

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 40

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 7 ottobre 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. 156. Sentenza 7 luglio - 1° ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione autonoma Sardegna - Individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti FER - Divieto assoluto di realizzazione degli impianti ricadenti nelle aree qualificate come non idonee, con estensione anche agli impianti e agli accumuli FER sottoposti a procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, statale o regionale, ancora in corso - Privazione di efficacia dei provvedimenti e titoli abilitativi già rilasciati per impianti ricadenti su aree non idonee - Disciplina già dichiarata costituzionalmente illegittima - Manifesta inammissibilità delle questioni.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione autonoma Sardegna - Disposizioni per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) - Divieto di realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee come individuate dagli allegati A, B, C, D, E - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, dei principi fondamentali di riforma economico-sociale e di quelli in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nonché con i principi, di derivazione comunitaria, di massima diffusione degli impianti FER e di integrazione ambientale, nonché con gli obiettivi di decarbonizzazione, dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza di uguaglianza, certezza del diritto, del legittimo affidamento nonché del diritto di libertà di iniziativa economica, di imparzialità e buon andamento - Inammissibilità delle questioni.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione autonoma Sardegna - Individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti FER - Impianto che ricade in entrambe le aree - Prevalenza per il criterio di non idoneità - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, dei principi fondamentali di riforma economico-sociale e di quelli in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nonché con i principi, di derivazione comunitaria, di massima diffusione degli impianti FER e di integrazione ambientale, nonché con gli obiettivi di decarbonizzazione, dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza di uguaglianza, certezza del diritto, del legittimo affidamento nonché del diritto di libertà di iniziativa economica, di imparzialità e buon andamento - Non fondatezza delle questioni.

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 della competenza legislativa statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, dei principi fondamentali di riforma economico-sociale e di quelli in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nonché con i principi, di derivazione comunitaria, di massima diffusione degli impianti FER e di integrazione ambientale, nonché con gli obiettivi di decarbonizzazione, dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza di uguaglianza, certezza del diritto, del legittimo affidamento nonché del diritto di libertà di iniziativa economica, di imparzialità e buon andamento - Non fondatezza delle questioni.



- Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, artt. 1, commi, 2, 5, 7, 8; 3, e Allegati A, B, C, D e E; 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, 41, 97 e 117, commi primo, secondo, lettere *m*) ed *s*), e terzo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3, 4, [*recte*: lett. *e*)]; direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento 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; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 11; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 37.

Pag. 1

N. 157. Sentenza 6 luglio - 2 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Trattamento sanitario obbligatorio (TSO) in condizioni di degenza ospedaliera - Convalida e proroga del provvedimento adottivo da parte del sindaco - Obbligo di assicurare all'interessato le garanzie della difesa tecnica - Omessa previsione (in particolare: obbligo di avvisare la persona destinataria del trattamento della facoltà di nominare un difensore di fiducia, dovere del giudice, in assenza, di designare un difensore d'ufficio designato dal giudice tutelare, obbligo di avvertire il difensore per consentirne la partecipazione all'audizione della persona interessata da parte del giudice tutelare, prima della convalida, notifica al difensore del decreto motivato di convalida, o meno, del provvedimento sindacale) - Lesione del diritto di difesa e al contraddittorio - Illegittimità costituzionale *in parte qua*, nei sensi di cui in motivazione - Invito al legislatore a rimeditare la configurazione normativa del trattamento sanitario coattivo, valutando anche la possibilità di prevedere la nomina di un curatore speciale.

- Legge 23 dicembre 1978, n. 833, art. 35.

- Costituzione, art. 24.....

Pag. 12

N. 158. Sentenza 8 luglio - 2 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Misure di prevenzione - Impugnazioni - Sequestro di beni - Diniego della richiesta di revoca del sequestro prodromico alla confisca di prevenzione - Impugnazione del relativo provvedimento - Omessa previsione - Violazione del diritto di difesa e del principio del giusto processo - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, art. 27, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 24, 41, 42, 111 e 117 Cost., primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1... .

Pag. 19

N. 159. Sentenza 22 giugno - 2 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Udienza di comparizione predibattimentale a seguito di citazione diretta - Assenza del querelato e contestuale remissione della querela - Possibilità che il giudice pronunci sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato per remissione di querela, senza condanna del querelato al pagamento delle spese (in luogo della sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato) - Omessa previsione - In via subordinata: possibilità di pronunciarla quando l'imputato abbia avuto almeno notizia formale del procedimento in fase d'indagine oppure, in via ulteriormente subordinata, quando l'importo delle spese del procedimento renda, in concreto, manifestamente irragionevole la prosecuzione delle ricerche della sua persona - Denunciata irragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.



- Codice penale, art. 155; codice di procedura penale, artt. 420-*quater*, comma 1, 554-*bis*, comma 2, e 554-*ter*, comma 1.
- Costituzione, art. 3..... Pag. 31

N. 160. Sentenza 7 luglio - 6 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Riscossione - Ruolo e cartella di pagamento irregolarmente notificata - Legittimazione all'impugnazione diretta da parte del contribuente - Asserita esclusione - Denunciata disparità di trattamento, violazione del principio di eguaglianza, del diritto di difesa, del principio del giusto processo e della parità delle parti in giudizio nonché dei diritti, anche europei e convenzionali, a una buona amministrazione, a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice imparziale, a un equo processo nonché del principio di proporzionalità - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, art. 12, comma 4-*bis*, come aggiunto dall'art. 3-*bis* del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, sostituito dall'art. 12, comma 1, del decreto legislativo 29 luglio 2024, n. 110, successivamente abrogato dall'art. 241, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 24 marzo 2025, n. 33 e inserito all'art. 91 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di versamenti e riscossione, allegato al medesimo d.lgs. n. 33 del 2025.
- Costituzione, artt. 3, 10, 11, 24, 77, primo e secondo comma, 97, secondo comma, 111, 113 e 117, primo comma..... Pag. 42

N. 161. Sentenza 7 luglio - 6 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Norme per il recupero del patrimonio edilizio esistente - Facoltà, per i comuni, di consentire mutamenti di destinazione d'uso astrattamente ammissibili - Novella volta a estendere la disciplina di recupero anche agli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione - Asserito obbligo, per i comuni che abbiano esercitato la suddetta facoltà, di consentire i medesimi mutamenti anche rispetto alle nuove costruzioni all'interno della medesima zona - Denunciata lesione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, proporzionalità, tutela del paesaggio e dell'ambiente, buon andamento della pubblica amministrazione, sussidiarietà verticale - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Puglia 15 novembre 2007, n. 33, art. 8-*bis*, in combinato disposto con l'art. 27, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2021, n. 51.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97 e 118..... Pag. 54

N. 162. Ordinanza 7 luglio - 6 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reati contro il patrimonio - Causa di esclusione della punibilità per fatti commessi a danno dei congiunti - Ambito di applicazione - Circonvenzione di incapace - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento, irragionevolezza nonché violazione del principio di eguaglianza morale e giuridica tra i coniugi e del principio solidaristico - Questione strettamente connessa ad altra logicamente pregiudiziale e strumentale alla definizione delle questioni, relativa al complessivo regime sanzionatorio dei reati contro il patrimonio commessi a danno dei congiunti - Denunciata irragionevolezza e violazione dei diritti inviolabili dei singoli, anche nelle formazioni sociali di cui sono parte - Autorimessione alla Corte costituzionale della questione pregiudiziale - Sospensione del giudizio principale - Notifiche conseguenti.

- Codice penale, art. 649.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 29..... Pag. 63



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 156. Ordinanza del Tribunale di Nola del 13 luglio 2026

Istruzione – Istruzione pubblica – Reclutamento del personale docente – Graduatorie permanenti per l'accesso ai ruoli di cui all'art. 401 del d.lgs. n. 297 del 1994 – Istanza dell'interessato ai fini della permanenza nella graduatoria – Cancellazione dalla graduatoria, per gli anni scolastici successivi, nel caso di mancata presentazione dell'istanza entro il termine fissato con decreto del Ministro dell'istruzione per l'aggiornamento periodico delle graduatorie – Possibilità di reinserimento nella graduatoria a domanda dell'interessato da presentarsi entro il medesimo termine.

- Decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97 (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università), convertito, con modificazioni, nella legge 4 giugno 2004, n. 143, art. 1, comma 1-bis).

Pag. 69

N. 157. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia del 27 agosto 2026

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

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

Pag. 82

N. 158. Ordinanza del Tribunale regionale amministrativo per il Trentino-Alto Adige - Sezione autonoma di Bolzano del 7 luglio 2026

Paesaggio – Pianificazione – Norme della Provincia autonoma di Bolzano – Tutela paesaggistica degli insiemi, vale a dire dei complessi di beni immobili di cui all'art. 11, comma 1, lettera b), della legge provinciale n. 9 del 2018 – Previsione che, per la loro individuazione e disciplina, si applica il procedimento di cui all'art. 60 della medesima legge provinciale, secondo il quale la proposta del piano di attuazione è adottata dalla Giunta comunale, sentita la Commissione comunale per il territorio e il paesaggio – Previsione che l'approvazione della variante spetta comunque sempre al Consiglio comunale.

- Legge della Provincia di Bolzano 10 luglio 2018, n. 9 (Territorio e paesaggio), art. 48, comma 3.

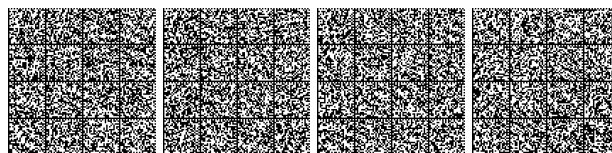
Pag. 104

N. 159. Ordinanza del Tribunale di Prato del 21 aprile 2026

Reati e pene – Favoreggiamento dell'immigrazione clandestina aggravato per essere il fatto commesso in concorso da tre o più persone – Trattamento sanzionatorio.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 12, comma 3, lettera d).

Pag. 118



N. 160. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 3 agosto 2026

Ordinamento giudiziario – Giudice onorario – Riforma organica della magistratura onoraria – Contingente ad esaurimento dei magistrati onorari in servizio – Procedura valutativa di conferma dei magistrati onorari in servizio, introdotta dalla legge n. 234 del 2021 – Riconoscimento di un’indennità per i magistrati onorari in servizio che non accedano alla conferma, tanto nell’ipotesi di mancata presentazione della domanda, quanto in quella di mancato superamento della procedura valutativa – Omessa applicazione del riconoscimento dell’indennità anche ai magistrati onorari confermati (in riferimento ai diritti conferiti dall’Unione europea, quanto alle ferie retribuite, alla previdenza e all’assistenza) – Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2026.

- Decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), art. 29, comma 2.

Pag. 122

N. 161. Ordinanza della Corte d’appello di Firenze del 17 luglio 2026

Patrocinio a spese dello Stato – Previsione che l’istanza per l’ammissione contiene l’impegno a comunicare, fino a che il processo non sia definito, le variazioni rilevanti dei limiti di reddito, verificatesi nell’anno precedente – Previsione che il magistrato revoca l’ammissione se, nei termini previsti, l’interessato non provvede a comunicare le eventuali variazioni dei limiti di reddito – Denunciata previsione che il magistrato revoca l’ammissione in caso di omessa comunicazione, nel termine previsto, delle variazioni rilevanti dei limiti di reddito che non abbiano determinato il venir meno delle condizioni per l’ammissione al patrocinio a spese dello Stato.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», artt. 79, comma 1, lettera d), e 112, comma 1, lettera a), in combinato disposto.

Pag. 149





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 156

Sentenza 7 luglio - 1° ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione autonoma Sardegna - Individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti FER - Divieto assoluto di realizzazione degli impianti ricadenti nelle aree qualificate come non idonee, con estensione anche agli impianti e agli accumuli FER sottoposti a procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, statale o regionale, ancora in corso - Privazione di efficacia dei provvedimenti e titoli abilitativi già rilasciati per impianti ricadenti su aree non idonee - Disciplina già dichiarata costituzionalmente illegittima - Manifesta inammissibilità delle questioni.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione autonoma Sardegna - Disposizioni per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) - Divieto di realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee come individuate dagli allegati A, B, C, D, E - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, dei principi fondamentali di riforma economico-sociale e di quelli in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nonché con i principi, di derivazione comunitaria, di massima diffusione degli impianti FER e di integrazione ambientale, nonché con gli obiettivi di decarbonizzazione, dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza di uguaglianza, certezza del diritto, del legittimo affidamento nonché del diritto di libertà di iniziativa economica, di imparzialità e buon andamento - Inammissibilità delle questioni.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione autonoma Sardegna - Individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti FER - Impianto che ricade in entrambe le aree - Prevalenza per il criterio di non idoneità - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, dei principi fondamentali di riforma economico-sociale e di quelli in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nonché con i principi, di derivazione comunitaria, di massima diffusione degli impianti FER e di integrazione ambientale, nonché con gli obiettivi di decarbonizzazione, dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza di uguaglianza, certezza del diritto, del legittimo affidamento nonché del diritto di libertà di iniziativa economica, di imparzialità e buon andamento - Non fondatezza delle questioni.

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 della competenza legislativa statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, dei principi fondamentali di riforma economico-sociale e di quelli in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nonché con i principi, di derivazione comunitaria, di massima diffusione degli impianti FER e di integrazione ambientale, nonché con gli obiettivi di decarbonizzazione, dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza di uguaglianza, certezza del diritto, del legittimo affidamento nonché del diritto di libertà di iniziativa economica, di imparzialità e buon andamento - Non fondatezza delle questioni.



- Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, artt. 1, commi, 2, 5, 7, 8; 3, e Allegati A, B, C, D e E; 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, 41, 97 e 117, commi primo, secondo, lettere *m*) ed *s*), e terzo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3, 4, [*recte*: lett. *e*)]; direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento 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; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 11; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 37.

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, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 2, 5, 7 e 8, e 3 nonché degli Allegati A, B, C, D ed E della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, recante «Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi»; 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, nella legge 12 luglio 2024, n. 101; 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», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, nel procedimento vertente tra Iberdrola Renovables Italia spa e il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e altri, con ordinanza del 13 maggio 2025, iscritta al n. 146 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di Elettricità futura - Unione delle imprese elettriche italiane, di Iberdrola Renovables Italia spa, della Regione autonoma Sardegna, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 luglio 2026 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi gli avvocati Carlo Comandè per Iberdrola Renovables Italia spa, Daniele Chiatante per Elettricità futura - Unione delle imprese elettriche italiane, Giovanni Parisi per la Regione autonoma Sardegna e l'avvocato dello Stato Giammarco Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con l'ordinanza del 13 maggio 2025, iscritta al n. 146 del registro ordinanze 2025, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, solleva questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 2, 5, 7 e 8, e 3, nonché degli Allegati A, B, C, D ed E della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, recante «Misure



urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi», in riferimento agli artt. 3, 9, 11, 41, 97 e 117, commi primo, secondo, lettere *m*) e *s*), e terzo, 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, 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»), nonché in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) e agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

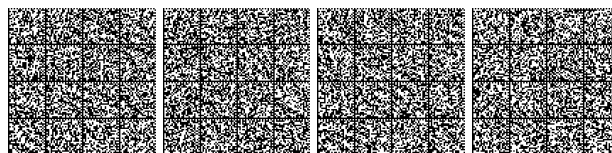
Con la medesima ordinanza sono censurati altresì l'art. 5, commi 1 e 2, del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2024, n. 101, e l'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», 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 (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 le direttive (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, e dal regolamento n. 2021/1119/UE.

