *ex art.* 117, secondo comma, lettera *g*), della Costituzione, è certo, ad avviso della ricorrente regione, che tale competenza non può fondare neppure sotto questo profilo la legittimità delle norme impugnate, nei termini in cui sono formulate: le quali — anzi — contraddicono le stesse ragioni di uguaglianza che nelle condizioni attuali contribuiscono a giustificare la perdurante statualità dell'organizzazione.

Come conferma, in particolare, l'art. 119, quinto comma, della Costituzione, deve ritenersi operante un divieto di interventi selettivi (cioè a favore di determinati enti o territori, e non della loro generalità) che non siano giustificati dalla finalità di «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale» o di «rimuovere gli squilibri economici e sociali» o di «favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona» o di «provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni».

Nelle materie di competenza regionale (o, quanto meno, fondate su competenze intrecciate, come nel presente caso), lo Stato può intervenire con finalità in senso lato perequative, ma non può selezionare enti o territori da premiare ed enti o territori da punire in termini finanziari e di risorse, al di fuori di prestabilite regole costituzionali e legislative, sulla base di una propria arbitraria valutazione del valore o disvalore del comportamento amministrativo delle regioni interessate, senza alcun fondamento in situazioni oggettive di squilibrio.

Tale divieto di intervento selettivo, ricavabile dalle disposizioni invocate, è dunque — ad avviso della ricorrente regione — all'evidenza violato dalle disposizioni impugnate, nella parte in cui questi, nel destinare risorse al sistema scolastico, operano tale attribuzione non sulla base di oggettive esigenze del servizio nei diversi territori, bensì sulla base di una logica sanzionatoria collegata solo alla circostanza che l'attuazione delle prescrizioni di indirizzo sul dimensionamento della rete scolastica sia avvenuta per autonoma determinazione regionale o mediante l'esercizio del potere sostitutivo (peraltro esso stesso avvenuto — come illustrato nella parte in *Fatto* — in un quadro pienamente collaborativo).

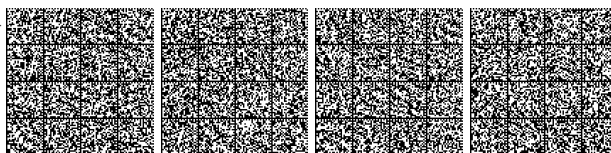
3. In subordine. Illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate per violazione del divieto di sanzione retroattiva, in quanto non precedentemente stabilita (art. 25, secondo comma, della Costituzione). Violazione dell'art. 3, primo comma, e 97, secondo comma, della Costituzione. Violazione degli articoli 5 e 114, primo e secondo comma, della Costituzione.

Come esposto in narrativa, le norme impugnate stanziavano fondi che per espressa destinazione di legge sono diretti «[a]l fine di sostenere il processo di dimensionamento della rete scolastica previsto dalla riforma 1.3 «Riorganizzazione del sistema scolastico» della Missione 4, componente 1, del PNRR, per l'anno scolastico 2026/2027» (art. 18, comma 4, primo periodo) e prevedono, «per le medesime finalità di cui al primo periodo, che alle istituzioni scolastiche oggetto di accorpamento siano applicati i — più favorevoli — parametri per calcolo della dotazione di personale, già applicati per l'anno scolastico 2025/2026 alle singole istituzioni scolastiche oggetto di accorpamento» (così l'art. 18, comma 4, quarto periodo).

Come si evince dalla rubrica dell'art. 18, lo stesso scopo, vale a dire il sostegno al processo di ridimensionamento della rete scolastica in esecuzione della Missione 4, componente 1, del PNRR, contraddistingue anche il fondo previsto a copertura delle ulteriori posizioni di esonero o di semiesonero dall'insegnamento di cui all'art. 1, comma 83-*quater*, della legge 13 luglio 2015, n. 107, per quanto tale stanziamento non sia finanziato direttamente con risorse PNRR.

L'esclusione da tali vantaggi delle regioni che non hanno autonomamente adottato il piano di dimensionamento della rete scolastica ha sicuramente carattere afflittivo e sanzionatorio, perché dà luogo a una conseguenza negativa per il sistema scolastico regionale (e per i cittadini che nella regione utilizzano tale servizio e il personale che vi opera) in conseguenza di una specifica condotta della regione. La natura sanzionatoria delle tre previsioni di esclusione è evidente, se solo si considera che la mancata attribuzione di risorse e l'applicazione dei criteri meno favorevoli per la determinazione della dotazione del personale si risolve pur sempre — anche nel quadro degli accorpamenti disposti — in una riduzione della capacità del sistema scolastico regionale di far fronte alle esigenze del servizio.