1.1.- Il giudice rimettente premette di essere investito della decisione sul ricorso proposto da Iberdrola Renovables Italia spa per l'annullamento degli artt. 1, 3 e 7 del decreto 21 giugno 2024 (Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili), adottato dal Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica di concerto con i Ministri della cultura e dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, poiché il predetto decreto - unitamente alle sopravvenute disposizioni statali e regionali - arrecherebbe un immediato pregiudizio alle iniziative industriali della predetta società.

1.2.- In punto di rilevanza, con riferimento alla legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, il rimettente evidenzia che tra i progetti presentati tre sono localizzati nel territorio sardo ("Benetutti Mercuria", "Carbonia-Iglesias" e "Prangili") e che per essi sono già avviate le procedure di valutazione di impatto ambientale, ricadendo in aree classificate come "non idonee" dalla mappa regionale e che l'applicazione del combinato disposto degli artt. 1 e 3 della predetta legge sarda comporterebbe il divieto assoluto di realizzazione degli impianti e la sopravvenuta inefficacia dei titoli abilitativi.

Sempre in punto di rilevanza, quanto, invece, all'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024, come convertito, che introdurrebbe un divieto generalizzato e tassativo di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in zone classificate agricole dai piani urbanistici, il rimettente asserisce che l'applicazione della disposizione censurata sarebbe non evitabile, in quanto il divieto in questione investirebbe direttamente un ulteriore progetto agrivoltaico della medesima società e non sussisterebbero i presupposti per l'operatività del regime transitorio previsto dal comma 2 dello stesso articolo.

1.3.- In ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni, il TAR Lazio ritiene che le censurate disposizioni della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024 siano in contrasto con i principi stabiliti dal legislatore statale nel 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» - ora: «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» - nell'esercizio della competenza legislativa nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. e dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale che si impongono anche alle regioni ad autonomia speciale, nonché con quanto disposto con il citato d.m. 21 giugno 2024.



Sarebbero altresì lesi gli obiettivi di decarbonizzazione e il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2018/1999/UE, come modificati dalla direttiva 2023/2413/UE e dal regolamento 2021/1119/UE, così violando anche gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

Afferma, inoltre, il rimettente che la disciplina regionale censurata, sancendo l'inefficacia retroattiva dei titoli autorizzatori già rilasciati in assenza di tutele per il legittimo affidamento degli operatori, violerebbe i principi di ragionevolezza, proporzionalità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

Infine, è dedotto il contrasto con l'art. 9 Cost., poiché l'incondizionato sacrificio dell'approvvigionamento energetico da fonti ecocompatibili lederebbe lo stesso principio di sviluppo sostenibile posto a tutela delle future generazioni, imponendo la "tirannia" del valore della conservazione del paesaggio rispetto al concorrente interesse alla transizione ecologica.

Secondo il rimettente, poi, l'art. 1, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, là dove stabilisce che «[g]li interventi di rifacimento, integrale ricostruzione, potenziamento [...] sono ammessi solo qualora non comportino un aumento della superficie lorda occupata, nonché, nel caso di impianti eolici, un aumento dell'altezza totale dell'impianto», violerebbe i principi di uguaglianza, certezza del diritto e del legittimo affidamento, nonché il diritto di libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost.

L'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, nell'introdurre una procedura alternativa per superare il divieto di installazione di impianti di fonti di energia rinnovabile (FER), che si discosta dall'ordinario funzionamento della conferenza dei servizi e del silenzio significativo di cui alla disciplina statale sul procedimento amministrativo (art. 29, comma 2-ter, della legge 7 agosto 1990 n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»), sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., che attribuisce allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Tale disposizione, inoltre, istituendo un procedimento diverso da quello previsto dallo Stato anche in aree sottoposte a tutela culturale o paesaggistica (artt. 21 e 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137»), si porrebbe in contrasto anche con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

1.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni aventi a oggetto l'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024, come convertito, sarebbero violati gli artt. 3, 9 e 117, primo comma, Cost., in quanto, prevedendo un divieto generalizzato, astratto e assoluto su base puramente urbanistica - senza alcuna distinzione in merito alla reale produttività dei terreni (comprese le aree agricole degradate o abbandonate) o alle specifiche tecnologie impiegate (quali gli impianti agrivoltaici avanzati che garantiscono la continuità delle colture) - la disposizione recherebbe un vulnus intollerabile ai principi di proporzionalità e ragionevolezza.

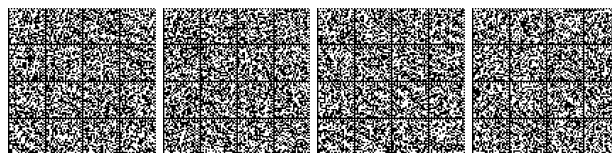
Rappresenta il TAR Lazio che con la predetta disposizione il legislatore avrebbe operato un rigido e aprioristico bilanciamento a favore della tutela del suolo agricolo, precludendo qualsivoglia valutazione in concreto da parte dell'amministrazione e determinando il totale e ingiustificato sacrificio dell'iniziativa economica privata, così violando l'art. 41 Cost., e della tutela ambientale globale legata alla riduzione dei gas a effetto serra, ledendo in tal modo anche gli artt. 9 e 117, primo comma, Cost.

Le medesime censure sono rivolte anche al comma 2 dell'art. 5, il quale pone una disciplina di salvaguardia che avrebbe, quale presupposto, il divieto di cui al comma 1, nonché all'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024, là dove, nel richiamare al rispetto di quanto previsto dal comma 1-bis dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, riproduce il medesimo divieto di cui al citato art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024, come convertito.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Lazio siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

2.1.- In via preliminare, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza sotto diversi e concorrenti profili.

Anzitutto, le questioni sarebbero inammissibili in quanto nel giudizio *a quo* non sarebbe stato impugnato alcun provvedimento della Regione autonoma Sardegna, né alcun atto applicativo della censurata legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, atteso che oggetto del ricorso introduttivo promosso da Iberdrola Renovables Italia spa sarebbe il solo d.m. 21 giugno 2024. Di conseguenza, la rilevanza delle questioni sollevate sulla legge regionale sarebbe stata prospettata in termini meramente ipotetici.



2.2.- Le questioni sarebbero, comunque, inammissibili per la loro assoluta genericità e indeterminatezza, poiché il TAR Lazio avrebbe censurato un'intera e complessa trama di disposizioni della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, senza chiarire quale specifica disposizione trovi effettiva e concreta applicazione nella controversia principale.

Aggiunge la Regione autonoma Sardegna che i progetti di Iberdrola Renovables Italia spa concernono esclusivamente impianti eolici e agrivoltaici e questo dato renderebbe inconferenti le censure rivolte agli Allegati A, D ed E (relativi a impianti fotovoltaici tradizionali, termodinamici o di altra tipologia), così come quelle rivolte all'art. 3 (attinente alle istanze dei comuni) e al comma 8 dell'art. 1 (relativo ai soli interventi di repowering o revamping) della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024.

Secondo la difesa regionale, il giudice *a quo* si sarebbe limitato a formulare un giudizio fumoso, omettendo di indicare quali criteri di non idoneità, tra i molti individuati dalla legge regionale, incidano concretamente sui territori interessati dalle iniziative industriali della predetta società.

2.3.- Nel merito, la Regione autonoma Sardegna deduce la non fondatezza di tutte le questioni sollevate.

Quanto alla violazione degli artt. 3, 9, 11, 41, 97 e 117 Cost., nonché dei parametri interposti eurounitari e statali in materia di massima diffusione delle energie rinnovabili, la difesa regionale evidenzia che il concetto di "area non idonea", delineato dall'art. 1, comma 2, lettera b), del d.m. 21 giugno 2024, definirebbe espressamente tali superfici come «incompatibili» con l'installazione di specifiche tipologie di impianti. Pertanto, lungi dall'introdurre un divieto arbitrario, il legislatore sardo si sarebbe fedelmente uniformato al dettato della norma interposta.

La legge regionale censurata si qualificherebbe - a dire della difesa regionale - come legge di governo del territorio e urbanistica, adottata nell'esercizio della potestà legislativa di tipo primario riconosciuta alla Regione dall'art. 3, lettera f), dello statuto speciale, le cui prerogative sarebbero espressamente fatte salve sia dall'art. 49 del d.lgs. n. 199 del 2021, sia dall'art. 9 del citato d.m. 21 giugno 2024.

Infine, con riguardo alle censure dirette contro l'asserita efficacia retroattiva della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024 sui procedimenti in corso e sui titoli già rilasciati (con paventata lesione del legittimo affidamento e della certezza del diritto), le questioni sarebbero non fondate in forza del principio generale *tempus regit actum* che, nei procedimenti complessi, si tradurrebbe nel principio *tempus regit actionem*, ragion per cui lo *ius superveniens* sarebbe pienamente legittimato a conformare i procedimenti autorizzatori non ancora conclusi.

3.- Si è costituita in giudizio Iberdrola Renovables Italia spa, parte ricorrente nel giudizio *a quo*, insistendo per l'accoglimento delle questioni sollevate dal TAR Lazio.

4.- Si è costituito in giudizio anche il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità e, in subordine, la non fondatezza delle censure.

4.1.- Quanto all'inammissibilità, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che le censure sarebbero formulate in forma meramente dubitativa e fondate su elementi di fatto non provati. Non sarebbe stata fornita, infatti, alcuna documentazione su come il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra comprometta in concreto la possibilità di raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione concordati in sede europea.

4.2.- Nel merito le questioni sarebbero comunque non fondate.

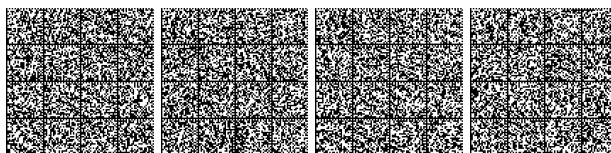
L'Avvocatura generale sostiene che le medesime ragioni prospettate a sostegno dell'inammissibilità varrebbero, comunque, a fondare il rigetto nel merito delle questioni.

Non vi sarebbe, infatti, alcun elemento idoneo a dimostrare che le residue modalità di utilizzo dei terreni agricoli per la produzione di energia solare - mediante l'impiego, ad esempio, degli impianti agrivoltaici avanzati - 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.

La difesa statale richiama, quindi, 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 omissso di considerare che la massima diffusione delle fonti rinnovabili non costituisce un valore assoluto, 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, come convertito, 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.

Peraltro, secondo l'Avvocatura generale, il divieto introdotto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024, come convertito, 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.

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 fonti di energia rinnovabile improntate a equilibrio e sostenibilità.

5.- Si è costituita, ai sensi dell'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'Associazione Elettricità futura - Unione delle imprese elettriche italiane, quale portatrice degli interessi delle imprese operanti nella filiera elettrica nazionale, chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate dal rimettente e la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni censurate.

6.- L'Avvocatura generale dello Stato, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, sostiene che lo *ius superveniens* recato dall'art. 2 del decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175 (Misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 gennaio 2026, n. 4, avrebbe modificato significativamente la disciplina delle aree idonee per gli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili (FER), inserendo l'art. 11-*bis* all'interno del d.lgs. n. 190 del 2024. Pertanto, sarebbe da escludere il trasferimento automatico del sindacato sulla nuova disposizione, posto che la norma sopravvenuta introdurrebbe dei mutamenti rispetto alla precedente disciplina: da un lato, sancisce l'integrale ammissibilità degli impianti agrivoltaici con moduli sopraelevati; dall'altro, introduce elementi del tutto inediti, quali i requisiti di verifica asseverata e la soglia dell'80 per cento della produzione lorda vendibile.

L'Avvocatura conclude insistendo per la dichiarazione di non fondatezza delle questioni e, in via subordinata, per la restituzione degli atti al giudice *a quo*, alla luce del mutato quadro legislativo.

7.- Anche la Regione autonoma Sardegna ha depositato memoria insistendo per la dichiarazione di inammissibilità delle questioni. Nel merito e in subordine, la difesa regionale rileva che la sentenza di questa Corte n. 184 del 2025 ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale di numerose disposizioni della stessa legge reg. Sardegna n. 20 del 2024. Sarebbe, altresì, radicalmente mutato il quadro normativo statale in materia di FER, per effetto dell'entrata in vigore del d.l. n. 175 del 2025, come convertito. Tale novella ha abrogato l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, che regolava la potestà delle regioni nell'individuazione delle aree idonee e sulla quale poggiava lo stesso d.m. 21 giugno 2024 oggetto di impugnazione nel giudizio principale.

Conclude la difesa della Regione richiamando il costante orientamento di questa Corte ai sensi del quale, qualora il quadro normativo di riferimento o i parametri interposti abbiano subito considerevoli modifiche, dovrebbe disporsi la restituzione degli atti al giudice *a quo*.

Considerato in diritto

8.- Il TAR Lazio, sezione terza, con l'ordinanza in epigrafe (reg. ord. n. 146 del 2025), dubita della legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 2, 5, 7 e 8, e 3, nonché dei relativi Allegati A, B, C, D ed E, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, in riferimento agli artt. 3, 9, 11, 41, 97 e 117, commi primo, secondo, lettere *m*) e *s*), e terzo, Cost., anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE, dal regolamento n. 2021/1119/UE, nonché in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e agli artt. 3 e 4 dello statuto speciale. Le disposizioni regionali censurate pongono limiti e preclusioni all'installazione di impianti FER.

Il rimettente dubita, altresì, della legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, del d.l. n. 63 del 2024, come convertito, e dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024, 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 e dal regolamento n. 2021/1119/UE.

L'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024, come convertito, ha inserito nell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 il comma 1-*bis*, che, nel testo vigente al momento del promovimento del giudizio *a quo*, così disponeva: «[1] 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».

Infine, il censurato art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024, prima di essere modificato dal d.l. n. 175 del 2025, come convertito, 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».

9.- Prima dell'esame delle censure proposte con l'ordinanza di rimessione, deve rilevarsi d'ufficio l'inammissibilità delle questioni aventi a oggetto gli Allegati A, B, C, D ed E, sollevate in riferimento agli artt. 3, 9, 11, 41, 97 e 117, commi primo e terzo, Cost., anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE, dal regolamento n. 2021/1119/UE, nonché all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e agli artt. 3 e 4 dello statuto speciale.

Il rimettente censura l'intero complesso di Allegati, riguardanti gli elenchi di aree non idonee in relazione ai diversi impianti (fotovoltaici e termodinamici "A", agrivoltaici "B", eolici "C", biomasse, gas di discarica e biogas "D", geotermici "E"), senza formulare autonome censure per ciascuno di essi e omettendo altresì di individuare - come sarebbe stato suo onere alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 218 del 2014, ordinanze n. 227 del 2016 e n. 101 del 2015) - le singole norme, o parti di esse, la cui presenza nell'ordinamento determinerebbe la lamentata violazione dei parametri costituzionali evocati.

L'insieme degli Allegati censurati, infatti, comprende disposizioni eterogenee, parte delle quali del tutto priva di attinenza con le doglianze formulate, che sono focalizzate sul divieto di installazione di impianti FER su aree qualificate come non idonee, e nessuna delle quali investe la scelta discrezionale della Regione autonoma Sardegna di individuare le aree indicate nei suddetti Allegati come "non idonee".

10.- Devono, invece, rigettarsi le eccezioni di inammissibilità per irrilevanza formulate dalla difesa regionale in riferimento alle ulteriori disposizioni di legge regionale e statale censurate.

Quanto alla legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, dalla lettura dell'ordinanza di rimessione si evince, infatti, che tre dei progetti di proprietà di Iberdrola Renovables Italia spa ("Benetutti Mercuria", "Carbonia-Iglesias" e "Prangili") - localizzati nel territorio sardo e per i quali sono già state avviate le procedure di valutazione di impatto ambientale - ricadono in aree classificate come "non idonee" dalla citata legge regionale e che l'applicazione del combinato disposto dei suoi artt. 1 e 3 comporterebbe il divieto assoluto di realizzazione degli impianti e la sopravvenuta inefficacia dei titoli abilitativi. Pertanto, è sufficientemente dimostrata la rilevanza delle questioni aventi a oggetto le disposizioni della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024.

Quanto, poi, all'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024, come convertito, che introduce per tutto il territorio nazionale il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in zone classificate agricole dai piani urbanistici, la rilevanza delle questioni emerge chiaramente perché il rimettente rappresenta in modo plausibile che il divieto censurato investirebbe direttamente ulteriori progetti agrivoltaici della società, e non sussisterebbero i presupposti per l'operatività del regime transitorio previsto dal comma 2 dello stesso articolo.

11.- Parimenti non fondate sono le eccezioni di inammissibilità, per genericità delle censure, formulate dalla difesa regionale e dall'Avvocatura generale.

Il TAR Lazio, infatti, motiva con argomentazioni sufficienti sia le questioni aventi a oggetto la normativa regionale, sia le questioni aventi a oggetto la normativa statale in materia di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra nelle zone agricole.



12.- Sempre in via preliminare, deve circoscriversi il *thema decidendum* delle questioni sollevate sulla legge reg. Sardegna n. 20 del 2024.

Si deve, infatti, ritenere che, benché l'ordinanza censuri - ex aliis - gli artt. 1, comma 5, e 3 della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, le censure abbiano a oggetto solo il primo periodo del comma 5 dell'art. 1, là dove dispone che nelle aree qualificate non idonee sussista il divieto di installazione di impianti FER; nonché - quanto all'art. 3, solo i commi 1, 2, 4, 5 e 6, là dove è disciplinata la particolare procedura di istanza al comune per superare il divieto di installazione nelle aree non idonee.

13.- Al fine dell'esame delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con l'ordinanza indicata in epigrafe, occorre preliminarmente ricostruire il complesso quadro normativo e giurisprudenziale in materia di impianti da fonti energetiche rinnovabili.

Il riconoscimento, da parte del legislatore statale, in attuazione della direttiva europea 2018/2001, della competenza regionale a individuare con legge le aree idonee e quelle non idonee all'installazione degli impianti FER (art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021) ha creato «un assetto funzionale a dare risalto alla autonomia regionale» anche in vista di una migliore tutela del paesaggio, con la precisazione, tuttavia, che «l'inidoneità non può mai equivalere a un divieto assoluto e aprioristico» (sentenza n. 134 del 2025).

Il d.lgs. n. 190 del 2024, cosiddetto testo unico sui regimi amministrativi FER, è intervenuto a riordinare la complessa disciplina della materia, riducendo a tre il numero dei modelli amministrativi (attività libera, procedura abilitativa semplificata, autorizzazione unica), per ciascuno dei quali è stato predisposto uno specifico allegato contenente la descrizione degli interventi che ne determinano l'applicazione.

Da ultimo, l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 è stato abrogato dal d.l. n. 175 del 2025, come convertito, che, all'art. 2 comma 1, lettera h), ha introdotto una nuova disciplina dell'individuazione delle aree idonee, inserendo l'art. 11-bis (Aree idonee su terraferma) nel d.lgs. n. 190 del 2024.

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 della nuova disciplina e, in particolare, nel rispetto dei principi e dei criteri stabiliti dal comma 4 e degli obiettivi fissati dal comma 5 del medesimo articolo (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 d.m. 21 giugno 2024.

14. - Sempre in limine, deve rilevarsi che l'entrata in vigore del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, 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. 127 del 2026 nonché, nello stesso senso, sentenza n. 257 del 2017).

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).

L'odierno rimettente nel giudizio principale, infatti, è chiamato a scrutinare la legittimità del d.m. 21 giugno 2024 adottato in applicazione dell'art. 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199 del 2021, introdotto dal censurato art. 5, comma 1, sicché nessun dubbio sussiste sulla persistenza del requisito della rilevanza.

Non ricorrono, di conseguenza, per questo profilo, i presupposti per una restituzione degli atti, 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).

15.- Nella descritta evoluzione del quadro normativo, questa Corte è stata più volte chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale delle diverse disposizioni di legge adottate dalla Regione autonoma Sardegna in materia di impianti FER, in un arco temporale considerevolmente breve.

Più precisamente, con la sentenza n. 28 del 2025 questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 3 della legge della Regione Sardegna 3 luglio 2024, n. 5 (Misure urgenti per la salvaguardia del paesaggio e dei beni paesaggistici e ambientali), che aveva disposto la sospensione di tutte le istanze e i progetti autorizzati nelle more dell'adozione della legge regionale di individuazione delle aree idonee.



Con successiva sentenza n. 184 del 2025 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per quanto qui di interesse, degli artt. 1, commi 2, primo periodo, limitatamente alle parole «, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi», 5, primo, secondo, terzo e quarto periodo, 8, 9, e 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024.

Quanto all'art. 1, comma 5, con la citata sentenza è stato affermato che, «nel nuovo contesto dei principi fondamentali della materia, il potere, previsto dall'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021, di individuare con legge regionale le aree idonee, è stato accordato alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee, con la precisazione, però, che l'inidoneità non può mai equivalere a un divieto assoluto e aprioristico (sentenza n. 134 del 2025)».

La medesima sentenza ha altresì dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 2, 4, 5 e 6, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, chiarendo che la legislazione regionale non può prevedere una procedura di autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, «perché alle regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti statali di protezione ambientale, i quali dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica (*ex multis*, sentenze n. 22 del 2025 e n. 160 del 2021)».

Infine, con sentenza n. 144 del 2026 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma 7-*bis* dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, che aveva previsto la sospensione delle istanze autorizzative già presentate e il divieto di presentazione di nuove domande di installazione di impianti FER nelle aree non incluse tra quelle idonee, nelle more dell'adozione di un regolamento regionale recante la definizione di direttive concernenti la corretta applicazione della disciplina degli impianti FER ivi ricadenti.

16.- Il primo gruppo di censure sollevate dall'odierno rimettente, riguardanti gli artt. 1, commi 2, 5 e 8, e 3, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, ha pertanto a oggetto disposizioni già dichiarate costituzionalmente illegittime da questa Corte.

16.1.- Per costante giurisprudenza di questa Corte sono manifestamente inammissibili, per sopravvenuta carenza di oggetto, le questioni rispetto alle quali sia intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale, da cui consegue il venir meno della norma che - secondo il rimettente - determinava il denunciato contrasto con i parametri costituzionali evocati (*ex multis*, ordinanze n. 129 del 2022, n. 47 del 2021, n. 203 del 2020).

Alla luce di quanto deciso nella sentenza n. 184 del 2025, devono dunque dichiararsi manifestamente inammissibili le questioni aventi a oggetto gli artt. 1, commi 2, 5, primo periodo, e 8, e 3, commi 1, 2, 4, 5 e 6, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, sollevate dal TAR Lazio in riferimento agli artt. 3, 9, 11, 41, 97 e 117, commi primo, secondo, lettere *m)* e *s)*, e terzo, Cost., anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE, dal regolamento 2021/1119/UE, nonché all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e agli artt. 3 e 4 dello statuto speciale.

16.2.- Le questioni sollevate con riguardo all'art. 1, comma 7, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024 in riferimento agli artt. 3, 9, 11, 41, 97 e 117, commi primo e terzo, Cost., anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE, dal regolamento n. 2021/1119/UE, nonché all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e agli artt. 3 e 4 dello statuto speciale, devono, invece, dichiararsi non fondate.

Ai sensi del censurato comma 7 dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, nel caso in cui un progetto ricada in parte nelle aree idonee e in parte nelle aree non idonee, prevale la non idoneità. In particolare, il rimettente censura tale disposizione ritenendola in contrasto con il principio eurounitario dell'interesse pubblico prevalente alla massima diffusione dell'energia da fonti rinnovabili.

Con la richiamata sentenza n. 184 del 2025 questa Corte ha chiarito che il comma 7 dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024 deve intendersi nel senso che la circostanza che un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili insiste anche su un'area dichiarata non idonea non rappresenta tanto un impedimento assoluto alla sua realizzazione, quanto, piuttosto, l'impossibilità di accedere alla procedura autorizzatoria semplificata. Infatti, la decisione definitiva in merito alla realizzazione degli impianti FER va assunta all'esito del singolo procedimento di autorizzazione concernente lo specifico progetto di impianto ed è in quella sede che, pertanto, devono tenersi in debita considerazione le esigenze di massima tutela del paesaggio e delle aree naturalistiche protette che giustificano il procedimento autorizzatorio non semplificato. Tale sistema consente di valutare in concreto il rapporto tra le due aree e di bilanciare compiutamente la protezione della natura e la tutela dell'ambiente mediante la riduzione delle fonti di energia inquinanti.

Così interpretata la disposizione censurata ha quindi superato il vaglio di legittimità costituzionale. Alla luce di tale interpretazione e non essendo stati proposti nell'odierno giudizio argomenti nuovi rispetto a quelli già vagliati le questioni vanno dichiarate non fondate.



17.- Anche il secondo gruppo di censure, aventi a oggetto l'art. 5, commi 1 e 2, del d.l. n. 63 del 2024, come convertito, e l'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024, deve essere esaminato alla luce della successiva giurisprudenza.

Sempre successivamente al deposito dell'ordinanza di rimessione, infatti, questa Corte, con la sentenza n. 127 del 2026, ha dichiarato non fondate questioni di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni e del tutto analoghe a quelle odierne, sollevate dallo stesso TAR Lazio.

Con la predetta pronuncia si è affermato che l'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024, come convertito, non preclude, nelle zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, l'installazione di tutti gli impianti di produzione di energia solare, ma soltanto quella degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra. Ne consegue che è consentita la realizzazione di impianti agrivoltaici "con moduli non collocati a terra", ossia collocati in posizione adeguatamente elevata, onde preservare la continuità delle attività colturali e pastorali sul sito di installazione.

L'art. 5 del d.l. n. 63 del 2024, come convertito, secondo la predetta sentenza, è stato introdotto, infatti, con la finalità di contenere, anche per ragioni paesaggistiche e ambientali, l'espansione degli impianti fotovoltaici a terra sui suoli agricoli che potrebbero determinare effetti rilevanti, quali la perdita di suolo coltivabile, 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.

18.- Gli argomenti posti a sostegno delle censure nell'odierno giudizio sono sostanzialmente analoghi a quelli dedotti nell'ordinanza che ha dato impulso alla richiamata sentenza di non fondatezza n. 127 del 2026.

Il giudice rimettente - come nel precedente citato - omette di considerare che la disposizione 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.

Questa Corte ha più volte riconosciuto la preminente rilevanza della protezione dell'ambiente, di cui al novellato art. 9 Cost. (*ex multis*, sentenze n. 134 e n. 125 del 2025 e n. 105 del 2024), investendo le pubbliche amministrazioni del compito di attivarsi per la sua efficace difesa.

In questa sede è necessario, altresì, ribadire che l'art. 9 Cost., anche nella sua vigente formulazione, accorda tutela non soltanto all'«ambiente, [alla] biodiversità e [agli] ecosistemi», ma anche al paesaggio, del quale è componente fondamentale quello agricolo.

L'interesse alla realizzazione degli impianti FER non può, pertanto, considerarsi sempre automaticamente prevalente su quello alla tutela del paesaggio. E "paesaggio" è, tipicamente, anche il paesaggio agrario. Come affermato nella sentenza n. 127 del 2026, la soluzione prevista dal legislatore nazionale rappresenta il frutto di un bilanciamento non irragionevole tra diversi interessi, volto a conciliare l'attività agricola con la produzione di energia solare.

Le disposizioni censurate sono volte a realizzare un contemperamento, non manifestamente irragionevole, fra interessi di pari rilievo costituzionale, tutti peraltro riconducibili, seppure per differenti profili, anche al bene ambiente (la tutela del paesaggio agricolo, delle colture, del suolo, della biodiversità e della transizione ecologica).

Non avendo il rimettente prospettato nuovi argomenti rispetto a quelli già vagliati nella sentenza n. 127 del 2026, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, del d.l. n. 63 del 2024, come convertito, e dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024, sollevate 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 e dal regolamento n. 2021/1119/UE, vanno dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 2, 5, primo periodo, e 8, e 3, commi 1, 2, 4, 5 e 6, della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, recante «Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 9, 11, 41, 97 e 117, commi primo, secondo, lettere m) e s), e terzo, 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, 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»), nonché in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) e agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli Allegati A, B, C, D ed E alla legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 9, 11, 41, 97 e 117, commi primo e terzo, Cost., anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE, dal regolamento n. 2021/1119/UE, nonché in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e agli artt. 3 e 4 dello statuto speciale, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 9, 11, 41, 97 e 117, commi primo e terzo, Cost., anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE, dal regolamento n. 2021/1119/UE, nonché in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e agli artt. 3 e 4 dello statuto speciale, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) 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, nella 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, Cost. anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE 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 le direttive (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/UE 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 e dal regolamento n. 2021/1119/UE, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'1 ottobre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 157

Sentenza 6 luglio - 2 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Trattamento sanitario obbligatorio (TSO) in condizioni di degenza ospedaliera - Convalida e proroga del provvedimento adottivo da parte del sindaco - Obbligo di assicurare all'interessato le garanzie della difesa tecnica - Omessa previsione (in particolare: obbligo di avvisare la persona destinataria del trattamento della facoltà di nominare un difensore di fiducia, dovere del giudice, in assenza, di designare un difensore d'ufficio designato dal giudice tutelare, obbligo di avvertire il difensore per consentirne la partecipazione all'audizione della persona interessata da parte del giudice tutelare, prima della convalida, notifica al difensore del decreto motivato di convalida, o meno, del provvedimento sindacale) - Lesione del diritto di difesa e al contraddittorio - Illegittimità costituzionale *in parte qua*, nei sensi di cui in motivazione - Invito al legislatore a rimeditare la configurazione normativa del trattamento sanitario coattivo, valutando anche la possibilità di prevedere la nomina di un curatore speciale.