Nei precedenti punti si è illustrata l'illegittimità costituzionale della esclusione «sanzionatoria» delle regioni nelle quali al dimensionamento della rete scolastica abbia provveduto il Commissario nominato dal Governo nell'esercizio del potere sostitutivo, a fronte di un comportamento che secondo le regole costituzionali del rapporto tra lo Stato e le regioni non è sanzionabile affatto, se non — appunto — mediante il potere sostitutivo.



La constatazione del carattere sostanzialmente sanzionatorio delle disposizioni impugnate rende evidente un ulteriore subordinato profilo di incostituzionalità delle disposizioni impugnate, in quanto, se pure in astratto l'attivazione del potere sostitutivo dovesse far parte non della fisiologia, ma della patologia dei rapporti tra lo Stato e le regioni, nessuna sanzione potrebbe essere disposta sin quando essa non fosse preventivamente prevista, pena il contrasto con il principio, ricavabile dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione, che vieta le c.d. leggi *ex post facto*.

Tale principio costituisce, come ricordato in materia di legge incriminatrice da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 32 del 2020, «uno dei limiti al legittimo esercizio del potere politico che stanno al cuore stesso del concetto di “Stato di diritto”».

Nel prospettare la presente censura, la regione è ben consapevole che non si tratta qui di previsioni sanzionatorie di natura sostanzialmente penale, e nemmeno di previsioni assimilabili alle sanzioni amministrative (pure esse soggette al principio di cui all'art. 25, secondo comma, della Costituzione, secondo l'insegnamento di codesta Corte: da ultimo sentenza n. 101 del 2025; in precedenza, v. le sentenze n. 169 del 2023; n. 134 del 2019).

Piuttosto, ciò che si invoca qui è il più generale principio — sotteso alla disposizione citata — che vieta l'introduzione di conseguenze sanzionatorie, quali che esse siano, dopo che il fatto è stato compiuto, dovendo la legge essere «pensata per regolare casi futuri, e destinata a fornire a tutti un trasparente avvertimento sulle conseguenze che la sua trasgressione potrà comportare» (così ancora la sentenza n. 32 del 2020).

Tale principio, qualora non lo si volesse desumere dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione, sarebbe comunque ricavabile dal principio di ragionevolezza e di tutela dell'affidamento (art. 3, primo comma, della Costituzione), nonché dal principio di buon andamento della amministrazione che non a caso l'art. 97, secondo comma, della Costituzione, vuole assicurato «secondo disposizioni di legge». Tali precetti esigono che l'amministrazione possa orientarsi sulla base di un quadro di conseguenze positive o negative già prefigurato dalla legge al momento in cui essa si determina.

Qui, peraltro, le norme impugnate sono addirittura prive di ogni efficacia regolativa *pro futuro*, visto che esse valgono *una tantum*, soltanto per l'anno scolastico in avvio: sicché il loro carattere meramente ritorsivo risulta ulteriormente confermato.

Ora, alla regione ricorrente sembra che il «metodo di legislazione» qui adottato sia altresì incompatibile sia con «le ragioni delle autonomie» (art. 5 della Costituzione), sia, e prima ancora, con il carattere delle regioni quali enti autonomi costitutivi della Repubblica (art. 114, primo e secondo comma, della Costituzione), come tali capaci di agire sulla base di determinazioni razionali.

Di qui la fondatezza complessiva anche di questo motivo, che è autonomo e subordinato rispetto alla contestazione della legittimità delle norme impugnate in quanto introduttive del criterio selettivo, perché il presente motivo censura l'applicazione retroattiva del criterio medesimo.

P. Q. M.

Per le ragioni esposte, con riserva di ulteriormente dedurre e documentare nelle successive memorie, la Regione Emilia-Romagna, come sopra rappresentata e difesa;

Chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni indicate in epigrafe, nelle parti e per i profili indicati nel presente atto.

Padova-Roma, 19 giugno 2026

Gli avvocati: PROF. Falcon-Manzi

26C00128

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-029) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 12,00