- Legge 23 dicembre 1978, n. 833, art. 35.
- Costituzione, 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, 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. 35 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, nel procedimento vertente tra L. C. e il Comune di Empoli, con ordinanza del 29 dicembre 2025, iscritta al n. 29 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2026.

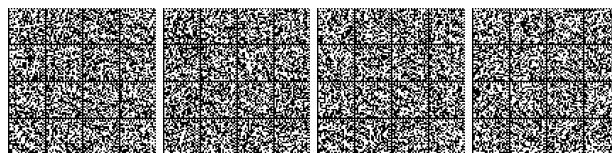
Visto l'atto di intervento di S. P. e altri;

udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2026 il Giudice relatore Stefano Petitti;

deliberato nella camera di consiglio del 6 luglio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 29 dicembre 2025, iscritta al n. 29 del registro ordinanze 2026, il Tribunale ordinario di Firenze ha sollevato, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) «nella parte in cui esso non prescrive che, subito dopo l'emanazione dell'ordinanza di convalida da parte del Sindaco, il paziente debba essere avvisato della



facoltà di nominare un difensore di fiducia; nella parte in cui, in caso di nomina di un difensore, esso non prescrive l'obbligo di comunicare l'ordinanza sindacale anche al difensore dell'interessato; nella parte in cui esso non prevede che l'audizione del paziente debba essere effettuata in presenza del difensore, se nominato, e, infine, nella parte in cui esso non prescrive l'obbligo di comunicare anche al difensore nominato il decreto di convalida del giudice tutelare».

2.- Il rimettente premette di essere investito del ricorso promosso da L. C. ai sensi dell'art. 35, ottavo comma, della legge n. 833 del 1978 avverso i provvedimenti di convalida del trattamento sanitario obbligatorio (TSO) in condizioni di degenza obbligatoria e della relativa proroga emessi dal giudice tutelare presso il medesimo Tribunale rispettivamente il 7 e il 13 novembre 2025. Tra i motivi di ricorso, il ricorrente ha dedotto l'illegittimità costituzionale dell'art. 35 della legge n. 833 del 1978 nella parte in cui non prevede la facoltà di nominare un difensore di fiducia o, in difetto, la nomina da parte del giudice tutelare di un difensore d'ufficio.

2.1.- Il Tribunale di Firenze espone che L. C., affetto da disturbo schizofrenico, è stato attinto da un trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera motivato da ««agitazione psicomotoria con alterazioni comportamentali, umore espanso»», confermato da un secondo medico perché ««il paziente si presenta in stato di agitazione psicomotoria, con umore espanso ed accelerazione ideoverbale. Il paziente non assume terapia farmacologica, la rifiuta e mostra totale assenza di consapevolezza di malattia. Il paziente rifiuta le terapie farmacologiche e gli esami di routine»».

Nel corso dell'audizione avanti al giudice tutelare L. C. ha dichiarato, tra l'altro: ««Io ho diversi avvocati e voglio che chiamate i miei avvocati»», indicandone specificamente i nomi. Il rimettente riferisce che non consta che il giudice tutelare abbia preso in considerazione l'istanza, procedendo alla convalida del trattamento e disponendone, in ogni caso, la comunicazione anche ai legali dell'interessato.

2.2.- Il giudice *a quo* ritiene la questione rilevante perché la controversia non potrebbe essere definita senza l'applicazione degli artt. 33, 34 e 35 della legge n. 833 del 1978 (si richiamano in punto di rilevanza le sentenze di questa Corte n. 59 del 2021, n. 254 del 2020, n. 174 del 2016 e n. 91 del 2013).

2.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente richiama la sentenza n. 76 del 2025 di questa Corte, che ha garantito al paziente il diritto di essere sentito prima della convalida e di vedersi comunicare l'ordinanza sindacale, ma non ha previsto la possibilità della difesa tecnica, che rappresenterebbe, invece, «un presupposto necessario, quantomeno qualora essa venga richiesta, per rendere effettiva, per l'interessato, la possibilità di opporsi ex post al provvedimento di convalida» ai sensi dell'art. 35, ottavo comma, della legge n. 833 del 1978.

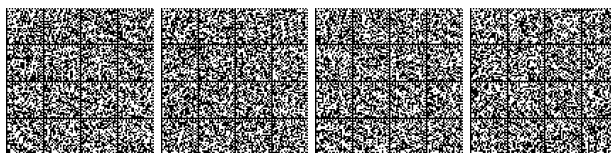
2.3.1.- Secondo il Tribunale rimettente, sin dalle sue prime pronunce questa Corte avrebbe inteso l'inciso «inviolabilità del diritto alla difesa» contenuto nell'art. 24 Cost. in un duplice significato, come garanzia tanto del diritto alla difesa tecnica quanto del diritto di far valere le proprie ragioni in giudizio, che si concretizzerebbe nel principio del contraddittorio tra le parti (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 39 del 1961 e n. 46 del 1957). La giurisprudenza costituzionale avrebbe sottolineato l'importanza della difesa tecnico-professionale per garantire una completa e corretta prospettazione, in termini giuridici, delle ragioni e delle richieste della parte, necessaria nella generalità dei procedimenti giurisdizionali, seppure con connotazioni diverse.

Mentre nel processo penale, secondo il giudice *a quo*, la difesa tecnica sarebbe obbligatoria, a eccezione delle imputazioni per reati minori, per cui se l'imputato omette di nominare un difensore si provvede alla nomina d'ufficio, nel giudizio civile la difesa tecnica sarebbe un onere, essendo indispensabile per la costituzione in giudizio e per altre attività processuali ma, a differenza del processo penale, non essendo prevista in alcune ipotesi, potendo la parte abilitata esercitare da sé il patrocinio e risultando il diritto di difesa sufficientemente garantito allorché sia assicurato il principio del contraddittorio (si richiama Corte di cassazione, terza sezione civile, sentenza 2 febbraio 1996, n. 894).

2.3.2.- Ad avviso del rimettente, il procedimento di applicazione del trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera, pur essendo inquadrabile nell'alveo dei procedimenti civili aventi natura di volontaria giurisdizione, non risulterebbe totalmente assimilabile a essi per la sua incidenza sulla libertà personale.

Il Tribunale di Firenze rimettente richiama l'art. 20 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), che, al comma 11, rinvia all'art. 13, comma 5-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), in tema di espulsione amministrativa dello straniero, che prevede l'obbligatorietà della difesa tecnica.

L'udienza di convalida, infatti, si svolge con la partecipazione necessaria di un difensore tempestivamente avvertito. Lo straniero è ammesso all'assistenza legale da parte di un difensore di fiducia munito di procura speciale; è altresì ammesso al patrocinio a spese dello Stato e, qualora sia sprovvisto di un difensore, è assistito da un difensore d'ufficio designato dal giudice nell'ambito dei soggetti iscritti all'elenco di cui all'art. 29 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale).



Il rimettente ricorda che, con sentenza n. 222 del 2004, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione del diritto di difesa dello straniero nel suo nucleo incompressibile, l'art. 13, comma 5-bis, t.u. immigrazione all'epoca vigente, nella parte in cui non prevedeva che la persona fosse ascoltata in sede di convalida dal giudice con l'assistenza di un difensore.

Pur presentando significative differenze rispetto al procedimento di allontanamento dello straniero - il TSO comprirebbe principalmente ed essenzialmente il diritto di autodeterminazione in merito alle scelte sanitarie - il procedimento di cui all'art. 33 della legge n. 833 del 1978 comporterebbe anch'esso una privazione della libertà personale e di movimento, poiché il paziente viene ricoverato coattivamente in un reparto psichiatrico ospedaliero e ivi trattenuto, al fine di tutelare le sue esigenze di salute.

2.4.- La lacuna normativa, d'altra parte, secondo il giudice *a quo* non potrebbe essere colmata mediante una lettura costituzionalmente orientata, perché la Costituzione impone, in materia, la riserva di legge e i relativi adempimenti dovrebbero essere previsti dal legislatore, tanto più in un giudizio connotato dall'esigenza di una rapida decisione.

3.- Con atto depositato il 21 marzo 2026, sono intervenuti ad adiuvandum S. P., C.S. S., S. D.A. e F. S., in qualità di parti di giudizi analoghi, in cui sono state impugnate ordinanze sindacali che hanno disposto nei loro confronti trattamenti sanitari obbligatori in condizioni di degenza ospedaliera.

Gli interventi sono stati dichiarati inammissibili con ordinanza di questa Corte n. 112 del 2026.

4.- In data 23 marzo 2026 sono state depositate tre opinioni scritte di amici curiae, ammesse con decreto presidenziale del 5 maggio 2026 e tutte orientate all'accoglimento della questione.

4.1.- La "Associazione radicale diritti alla follia" riferisce di aver presentato una proposta di legge di iniziativa popolare ai sensi degli artt. 7 e 48 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), dal titolo «Adeguamento della procedura e dell'esecuzione del Tso psichiatrico alla Costituzione ed agli obblighi internazionali dell'Italia», come da comunicato della Corte di cassazione pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*, 22 novembre 2024, n. 274.

I contenuti della proposta sarebbero in parte analoghi all'odierna questione, prevedendosi la notificazione all'interessato dell'ordinanza sindacale con l'avviso, a pena di nullità, della obbligatorietà e gratuità della difesa tecnica; l'applicazione, in sede di convalida, dell'art. 391 del codice di procedura penale; in caso di assenza del difensore, la nomina del difensore d'ufficio ai sensi dell'art. 97 cod. proc. pen.; la garanzia dell'ascolto dell'interessato che ne faccia richiesta, anche tramite il difensore.

Nel merito, secondo l'associazione, dopo la sentenza n. 76 del 2025 di questa Corte, che ha consentito l'autodifesa della persona nel contesto dell'audizione, l'obbligatorietà della difesa tecnica costituirebbe uno «sviluppo costituzionalmente imposto» dagli artt. 24 e 111 Cost. L'assenza di difesa tecnica, inoltre, si porrebbe in contrasto con i principi di eguaglianza e di non discriminazione di cui all'art. 3 Cost. e con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, approvata dall'Assemblea generale il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 3 marzo 2009, n. 18, nonché in relazione all'art. 9, paragrafo 4, del Patto internazionale sui diritti civili e politici adottato dall'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881.

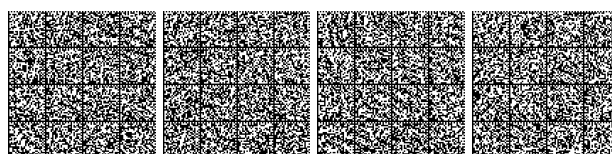
4.2.- Analoghi argomenti sono sviluppati dall'opinione del "Comitato dei cittadini per i diritti umani Onlus (CCDU)".

Il comitato osserva che il trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera sarebbe l'unico procedimento comportante una limitazione della libertà personale che, anche nella fase giurisdizionale della convalida, non assicura l'assistenza di un difensore, evocando la violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 9, paragrafo 4, del richiamato Patto del 1966.

4.3.- L'associazione "L'altro diritto ODV" e il Centro di ricerca interuniversitario su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni "L'altro diritto (ADIR)" nella loro opinione ritengono che la partecipazione del difensore all'audizione rappresenterebbe il mezzo più idoneo per mettere fine allo «svuotamento» della sentenza n. 76 del 2025 di questa Corte, determinato dalle indicazioni di molti tribunali tese a «raccomandare», più che a «consentire», l'audizione a distanza, rendendo così difficile una audizione in senso pieno, anche per la condizione di sofferente psichico dell'audito, probabilmente soggetto a terapia farmacologica.

L'opinione deduce, in ogni caso, il contrasto della disciplina censurata con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 12, 14, 17 e 25, lettera d), della richiamata Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ritenendo che sussista una incompatibilità assoluta tra le norme convenzionali e il ricovero ospedaliero coattivo.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio, né si è costituita la parte ricorrente nel giudizio *a quo*.



Considerato in diritto

6.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 29 del 2026), il Tribunale di Firenze ha sollevato, in riferimento all'art. 24 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 della legge n. 833 del 1978, nella parte in cui non prevede che, nel procedimento di convalida del trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera, la persona interessata abbia diritto all'assistenza di un difensore.

6.1.- Nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* prospetta la questione di legittimità costituzionale in termini di omessa previsione della difesa tecnica facoltativa, indicando come addizione dovuta la necessità che la persona destinataria del trattamento sia avvisata della facoltà di nominare un difensore di fiducia, la comunicazione a questi, ove nominato, del provvedimento sindacale, la sua partecipazione all'udienza di convalida e la comunicazione al medesimo del relativo decreto.

6.2.- Nella motivazione, tuttavia, il rimettente osserva che il procedimento di applicazione del trattamento sanitario, pur essendo inquadrabile nell'alveo dei procedimenti civili, incide direttamente sulla libertà personale, risultando per questo profilo assimilabile, ferma la diversità dei rispettivi presupposti, alla misura amministrativa di espulsione della persona straniera mediante accompagnamento coattivo alla frontiera e alla relativa convalida, in quanto entrambi procedimenti non penali incidenti sulla libertà personale.

Il Tribunale di Firenze richiama la sentenza n. 222 del 2004, con cui questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 5-*bis*, t.u. immigrazione all'epoca vigente, nella parte in cui non prevedeva che la persona fosse ascoltata in sede di convalida dal giudice con l'assistenza di un difensore, per violazione del diritto di difesa nel suo nucleo incompressibile.

7.- La questione è fondata nei termini che seguono.

8.- Con la sentenza n. 76 del 2025 questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 13, 24, 32 e 111 Cost., dell'art. 35, commi primo e secondo, della legge n. 833 del 1978, nella parte in cui non prevedeva la comunicazione dell'ordinanza sindacale che dispone il trattamento sanitario coattivo in condizioni di degenza ospedaliera alla persona interessata o al suo legale rappresentante, ove esistente, nonché l'audizione della persona interessata da parte del giudice tutelare prima della convalida e la notificazione del relativo decreto alla persona stessa o al suo legale rappresentante. Ha dichiarato, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 35, quarto comma, della legge n. 833 del 1978, nella parte in cui non prevedeva la comunicazione alla persona interessata e al legale rappresentante, ove esistente, dell'ordinanza sindacale di proroga del trattamento.

8.1.- Questa Corte ha ritenuto che il trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera, per come disciplinato dagli artt. 33, 34 e 35 della legge n. 833 del 1978, costituisce un vero e proprio trattamento sanitario coattivo, che può operare soltanto in casi di estrema *ratio* per la finalità eminente della tutela della salute del paziente stesso. La misura coinvolge una pluralità di beni costituzionali, ponendosi «sul crinale tra la libertà di autodeterminazione in materia di salute e la regola del consenso, da un lato, e l'esigenza di protezione della salute della persona stessa, dall'altro, che giustifica in via d'eccezione un trattamento contro la sua volontà imposto mediante coazione fisica» (sentenza n. 76 del 2025).

Ha quindi affermato che la natura di trattamento sanitario coattivo implica che alle garanzie dell'art. 32, secondo comma, Cost. si aggiungano quelle dell'art. 13 Cost., che tutela la libertà personale (sentenze n. 76 del 2025 e n. 22 del 2022). Ai trattamenti sanitari coattivi, pertanto, «si applicano tutte le garanzie dell'art. 13 Cost., proprio in conseguenza della situazione di evidente assoggettamento fisico della persona a un potere pubblico in grado di vincere con la forza ogni sua contraria volontà» (sentenza n. 76 del 2025).

La giurisprudenza costituzionale, si è precisato, esclude che le persone, soltanto perché affette da infermità fisica o psichica, siano per ciò stesso private dei diritti costituzionali, compreso il diritto di agire e di difendersi in giudizio, in violazione del principio personalista e del principio della pari dignità sociale espressi dagli artt. 2 e 3, primo comma, Cost. Il trattamento giuridico che l'ordinamento riserva alle persone affette da infermità fisica o psichica chiama in causa un complesso di principi che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale. Ai sensi dell'art. 3, secondo comma, Cost., infatti, è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli materiali che, per le persone affette da fragilità, si frappongono al godimento effettivo dei diritti costituzionali (sentenze n. 197, n. 111, n. 76, n. 25 e n. 3 del 2025).

8.2.- Ferma l'ampia discrezionalità del legislatore nel disciplinare gli istituti processuali, questa Corte ha quindi ritenuto che la mancata partecipazione della persona interessata al procedimento di applicazione del trattamento, deri-



vante dall'omessa comunicazione dell'ordinanza sindacale e dalla mancata audizione avanti al giudice della convalida, determinasse una significativa violazione del diritto di difesa e al contraddittorio, quali contenuti minimi della tutela giurisdizionale; e ha precisato che tale *vulnus* «assume particolare rilievo perché attiene a provvedimenti amministrativi adottati in assenza del consenso dell'interessato, in violazione del principio di libertà di cura, e incidenti sulla [sua] libertà fisica, quindi sul nucleo primario della protezione costituzionale della libertà personale» (sentenza n. 76 del 2025).

8.3.- Proprio l'esigenza di effettiva garanzia dei diritti costituzionali di difesa e al contraddittorio ha indotto a prevedere l'obbligatorietà dell'audizione della persona sottoposta al trattamento presso il luogo in cui si trova, normalmente un reparto del servizio psichiatrico di diagnosi e cura, riconoscendo nell'audizione plurime funzioni: quella di presidio giurisdizionale minimo, parte dello statuto costituzionale della libertà personale ai sensi degli artt. 13, 24 e 111 Cost.; quella di garanzia del rispetto del divieto di violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà ai sensi dell'art. 13, quarto comma, Cost. e dei limiti imposti dal rispetto della persona umana ai sensi dell'art. 32, secondo comma, Cost.; quella di strumento di primo contatto, per conoscere le reali condizioni della persona, compresa l'esistenza di una rete di sostegno personale e familiare, consentendo al giudice tutelare di individuare percorsi di ausilio, anche mediante l'adozione dei provvedimenti officiosi previsti dall'art. 35, sesto comma, della legge n. 833 del 1978, nel rispetto del delicato equilibrio che intercorre tra esigenze protettive e autonomia individuale.

9.- Con la sentenza n. 76 del 2025, pertanto, sulla base degli artt. 13, 24, 32 e 111 Cost., sono stati integrati nell'art. 35, commi primo, secondo e quarto, della legge n. 833 del 1978 gli adempimenti necessari a consentire la partecipazione personale dell'interessato al procedimento di applicazione del trattamento coattivo.

Nel presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale ha a oggetto l'altro versante del diritto di difesa, cioè l'assistenza tecnica del difensore.

9.1.- Per giurisprudenza costante, il diritto di difesa appartiene al novero dei diritti inviolabili della persona umana ed è principio cardine dell'ordinamento costituzionale (tra le molte, sentenze n. 125 del 2025, n. 111 del 2023, n. 18 e n. 10 del 2022, n. 157 del 2021). Sin dalla giurisprudenza più risalente si è affermato che il diritto inviolabile di difesa di cui all'art. 24 Cost. comprende la potestà effettiva di assistenza tecnica e professionale nella sua duplice valenza, di diritto del soggetto a far valere le proprie ragioni e di condizione, mediante il contraddittorio, per la piena esplicazione della funzione giurisdizionale (sentenza n. 46 del 1957). In più occasioni si è 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), poiché assolve una funzione insostituibile per il corretto svolgimento della dinamica processuale (sentenza n. 171 del 1996), rivestendo una importanza essenziale nel dinamismo della funzione giurisdizionale (ancora, sentenza n. 46 del 1957).

9.2.- Sebbene il diritto alla difesa tecnica non debba necessariamente essere disciplinato in modo identico in ogni tipo di procedimento o in ogni fase processuale, questa Corte ne ha riconosciuta l'essenzialità, a prescindere dalla natura del procedimento, proprio quando è incisa la libertà personale (sentenze n. 222 del 2004, n. 74 del 1973, n. 168 del 1972, n. 69 del 1970 e n. 53 del 1968).

E poiché il trattamento sanitario coattivo, per come disciplinato dall'art. 35, commi primo e secondo, della legge n. 833 del 1978, incide sulla libertà personale, anzi sul suo nucleo primario, la libertà fisica, la mancata previsione della difesa tecnica determina certamente un *vulnus* alla garanzia costituzionale del diritto di difesa.

10.- La lacuna, tuttavia, non può essere colmata nei termini della sola difesa tecnica facoltativa, come richiesto dal Tribunale di Firenze nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione.

10.1.- A ciò si oppone ancora una volta, come rileva lo stesso giudice *a quo*, il bene della vita compromesso, ossia la libertà personale. L'intima connessione tra gli artt. 13 e 24 Cost. richiede, infatti, che il soggetto che subisce la coazione fisica possa contare sull'assistenza tecnica e professionale del difensore e che lo stesso convincimento del giudice sulla legittimità dell'uso della forza si formi nel contraddittorio, primaria e fondamentale garanzia del giusto processo nel quale si attua la giurisdizione (tra le molte, sentenze n. 39 del 2025 e n. 96 del 2024).

10.2.- La previsione del solo diritto di nominare un difensore di fiducia, inoltre, determinerebbe un duplice effetto distorsivo.

10.2.1.- Per un verso, tale diritto potrebbe essere esercitato in concreto soltanto da coloro che conservano un grado sufficiente di lucidità.

Il trattamento sanitario coattivo, infatti, può investire persone che si trovano nelle più diverse condizioni cliniche, affette da una persistente infermità psichica o in stato di momentanea alterazione, non infrequentemente dovuta



a condizioni sociali di marginalizzazione e di abbandono, sicché l'esistenza di spazi residui di autonomia e capacità decisionale può variare da caso a caso (sentenza n. 76 del 2025, richiamando Corte di cassazione, terza sezione civile, ordinanza 11 gennaio 2023, n. 509).

In merito agli obblighi comunicativi tratti dagli artt. 13, 24 e 111 Cost., nella sentenza n. 76 del 2025 si è affermato che il diritto di ricevere comunicazione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale non è inficiato dalla condizione di alterazione psichica in cui versa la persona sottoposta a trattamento sanitario coattivo, ma che proprio tale condizione può essere di ostacolo alla loro effettiva comprensione.

Analoga considerazione vale per l'avviso relativo alla facoltà di nominare un difensore di fiducia, che la persona potrebbe non essere in grado di comprendere. La garanzia del diritto costituzionale di difesa sarebbe così meramente teorica, risultando condizionata dal tipo di patologia e dai modi del suo manifestarsi.

10.2.2.- Per altro verso, il diritto a nominare un difensore di fiducia verrebbe esercitato in concreto soltanto da coloro che sono in grado di avere contatti con un avvocato in ragione della condizione economica e del contesto familiare e sociale che può sostenerli.

La garanzia della difesa tecnica facoltativa, perciò, finirebbe per tradursi in una intollerabile discriminazione fondata sul tipo di patologia mentale e sulla condizione economica e sociale, con il paradosso che proprio le persone più vulnerabili resterebbero prive di tutela.

11.- Il ripristino della legalità costituzionale, invece, richiede l'introduzione della difesa tecnica obbligatoria, sì da inverare la garanzia difensiva in condizioni di eguaglianza formale e sostanziale.

Soltanto la difesa tecnica obbligatoria assicura a ogni persona l'assistenza professionale nel momento in cui subisce una coazione fisica autoritativa, e questo a prescindere dalle forme in cui il suo disagio psichico si manifesti e dalla condizione economica e sociale in cui ella si trovi. La difesa tecnica d'ufficio valorizza la natura "giusta" del processo in cui è resa obbligatoria, essendo una prestazione *ex lege*, imposta dallo Stato per l'attuazione del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. e non rinunciabile in quanto contrassegnata dall'obbligo di prestare il patrocinio (da ultimo, sentenza n. 58 del 2025). Questa Corte ne ha riconosciuto la necessità proprio per evitare che l'eventuale debolezza sociale dei soggetti influisca negativamente nel procedimento (sentenze n. 58 del 2025 e n. 135 del 2019).

11.1.- Anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, d'altra parte, nei casi di privazione della libertà personale in ragione di un disagio psichico, ai sensi dell'art. 5, paragrafo 1, lettera e), della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ritiene necessaria la garanzia dell'assistenza legale nei procedimenti giurisdizionali volti a contestare la legittimità della misura coattiva (prima sezione, sentenza 19 febbraio 2015, M.S. contro Croazia - n. 2., paragrafi 152-154; da ultimo, sezione quinta, sentenza 6 febbraio 2025, M.B. contro Spagna, paragrafi 48 e 49).

12.- Il procedimento di adozione di un trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera, disciplinato dall'art. 35 della legge n. 833 del 1978, deve, pertanto, essere integrato come segue.

Al momento della comunicazione dell'ordinanza sindacale che dispone il trattamento, la persona che ne è destinataria deve essere avvisata della facoltà di nominare un difensore di fiducia. In caso di mancata nomina, la persona sottoposta al trattamento è assistita da un difensore d'ufficio designato dal giudice tutelare nell'ambito dei soggetti iscritti negli elenchi di cui all'art. 29 norme att. cod. proc. pen. Il difensore di fiducia o, in caso di mancata nomina, il difensore d'ufficio sono tempestivamente avvertiti e possono partecipare all'audizione della persona interessata svolta dal giudice tutelare prima della convalida. Anche al difensore così individuato è notificato il decreto motivato di convalida o non convalida del provvedimento sindacale. Analoghe garanzie sono previste in caso di eventuale proroga del trattamento e della relativa convalida.

13.- Non sfugge a questa Corte l'aggravio organizzativo che l'introduzione della difesa tecnica obbligatoria può comportare, così come è avvenuto per l'audizione personale del paziente. L'attuazione dei diritti costituzionali, di libertà come di prestazione, richiede inevitabilmente l'impiego di risorse e l'adozione di moduli organizzativi. Le relative determinazioni spettano innanzitutto al legislatore, ma involgono anche tutti i soggetti che, nell'ambito delle rispettive competenze, sono chiamati a darvi seguito e, quindi, anche quelli preposti all'esercizio delle funzioni di amministrazione della giurisdizione.

13.1.- Questa Corte è altresì consapevole che il trattamento sanitario coattivo resta una misura sanitaria, in cui le valutazioni cliniche rivestono un ruolo centrale nell'intero arco del procedimento, dalla valutazione iniziale dei presupposti - affidata dagli artt. 33, 34 e 35 della legge n. 833 del 1978 alla proposta motivata di un medico e alla conferma di un secondo medico dell'unità sanitaria locale, normalmente uno specialista in psichiatria - alle modalità di



esecuzione della misura, al giudizio sulla persistenza o il venir meno delle ragioni che la giustificano. La competenza medico-scientifica e la professionalità degli operatori sanitari costituiscono, dunque, la prima garanzia non soltanto della appropriatezza clinica, ma della stessa legittimità giuridica del trattamento.

13.2.- In questo quadro, le garanzie costituzionali del diritto di difesa e al contraddittorio, pure ineludibili, non esauriscono certamente lo spettro delle misure necessarie ad assicurare la migliore presa in carico del paziente affetto da disturbo psichico, rispetto alla quale la dimensione della cura e il rispetto della libertà decisionale conservano un rilievo preminente.

13.3.- Questa Corte ha già espresso - e reitera oggi - un invito al legislatore a rimeditare la configurazione normativa del trattamento sanitario coattivo, valutando anche la possibilità di prevedere la nomina di un curatore speciale, in modo che sia sempre garantito il rispetto effettivo dello statuto costituzionale della persona, così come la previsione di soggetti con funzioni di interlocuzione e di mediazione, con l'obiettivo di favorire percorsi di assistenza consensuali.

Il trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera, d'altra parte, coglie il momento di acuzie di un disagio psichico che spesso si radica in situazioni di marginalità sociale, sicché la presa in carico del destinatario esige interventi strutturali a monte volti a prevenirne l'insorgenza, a sostegno sia dei servizi per la salute mentale sia, più ampiamente, dei servizi socioassistenziali di supporto alle persone e alle loro famiglie.

Si tratta, tuttavia, come è evidente, di scelte complesse che esulano dal perimetro del giudizio di legittimità costituzionale e che sono riservate al legislatore.

13.4.- In definitiva, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 35 della legge n. 833 del 1978, nella parte in cui non prevede che il giudizio di convalida del trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera e della sua eventuale proroga debba svolgersi con le garanzie della difesa tecnica, nei sensi sopra specificati (punto 12).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 35 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), nella parte in cui non prevede che il giudizio di convalida del trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera e della sua eventuale proroga debba svolgersi con le garanzie della difesa tecnica, nei sensi di cui in motivazione.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 ottobre 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 158

Sentenza 8 luglio - 2 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Misure di prevenzione - Impugnazioni - Sequestro di beni - Diniego della richiesta di revoca del sequestro prodromico alla confisca di prevenzione - Impugnazione del relativo provvedimento - Omessa previsione - Violazione del diritto di difesa e del principio del giusto processo - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, art. 27, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 24, 41, 42, 111 e 117 Cost., primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; 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, 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. 27, commi 1 e 2, 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), promosso dalla Corte di cassazione, sezioni unite penali, su ricorso proposto da F. R., con ordinanza del 24 aprile 2026, iscritta al n. 84 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visti l'atto di costituzione di F. R. nonché gli atti di intervento di T. S. e altri e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 luglio 2026 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato Alessandro Diddi per F. R. e l'avvocato dello Stato Salvatore Faraci per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 luglio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 24 aprile 2026, iscritta al n. 84 del registro ordinanze 2026, la Corte di cassazione, sezioni unite penali, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, 41, 42, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, dell'art. 27, commi 1 e 2, 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), «nella parte in cui non prevede l'impugnazione del provvedimento di diniego della richiesta di revoca del sequestro prodromico alla confisca di prevenzione».

1.1.- Le Sezioni unite rimettenti sono investite di un ricorso per l'annullamento, tra l'altro, del provvedimento con cui la Corte d'appello di Roma aveva dichiarato inammissibile l'istanza di revoca di un sequestro disposto ai sensi dell'art. 20 cod. antimafia a carico di una persona indiziata di vivere abitualmente con i proventi di attività delittuosa, limitatamente a beni rispetto ai quali l'istante - terzo rispetto al procedimento di prevenzione - assumeva di essere in parte proprietario, in parte titolare di un diritto personale di godimento.

Più in particolare, le Sezioni unite espongono:

- che il 10 dicembre 2021 il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma e il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Tivoli avevano congiuntamente richiesto al Tribunale di Roma l'adozione di un provvedimento di sequestro prodromico alla confisca a carico di A. M.

- che il 28 marzo 2022 il Tribunale di Roma aveva respinto tale richiesta, fissando contestualmente udienza per la trattazione dell'istanza di applicazione della misura di prevenzione personale e della confisca;

- che il 29 novembre 2022, in accoglimento del gravame dei pubblici ministeri, la Corte d'appello di Roma aveva disposto il sequestro dei beni riconducibili ad A. M., anche per interposta persona;

- che tali beni comprendevano anche un'unità immobiliare, sita in un centro commerciale, nella quale F. R. esercitava la sua impresa individuale, nonché i beni mobili che in essa si trovavano;

- che con decreto del 19 aprile 2023 il giudice delegato nominato dalla Corte d'appello di Roma aveva ordinato lo sgombero dell'unità immobiliare in questione;

- che il 16 maggio 2023 F. R. aveva proposto reclamo al Tribunale di Roma avverso tale decreto;

- che il 17 maggio 2023 tale reclamo era stato dichiarato inammissibile dal Tribunale di Roma, in quanto mezzo di impugnazione non previsto dal codice antimafia;

- che il 25 ottobre 2023 la seconda sezione penale della Corte di cassazione aveva rigettato i ricorsi contro il decreto di sequestro della Corte d'appello di Roma, respingendo in particolare i ricorsi presentati da alcuni terzi interessati (tra i quali non figurava F. R.) affermando che costoro avrebbero potuto svolgere le proprie difese nell'udienza di cui all'art. 23, comma 2, cod. antimafia avanti alla Corte d'appello di Roma che aveva disposto il sequestro;

- che il 25 giugno 2024 F. R. aveva chiesto in effetti alla Corte d'appello di Roma la fissazione dell'udienza di cui all'art. 23, comma 2, cod. antimafia, per sentir ordinare la revoca della misura con riferimento tanto all'unità immobiliare sulla quale sosteneva avere un diritto di godimento in forza di contratto di affitto di ramo d'azienda, quanto ai beni mobili che si trovavano all'interno dell'unità, di cui assumeva di essere proprietario;

- che il 5 luglio 2024 la Corte d'appello aveva dichiarato il non luogo a provvedere sull'istanza, non avendo il ricorrente fornito alcuna prova sulla sua «effettiva posizione»;

- che il 14 novembre 2024 la quinta sezione penale della Corte di cassazione aveva rigettato il ricorso di F. R. contro tale ultimo decreto, affermando - «in consapevole contrasto» con la pronuncia della seconda sezione penale del 25 ottobre 2023 poc'anzi menzionata - che competente a celebrare l'udienza di cui all'art. 23, comma 2, cod. antimafia sarebbe stato il Tribunale di Roma, e non la Corte d'appello di Roma, nonché sottolineando come la tutela del diritto di difesa del terzo debba attuarsi nell'ambito della procedura finalizzata all'applicazione della confisca, che si svolge davanti al tribunale;

- che nel frattempo, il 15 aprile 2024, il Tribunale di Roma, in accoglimento delle istanze dei pubblici ministeri, aveva disposto la misura della sorveglianza di pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno e la confisca dei beni sequestrati a carico di A. M.;

- che il decreto del Tribunale era stato impugnato dallo stesso A. M. e da alcuni terzi interessati, tra i quali non figurava F. R., innanzi alla Corte d'appello di Roma;

- che il giudizio di impugnazione contro il provvedimento di confisca risulta ancora pendente alla data dell'ordinanza di rimessione;

- che, in pendenza di tale impugnazione, il 15 febbraio 2025 F. R. aveva chiesto alla Corte d'appello di Roma la revoca del sequestro disposto il 29 novembre 2022 in relazione ai beni di cui asseriva di avere la legittima disponibilità;

- che il 4 aprile 2025 la Corte d'appello aveva dichiarato inammissibile tale istanza, sul triplice rilievo: (a) che l'originario sequestro dovesse ormai ritenersi interamente «assorbito dal decreto di confisca emesso dal Tribunale di Roma il 15 aprile 2024»; (b) che l'istante non avesse «dedotto né provato la sua legittimazione rispetto al procedimento



di prevenzione, non risultando proprietario né titolare di altri diritti reali sull'immobile oggetto di sequestro»; (c) che l'istante fosse estraneo al procedimento di sequestro, non essendo «stato neppure citato a partecipare come terzo interessato nel procedimento di confisca»;

- che contro tale ordinanza F. R. aveva proposto ricorso per cassazione, insistendo sulla propria legittimazione a chiedere la revoca del sequestro in quanto titolare di un diritto di godimento sull'unità immobiliare in questione e proprietario dei beni mobili che in essa si trovavano;

- che con ordinanza del 7 ottobre 2025 la quinta sezione penale della Corte di cassazione, investita del ricorso, ne aveva chiesto la rimessione alle Sezioni unite penali, segnalando la sussistenza di un contrasto interpretativo in ordine alla possibilità di impugnare il provvedimento di rigetto dell'istanza di revoca del sequestro prodromico alla confisca di prevenzione, o comunque di contestare tale provvedimento a mezzo di incidente di esecuzione;

- che con decreto del 30 ottobre 2025 il primo presidente della Corte di cassazione aveva assegnato il ricorso alle Sezioni unite penali, alle quali è stata sottoposta la seguente questione di diritto: «[s]e, in tema di impugnazione delle misure di prevenzione, a seguito dell'intervenuta modifica dell'art. 27 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, per effetto della legge 17 ottobre 2017 n. 161, il provvedimento di rigetto dell'istanza di revoca del sequestro prodromico alla confisca sia inoppugnabile oppure possa essere contestato mediante incidente di esecuzione ovvero attraverso ricorso alla corte d'appello o in cassazione secondo la disciplina generale di cui all'articolo 10 d.lgs. n. 159 del 2011».

1.2.- Ciò premesso, le Sezioni unite rimettenti si soffermano sul contrasto interpretativo che sono chiamate a sciogliere.

Secondo un primo orientamento, contro il provvedimento di diniego della richiesta di revoca del sequestro sarebbe ammissibile un'opposizione nelle forme dell'incidente di esecuzione ex art. 667, comma 4, del codice di procedura penale innanzi allo stesso giudice che l'ha pronunciato (è citata, ex aliis, Corte di cassazione, sezione seconda penale, ordinanza 16 gennaio-1° febbraio 2018, n. 4729).

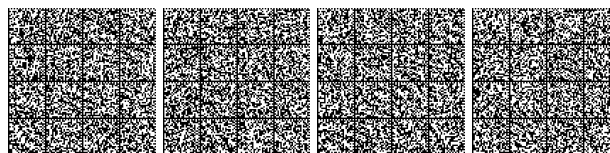
Secondo un opposto orientamento, invece, contro il provvedimento in questione non sarebbe ammissibile né l'incidente di esecuzione né una impugnazione ai sensi dell'art. 27 cod. antimafia, risultando quest'ultima preclusa dal principio di tassatività dei mezzi di impugnazione di cui all'art. 568 cod. proc. pen. (è citata, ex aliis, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 14 gennaio-4 maggio 2022, n. 17489).

Le Sezioni unite rimettenti dichiarano di condividere questo secondo orientamento, alla luce proprio del richiamato principio di cui all'art. 568 cod. proc. pen., applicabile in forza dell'art. 680, comma 3, cod. proc. pen. alla materia della proposizione e decisione dei ricorsi relativi alle misure di sicurezza, la cui disciplina è - a sua volta - richiamata in via generale dall'art. 10, comma 4, cod. antimafia rispetto alla proposizione e decisione dei ricorsi in materia di misure di prevenzione. Osserva in proposito il giudice *a quo* che la 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), con l'art. 6, ha modificato la disciplina dettata dall'art. 27 cod. antimafia, aggiungendo all'ipotesi (già prevista) dell'impugnazione del provvedimento di revoca del sequestro quelle, di nuovo conio, dell'impugnazione dell'applicazione e del diniego del sequestro stesso, senza però prevedere quella - in questa sede in discussione - del diniego dell'istanza di revoca.

Una tale interpretazione restrittiva sarebbe avvalorata dal comma 2 dell'art. 27, che estende la disciplina dell'art. 10 cod. antimafia alle impugnazioni «contro detti provvedimenti», ossia contro i (soli) provvedimenti indicati tassativamente al comma 1. Essa troverebbe altresì conferma nel comma 3, che prevede una disciplina speciale per l'esecutività dei (soli) provvedimenti di revoca del sequestro, differendola di dieci giorni rispetto alla loro comunicazione alle parti e attribuendo al pubblico ministero la facoltà di chiederne alla corte d'appello la sospensione.

La non impugnabilità dei provvedimenti di diniego della revoca del sequestro sarebbe dunque frutto di una consapevole scelta del legislatore, che avrebbe ritenuto di tutelare gli interessi delle parti private destinatarie del sequestro unicamente attraverso l'impugnazione del provvedimento genetico del vincolo cautelare, e non - invece - di quello che disattende l'istanza di revoca di un sequestro già adottato, risolvendosi quest'ultimo nel mero mantenimento temporaneo di un vincolo di indisponibilità in attesa della pronuncia sulla domanda di confisca, anch'essa impugnabile dal privato interessato.

D'altra parte, proprio perché la non impugnabilità del rigetto dell'istanza di revoca sarebbe frutto di una consapevole scelta legislativa, neppure dovrebbe essere considerato ammissibile un incidente di esecuzione ai sensi dell'art. 667, comma 4, cod. proc. pen., tale rimedio essendo stato introdotto, in materia di sequestro di prevenzione, in via pretoria per ovviare alla originaria mancanza di un'autonoma impugnazione contro lo stesso provvedimento genetico, oggi assicurata invece dal novellato art. 27, comma 1, cod. antimafia.



Conseguentemente, nella stessa ordinanza di rimessione le Sezioni unite enunciano il seguente principio di diritto: «[i]n tema di impugnazione delle misure di prevenzione, a seguito dell'intervenuta modifica dell'articolo 27 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 per effetto della legge 17 ottobre 2017, n. 161, il provvedimento di rigetto dell'istanza di revoca del sequestro prodromico alla confisca è inoppugnabile e avverso detto provvedimento non è esperibile il rimedio dell'opposizione previsto dall'art. 667, comma 4, cod. proc. pen.».

1.3.- Le Sezioni unite osservano, a questo punto, che tale approdo ermeneutico determinerebbe una «disparità di trattamento tra il terzo interessato e il pubblico ministero», che inciderebbe «sulla coerenza interna delle forme di tutela riconosciute alle parti del procedimento di prevenzione patrimoniale, oltre che sugli ulteriori parametri» evocati; e si chiedono, pertanto, se sia praticabile una lettura costituzionalmente orientata della disposizione censurata.

A favore di tale interpretazione sembrerebbe militare, osserva il giudice *a quo*, una pronuncia delle stesse Sezioni unite (sentenza 26 settembre-19 novembre 2019, n. 46898), che aveva ritenuto ammissibile «un'interpretazione adeguatrice di natura analogica dell'art. 27, comma 1, d.lgs. n. 159 del 2011 per colmare le lacune normative riscontrate con riferimento all'impugnazione del diniego dell'applicazione del controllo giudiziario richiesto ex art. 34-bis, comma 6», cod. antimafia. Una simile interpretazione analogica dovrebbe, tuttavia, escludersi in relazione alla pronuncia di rigetto dell'istanza di revoca del sequestro, stante l'inequivoco tenore letterale della disposizione, che renderebbe *contra legem* una lettura costituzionalmente conforme mirante a estendere il novero dei provvedimenti impugnabili oltre quelli ivi espressamente elencati (sull'insuperabilità, per il giudice comune, dell'univoco tenore letterale della disposizione da interpretare, sono citate le sentenze n. 148 e n. 5 del 2024 di questa Corte, nonché, con specifico riferimento ai rimedi processuali, è citata Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 19 gennaio-27 luglio 2023, n. 32938, ove si afferma che «[i]l principio costituzionale di cui all'art. 101, secondo comma, Cost. [...] introduce un principio di "legalità processuale" che si traduce [...] nella fedeltà del giudice al tenore letterale della disposizione normativa quale canone fondamentale di interpretazione cui si deve attenere»). E ciò specialmente in materia processuale, ove le esigenze di certezza sono «particolarmente avvertite», rendendo le pronunce additive di questa Corte un rimedio funzionale alle stesse (è citata la sentenza n. 45 del 2023).

1.4.- Le questioni prospettate sarebbero, poi, rilevanti nel caso concreto, controvertendosi su una declaratoria di inammissibilità pronunciata dalla Corte d'appello di Roma su di una istanza di revoca del sequestro prodromico alla confisca, ed essendo comunque indubitabile che le disposizioni censurate siano applicabili nel giudizio *a quo*, anche soltanto sotto il profilo del percorso argomentativo che dovrebbe sostenere la decisione (è citata la sentenza n. 135 del 2024 di questa Corte).

1.5.- Le questioni sarebbero, infine, non manifestamente infondate.

Anzitutto, sarebbe «incontroverso che se il giudice della prevenzione accoglie la richiesta di revoca presentata dal terzo, il pubblico ministero può impugnare il provvedimento con il rimedio processuale riconosciutogli dall'art. 27, commi 1 e 2, cod. antimafia. Diversamente, se il giudice della prevenzione ritiene di non accogliere l'istanza di revoca del sequestro avanzata dal terzo, questi non dispone di strumenti idonei a rimuovere il provvedimento reiettivo pronunciato nei suoi confronti».

Una tale «asimmetria processuale» assumerebbe «un elevato rilievo negativo, atteso che - fino a quando non viene assorbito dalla confisca, il che si verifica solo con il passaggio in giudicato del provvedimento che la dispone - il titolo posto a fondamento dello spossessamento della parte privata è costituito unicamente dal sequestro» (è citata Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 20 luglio-19 ottobre 2017, n. 48126); «[m]isura cautelare, quest'ultima, che, dunque, è suscettibile di incidere significativamente e per un rilevante lasso temporale, sulla piena disponibilità dei beni da parte dell'istante».

Né l'autonoma impugnabilità della confisca sarebbe sufficiente a tutelare adeguatamente «l'interesse della parte privata a ottenere la rimozione immediata del vincolo provvisorio, che, anche dopo l'intervento novellatore del 2017, è rimasto sprovvisto di un rimedio idoneo a contrastare il diniego di revoca del sequestro». Ciò che evidenzierebbe anche un profilo di violazione del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost.

La non manifesta infondatezza delle questioni emergerebbe, altresì, dai principi enunciati da questa Corte nella sentenza n. 24 del 2019, in cui si è sottolineato come le misure di prevenzione patrimoniale incidano «pesantemente sui diritti di proprietà e di iniziativa economica, tutelati a livello costituzionale (artt. 41 e 42 Cost.) e convenzionale (art. 1 Prot. addiz. CEDU)». Da ciò discenderebbe l'esigenza che «il terzo interessato, quale destinatario di un provvedimento ablatorio che incide significativamente sulla sua sfera privata, [sia] posto nelle condizioni di potere esercitare le proprie difese senza limitazioni ingiustificate e irragionevoli. Tali limitazioni processuali, infatti, si porrebbero in contrasto, sul piano costituzionale, con gli articoli 3, secondo comma, 24, primo e secondo comma, e 111 primo e secondo comma, Cost., sul piano convenzionale, con l'art. 6, par. 1, CEDU».



Proprio l'incidenza delle misure di prevenzione patrimoniali su questi diritti costituzionali della persona evidenzerebbe la «necessità di garantire, nel rispetto del principio di effettività del diritto di difesa, la pienezza dei poteri processuali al terzo nel procedimento di prevenzione patrimoniale», sia pure «nei limiti delle sue prerogative», finalizzate a «rivendicare esclusivamente l'effettiva titolarità dei beni» colpiti dalla misura (è citata Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 27 marzo-5 settembre 2025, n. 30355).

Nel medesimo senso convergerebbe anche la giurisprudenza convenzionale, dalla quale si evincerebbe che «i terzi interessati, i cui beni sono incisi da una misura di prevenzione patrimoniale, provvisoria o definitiva, devono essere posti nelle condizioni di poter esercitare i propri diritti di difesa senza ingiustificate e irragionevoli limitazioni» (sono citate Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenze 21 gennaio 2025, Garofalo e altri contro Italia e 25 settembre 2025, Isaia e altri contro Italia).

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

2.1.- In punto di ammissibilità, osserva l'interveniente che il codice antimafia prevede una prima forma di tutela del terzo nell'ambito della procedura di sequestro, attraverso l'intervento all'udienza di cui all'art. 23 cod. antimafia, nella quale gli è possibile «far valere le proprie difese ed ottenere, se il giudice non provvede alla confisca, la restituzione dei beni, sempre che non ricorra l'ipotesi di intestazione fittizia», o la liquidazione del proprio diritto. Una volta disposta la confisca, «ancorché non definitiva», le sue doglianze dovrebbero essere fatte valere, invece, «attraverso le procedure previste dagli articoli 52 e seguenti del codice antimafia».

Nel caso di specie, il terzo non avrebbe tempestivamente chiesto di intervenire nel procedimento, ma avrebbe azionato inizialmente «un rimedio non conforme, attraverso il reclamo avverso l'ordine di sgombero reso dal giudice delegato». La Corte d'appello di Roma, «senza poter ovviare a tale inerzia processuale», avrebbe quindi dichiarato inammissibile la successiva richiesta di revoca del sequestro, «perché ormai era intervenuto il decreto di confisca».

In tale contesto, le questioni sarebbero prive di rilevanza nel giudizio principale, «per il fatto che, al momento della decisione del giudice *a quo*, il sequestro aveva perso autonoma efficacia sicché anche un eventuale accoglimento della questione di legittimità costituzionale non potrebbe più incidere in alcun modo sulla procedura conclusa, seppure non in modo definitivo e nella quale la tutela del terzo è assicurata attraverso gli strumenti previsti dagli articoli 52 e seguenti del codice antimafia».

2.2.- Nel merito, le questioni sarebbero infondate.

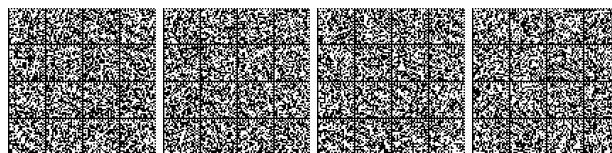
Non sussisterebbe, per cominciare, la denunciata violazione degli artt. 3 e 24 Cost., perché «[i]l sistema delineato dal codice antimafia, pur orientato a privilegiare l'effettività dell'ablazione patrimoniale, ammette comunque la tutela del terzo in presenza di una posizione pienamente trasparente, lecita e incolpevole, operando un bilanciamento tra l'interesse pubblico alla sottrazione dei patrimoni illeciti e la tutela dell'affidamento e della buona fede dei terzi estranei all'attività criminale».

In particolare, il legislatore avrebbe approntato, all'art. 23 cod. antimafia, una specifica disciplina «volta ad assicurare forme di tutela per i terzi proprietari o comproprietari di beni sequestrati o che vantino diritti reali di garanzia sui beni in sequestro». Tale disciplina favorirebbe «il coinvolgimento processuale del terzo fin dalla fase cautelare, pur senza sanzionarne l'inosservanza in termini di nullità». Il terzo che non fosse citato nella fase cautelare manterrebbe, infatti, la possibilità di far valere i propri diritti, «per dimostrare la buona fede e l'affidamento incolpevole», attraverso gli strumenti previsti dagli artt. 52 e seguenti del d.lgs. n. 159 del 2011.

Il sistema delineato dal d.lgs. n. 159 del 2011, quindi, assicurerebbe al terzo «una tutela piena, in ciascuna fase procedimentale».

L'Avvocatura dello Stato evidenzia, inoltre, che lo strumento ablatorio, ancorché non definitivo, si porrebbe «su un piano autonomo rispetto alle altre ipotesi di confisca atteso che, una volta intervenuto il decreto del tribunale, il titolo del sacrificio patrimoniale non [sarebbe] più il sequestro, ormai assorbito dal detto decreto». Sarebbe improprio, quindi, il richiamo del giudice *a quo* al principio di diritto affermato dalle Sezioni unite con la sentenza n. 48126 del 2017, enunciato con riferimento ad altre forme di confisca, diverse da quella di prevenzione, rispetto alle quali sarebbe possibile per il terzo, rimasto estraneo al processo di merito, avanzare eventuali censure avverso la misura cautelare e chiedere al giudice della cognizione, prima che la pronuncia sia divenuta irrevocabile, la restituzione del bene nonché, in caso di diniego, proporre appello dinanzi al tribunale del riesame.

L'assenza di analogo potere di impugnativa avverso il diniego di revoca del sequestro di prevenzione non determinerebbe «un'irragionevole disparità di trattamento e una compressione sproporzionata del diritto di difesa e dei diritti patrimoniali costituzionalmente garantiti», perché - riconosciuto alle parti il potere di impugnativa rispetto al



provvedimento di applicazione o di diniego del sequestro - non potrebbe essere considerata irragionevole «la scelta di assicurare al solo pubblico ministero, parte propulsiva della procedura di prevenzione, una tutela immediata, a fronte del provvedimento di revoca del sequestro, per impedire che si possano perdere le garanzie del bene».

Ciò sulla base sia della differente posizione del pubblico ministero rispetto a quella del terzo, che - una volta intervenuto il sequestro - vedrebbe semplicemente «differita la propria tutela al momento in cui viene disposta la confisca», sia della «limitata e temporanea portata» della decisione di rigetto dell'istanza di revoca del sequestro, la quale non inciderebbe «direttamente sul diritto di proprietà del terzo» e determinerebbe un mero «mantenimento transitorio del vincolo di indisponibilità - intervenuto per effetto di un precedente provvedimento di sequestro, autonomamente impugnabile - che si protrae fino alla conclusione del giudizio di prevenzione patrimoniale il cui provvedimento finale di confisca sarà autonomamente impugnabile».

3.- Si è costituito in giudizio F. R., parte ricorrente nel procedimento principale, ripercorrendo adesivamente le argomentazioni dell'ordinanza di rimessione e chiedendo l'accoglimento delle questioni prospettate.

4.- Sono intervenuti in giudizio T. S., I. S. e G. S., quali eredi legittimi di V. S. e terzi interessati, chiedendo parimenti l'accoglimento delle questioni.

Il loro intervento è stato dichiarato inammissibile con ordinanza n. 113 del 2026, per le ragioni ivi illustrate.

Considerato in diritto

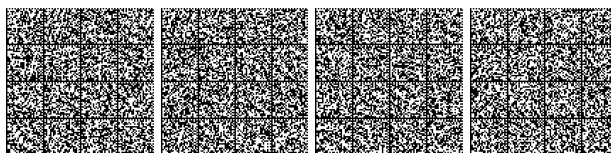
5.- Le sezioni unite penali della Corte di cassazione hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, 41, 42, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, dell'art. 27, commi 1 e 2, cod. antimafia, «nella parte in cui non prevede l'impugnazione del provvedimento di diniego della richiesta di revoca del sequestro prodromico alla confisca di prevenzione».

L'art. 27 cod. antimafia disciplina le comunicazioni e le impugnazioni dei provvedimenti concernenti il sequestro e la confisca di prevenzione. In particolare, il comma 1 elenca una serie di provvedimenti che debbono essere comunicati «senza indugio» al procuratore generale presso la corte d'appello, al procuratore della Repubblica e agli «interessati», mentre il comma 2, primo periodo, estende alle impugnazioni di detti provvedimenti le disposizioni previste dall'art. 10 dello stesso codice. Quest'ultima norma prevede - tra l'altro - che l'impugnazione delle misure di prevenzione personali, «anche per il merito», possa essere proposta alla corte d'appello dal procuratore della Repubblica, dal procuratore generale presso la corte d'appello, nonché dall'«interessato» e dal suo difensore (comma 1), entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento (comma 2). Contro il decreto della corte d'appello è poi data la possibilità di proporre ricorso per cassazione, per violazione di legge (art. 10, comma 3), entro il termine di dieci giorni dalla comunicazione del provvedimento.

Tra i provvedimenti che debbono essere comunicati ai sensi dell'art. 27, comma 1, cod. antimafia e che, pertanto, possono essere impugnati ai sensi del combinato disposto dell'art. 27, comma 2, e dell'art. 10 dello stesso codice, tre concernono specificamente il sequestro disciplinato dal precedente art. 20: (a) il provvedimento con cui ne viene disposta l'applicazione; (b) quello di «diniego» della relativa istanza; e (c) quello di «revoca» del sequestro medesimo. Il primo provvedimento può essere evidentemente impugnato dall'interessato colpito dal sequestro, sia egli lo stesso soggetto cosiddetto «proposto» - ossia la persona attinta da indizi ai sensi dell'art. 4 cod. antimafia - oppure un terzo che abbia comunque interesse a contestare la misura, assumendo di essere proprietario dei beni sequestrati, o di taluni di essi. Il secondo e il terzo provvedimento possono invece essere impugnati dalla parte pubblica, la cui richiesta di sequestro non sia stata accolta (seconda ipotesi), oppure che si sia vista revocare il sequestro, d'ufficio o in accoglimento di un'istanza dello stesso interessato presentata al giudice che ha emesso il provvedimento (terza ipotesi).

L'elenco di cui all'art. 27, comma 1, cod. antimafia non comprende, invece, l'ipotesi del provvedimento che rigetti l'eventuale istanza di revoca del sequestro proposta dall'interessato allo stesso giudice che lo ha emesso. Proprio su tale lacuna, ritenuta non colmabile in via interpretativa, si appuntano le doglianze delle Sezioni unite rimettenti, le quali assumono che l'omessa previsione in parola determinerebbe un vulnus alla nutrita serie di parametri nazionali e convenzionali evocati.

Per quanto il caso concreto che ha dato luogo al giudizio *a quo* concerna la posizione di un terzo - distinto, dunque, dal soggetto «proposto», individuato ai sensi dell'art. 16 cod. antimafia -, e per quanto le argomentazioni delle Sezioni unite rimettenti siano soprattutto calibrate sulla posizione, appunto, dei terzi, pare a questa Corte che le questioni all'esame concernano, in via generale, la posizione di ogni «interessato» dal provvedimento di sequestro, compreso lo stesso «pro-



posto". Una distinzione tra la posizione di quest'ultimo e quella di tutti gli altri interessati finirebbe, d'altronde, per creare irragionevoli disparità di trattamento tra soggetti i cui diritti siano stati comunque incisi dal provvedimento di sequestro finalizzato alla successiva confisca.

In definitiva, il nodo che questa Corte è oggi chiamata a sciogliere è se sia costituzionalmente sostenibile - al metro dei parametri evocati - una disciplina che non attribuisca all'«interessato» (o al suo difensore) la legittimazione a impugnare avanti al giudice superiore la decisione del giudice che, dopo avere emesso il sequestro, ne abbia rigettato un'istanza di revoca.

6.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità delle questioni in ragione della loro asserita irrilevanza. L'eccezione si fonda su due linee argomentative distinte, ancorché in larga misura sovrapposte nella trama dell'atto di intervento.

6.1.- Anzitutto, la tutela del terzo sarebbe già oggi assicurata da rimedi diversi dall'impugnazione ex art. 27 cod. antimafia.

Da un lato, verrebbe in considerazione l'intervento all'udienza di cui al precedente art. 23, che consente ai terzi proprietari o comproprietari dei beni sequestrati, nonché ai terzi che vantano diritti reali o personali di godimento o, ancora, diritti reali di garanzia sui beni in sequestro, di «svolgere le loro deduzioni con l'assistenza di un difensore, nonché chiedere l'acquisizione di ogni elemento utile ai fini della decisione sulla confisca». Dall'altro lato, una volta disposta la confisca, la tutela dei diritti del terzo sarebbe assicurata dai rimedi previsti dagli artt. 52 e seguenti cod. antimafia.

Tali argomenti non valgono, tuttavia, a supportare un'eccezione di irrilevanza delle questioni prospettate.

Sul punto, è sufficiente considerare che nel procedimento *a quo* si discute dell'ammissibilità dell'impugnazione del provvedimento con cui la Corte d'appello di Roma ha rigettato l'istanza di revoca del sequestro proposta dallo stesso ricorrente. Le Sezioni unite rimettenti, con argomentazione tutt'altro che implausibile, hanno concluso che una tale impugnazione non è consentita dall'art. 27 cod. antimafia, né da alcuna altra disposizione in vigore. Conseguentemente, esse dovrebbero dichiarare in radice inammissibile l'impugnazione medesima, a meno che questa Corte ritenga fondate le questioni prospettate. Il che rende evidente la rilevanza di queste ultime.

Se poi i diritti dei proprietari dei beni sequestrati o di coloro che vantano comunque diritti sugli stessi siano - anche senza il rimedio della cui assenza la Corte di cassazione rimettente si duole - già sufficientemente tutelati dalla facoltà di intervenire nel procedimento di prevenzione ai sensi dell'art. 23 cod. antimafia ovvero dai rimedi successivi alla confisca previsti dall'art. 52 dello stesso codice, è profilo che attiene evidentemente al merito delle questioni, e che in quella sede dovrà essere affrontato (*infra*, 7.5.2.).

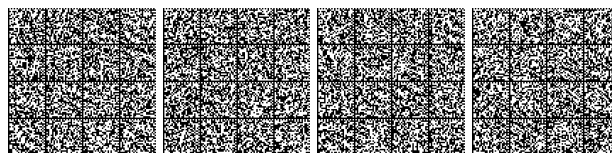
6.2.- In secondo luogo, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce che il sequestro di cui si discute nel procedimento principale avrebbe comunque perso autonoma efficacia in seguito all'avvenuta confisca dei beni originariamente sequestrati. Di qui il venir meno della rilevanza delle questioni, posto che anche una pronuncia di accoglimento da parte di questa Corte non potrebbe più incidere su una procedura ormai conclusa, rispetto alla quale l'unica tutela disponibile per il terzo - secondo la difesa statale - sarebbe ormai quella prevista dagli artt. 52 e seguenti cod. antimafia.

Nemmeno questo argomento coglie nel segno.

L'art. 27, comma 2, secondo periodo, cod. antimafia prevede, tra l'altro, che i provvedimenti che dispongono la confisca dei beni sequestrati «diventano esecutivi con la definitività delle relative pronunce». Le Sezioni unite rimettenti danno atto, nella ricostruzione del fatto, che - alla data dell'ordinanza di rimessione - il Tribunale di Roma aveva già disposto la confisca dei beni sequestrati, tra i quali quelli di cui è causa nel giudizio principale; ma hanno altresì cura di precisare che il decreto di confisca era stato impugnato dal proposto e da altri terzi interessati, e che il giudizio di impugnazione era ancora pendente. Il giudice *a quo* muove dunque dall'evidente presupposto interpretativo che il titolo posto a fondamento dello spossessamento del bene, contro il quale l'interessato insorge, sia ancora l'originario provvedimento di sequestro, che non viene meno sino a quando non divenga definitiva la statuizione sulla confisca.

Tale presupposto interpretativo supera certamente il vaglio di non implausibilità della motivazione sulla rilevanza svolto da questa Corte (da ultimo, sentenze n. 143 e n. 130 del 2026, entrambe ai punti 7.1.). E ciò sia alla luce del dato letterale del menzionato art. 27, comma 2, cod. antimafia; sia alla luce della corrispondenza di tale presupposto interpretativo alle regole generali che vigono nel processo penale, ove pure la giurisprudenza di legittimità ritiene esperibile il rimedio dell'appello avverso i provvedimenti di sequestro preventivo di beni che siano già stati oggetto di confisca, allorché quest'ultima non sia ancora divenuta definitiva (così Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza n. 48126 del 2017, citata dall'ordinanza di rimessione; in senso conforme, più di recente, sezione sesta penale, sentenza 25 ottobre 2023-30 gennaio 2024, n. 4003).

Né l'eventuale sopravvenuta definitività della confisca dei beni, nelle more dell'incidente di costituzionalità, potrebbe determinare il venir meno del requisito della rilevanza delle questioni. Infatti, alla luce della costante giurisprudenza di



questa Corte, il requisito della rilevanza deve essere valutato alla luce della situazione di fatto e di diritto esistente al momento dell'ordinanza di remissione (*ex multis*, sentenze n. 141 del 2025, punto 3 del Considerato in diritto e n. 120 del 2024, punti 2.1. e 2.2. del Considerato in diritto).

In ogni caso, come correttamente rileva la stessa ordinanza di remissione, le questioni prospettate resterebbero rilevanti anche laddove, nel giudizio *a quo*, il ricorso dovesse essere dichiarato inammissibile o rigettato per ragioni diverse dall'inammissibilità di un'impugnazione del provvedimento di rigetto dell'istanza di revoca del sequestro. L'esame di queste diverse ragioni, infatti, è allo stato precluso dalla disposizione censurata così come interpretata dalle stesse Sezioni unite rimettenti, da essa discendendo la radicale inammissibilità dell'impugnazione proposta dal ricorrente. L'accoglimento delle questioni prospettate da parte di questa Corte, dunque, influirebbe comunque sul percorso motivazionale del giudice *a quo*: ciò che basta a fondare la rilevanza delle questioni (in questo senso, *ex multis*, sentenze n. 151, n. 143, n. 125 e n. 55 del 2026, rispettivamente punti 5.2., 7.1., 4.4. e 3.6.; n. 134 del 2025, punto 3.1. del Considerato in diritto e n. 129 del 2025, punto 2 del Considerato in diritto).

7.- Nel merito, sono fondate le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 111, secondo comma, Cost.

7.1.- Perno dell'argomentazione delle Sezioni unite rimettenti è l'asimmetria tra la posizione processuale del pubblico ministero, il quale può impugnare la decisione del giudice di revocare il sequestro precedentemente emesso, e quella del terzo (o meglio dell'«interessato», formula che comprende anche lo stesso «proposto», come precisato *supra*, 5), al quale invece è preclusa l'impugnazione del rigetto dell'istanza di revoca del provvedimento stesso.

Nella prospettazione del giudice *a quo*, tale asimmetria determina al contempo una irragionevole disparità di trattamento tra situazioni omogenee, con conseguente vulnus al principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nonché una violazione del principio di parità delle parti nel processo di cui all'art. 111, secondo comma, Cost.

7.2.- Quanto al primo parametro, questa Corte ha recentemente sottolineato che, nel «giudizio di eguaglianza in senso stretto (inteso, cioè, quale raffronto tra fattispecie, non nella sua proiezione di valutazione di ragionevolezza)», rilevano non solo i divieti esplicitamente elencati dall'art. 3, primo comma, Cost., nonché più generali profili di coerenza ordinamentale e di considerazione delle finalità «non immeritevoli di protezione costituzionale» della disposizione censurata e di quella eventualmente assunta a *tertium comparationis*; ma anche, e soprattutto, la pertinenza del raffronto tra le discipline o le situazioni considerate dal rimettente: pertinenza che è, a sua volta, calibrata sui «diritti, doveri o interessi specificamente costituzionali» coinvolti da tali discipline e situazioni (sentenza n. 54 del 2026, punto 9.1.).

Le questioni ora all'esame sollecitano dunque questa Corte a valutare la pertinenza del raffronto tra le due situazioni messe a confronto, in relazione all'intero fascio di diritti e interessi costituzionali incisi dalle misure di prevenzione patrimoniale, e segnatamente dal sequestro finalizzato alla confisca di cui all'art. 20 cod. antimafia.

7.3.- Una valutazione strutturalmente analoga è sollecitata a questa Corte in relazione al parametro di cui all'art. 111, secondo comma, Cost., sotto lo specifico profilo delle «condizioni di parità» (o, secondo una diversa e assai diffusa formulazione, della «parità delle armi») tra le parti processuali: principio, quest'ultimo, applicabile a qualsiasi procedimento giurisdizionale, ivi compreso il procedimento di prevenzione.

In materia di processo penale, la sentenza n. 34 del 2020 ha - da ultimo - estesamente ricapitolato la giurisprudenza di questa Corte sulla «parità delle armi» tra le parti.

Rinviando per ogni dettaglio a quella ricostruzione, basti qui rammentare che tale principio «non comporta necessariamente l'identità tra i poteri processuali del pubblico ministero e quelli dell'imputato: potendo una disparità di trattamento «risultare giustificata, nei limiti della ragionevolezza, sia dalla peculiare posizione istituzionale del pubblico ministero, sia dalla funzione allo stesso affidata, sia da esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia» (sentenze n. 320, n. 26 del 2007 e, nello stesso senso, n. 298 del 2008 [...])» (sentenza n. 34 del 2020, punto 3.1. del Considerato in diritto).

Anche rispetto al parametro di cui all'art. 111, secondo comma, Cost., è dunque necessario verificare se l'asimmetria tra i poteri processuali del pubblico ministero e del privato attinto dal sequestro finalizzato alla successiva confisca possa ritenersi comunque ragionevole, in relazione all'insieme di diritti e interessi costituzionali in gioco in materia di prevenzione patrimoniale.

7.4.- Questa Corte ha dedicato estese analisi, nelle sentenze n. 24 del 2019 e n. 33 del 2018, rispettivamente alla confisca cosiddetta di prevenzione - cui il sequestro ex art. 20 cod. antimafia è funzionale - e alla confisca cosiddetta allargata, la quale è bensì applicabile dal giudice penale con la sentenza di condanna, ma sulla base di presupposti oggettivi in gran parte coincidenti con quelli in presenza dei quali può essere disposta la confisca nel procedimento di prevenzione.

La sentenza n. 24 del 2019 ha in particolare rammentato come tali misure costituiscano «species di un unico genus», rappresentato dalla ««confisca dei beni di sospetta origine illecita» - ossia accertata mediante uno schema legale di carattere presuntivo -». Tale confisca «rappresenta uno strumento di contrasto alla criminalità lucrogenetica ormai largamente



diffuso in sede internazionale[,] caratterizzato “sia da un allentamento del rapporto tra l’oggetto dell’ablazione e il singolo reato, sia, soprattutto, da un affievolimento degli oneri probatori gravanti sull’accusa”, in funzione dell’esigenza di “superare i limiti di efficacia della confisca penale ‘classica’: limiti legati all’esigenza di dimostrare l’esistenza di un nesso di pertinenza - in termini di strumentalità o di derivazione - tra i beni da confiscare e il singolo reato per cui è pronunciata condanna. Le difficoltà cui tale prova va incontro hanno fatto sì che la confisca ‘tradizionale’ si rivelasse inadeguata a contrastare in modo adeguato il fenomeno dell’accumulazione di ricchezze illecite da parte della criminalità, e in specie della criminalità organizzata: fenomeno particolarmente allarmante, a fronte tanto del possibile reimpiego delle risorse per il finanziamento di ulteriori attività illecite, quanto del loro investimento nel sistema economico legale, con effetti distortivi del funzionamento del mercato” (sentenza n. 33 del 2018)» (sentenza n. 24 del 2019, punto 10.3. del Considerato in diritto).

Con riferimento specifico alla confisca di prevenzione, la sentenza n. 24 del 2019 ha poi escluso che questa misura abbia natura sanzionatorio-punitiva, riconoscendone invece una funzione meramente ripristinatoria della situazione nella quale il soggetto colpito dalla stessa si sarebbe trovato in assenza dell’illecita acquisizione del bene. Da ciò si è dedotto che alla misura, e al relativo procedimento applicativo, non si applica lo statuto costituzionale e convenzionale della responsabilità penale (punto 10.4.1. del Considerato in diritto), in conformità del resto a quanto ritenuto dalla costante giurisprudenza della Corte EDU (da ultimo, con riferimento proprio al regime italiano della confisca di prevenzione, sentenza Garofalo, paragrafi 99-140, e ivi per i puntuali riferimenti alla conforme giurisprudenza rilevante della stessa Corte EDU, concernente misure analoghe alla confisca di prevenzione o alla confisca allargata previste da altri Paesi parti della Convenzione).

Cionondimeno, ancora la sentenza n. 24 del 2019 ha rimarcato che il sequestro e la confisca di prevenzione sono pur sempre «misure che incidono pesantemente sui diritti di proprietà e di iniziativa economica, tutelati a livello costituzionale (artt. 41 e 42 Cost.) e convenzionale (art. 1 Prot. addiz. CEDU)», sottolineando in particolare la necessità che la loro applicazione sia «disposta in esito a un procedimento che - pur non dovendo necessariamente conformarsi ai principi che la Costituzione e il diritto convenzionale dettano specificamente per il processo penale - deve tuttavia rispettare i canoni generali di ogni “giusto” processo garantito dalla legge (artt. 111, primo, secondo e sesto comma, Cost., e 6 CEDU, nel suo “volet civil”), assicurando in particolare la piena tutela al diritto di difesa (art. 24 Cost.) di colui nei cui confronti la misura sia richiesta» (punto 10.4.3. del Considerato in diritto).

7.5.- È dunque in relazione a questa complessa trama di interessi e di diritti di rango costituzionale coinvolti dalla misura che deve valutarsi la scelta del legislatore di prevedere un trattamento differenziato per il pubblico ministero e il privato, in relazione alla facoltà di impugnare provvedimenti che abbiano statuito, rispettivamente, sulla revoca o sulla conferma di un provvedimento di sequestro già adottato.

Gli argomenti addotti dall’Avvocatura generale a sostegno della legittimità costituzionale di questa disciplina differenziata si muovono, a ben guardare, lungo due distinti itinerari.

7.5.1.- Una prima linea argomentativa assume in sostanza la non irragionevolezza dell’asimmetria denunciata, in relazione ai diversi effetti del provvedimento di revoca del sequestro (impugnabile dal pubblico ministero) e del provvedimento di rigetto dell’istanza di revoca del sequestro stesso (non impugnabile dal privato).

Il provvedimento di revoca del sequestro, determinando il venir meno del vincolo cautelare, modificherebbe la realtà giuridica rispetto al provvedimento genetico, creando un pericolo immediato (e potenzialmente irreparabile) di occultamento o comunque di dispersione del bene. Proprio per neutralizzare tale rischio, ragionevolmente il legislatore avrebbe concesso un rimedio impugnatorio al pubblico ministero, peraltro prevedendo l’ulteriore garanzia della sospensione *ex lege* dell’esecutività della revoca in pendenza del termine per l’impugnazione per consentire allo stesso, entro il medesimo termine, di chiedere alla corte d’appello di protrarre la sospensione sino alla pronuncia definitiva in ordine al sequestro (art. 27, comma 3, cod. antimafia, la cui disciplina è estesa dal successivo comma 3-bis - mutatis mutandis - al caso del ricorso in cassazione avverso il provvedimento di revoca emesso dalla corte d’appello).

Viceversa, il rigetto della richiesta di revoca comporterebbe il mero mantenimento dello status quo ante - rappresentato dal già disposto sequestro -, ciò che determinerebbe semplicemente il differimento della tutela del privato al momento in cui il tribunale disponga la confisca del bene, con provvedimento a sua volta impugnabile ai sensi dei commi 1 e 2 dell’art. 27 censurato.

L’argomento è stato ulteriormente ripreso e sviluppato nel corso dell’udienza pubblica dal rappresentante dell’Avvocatura generale dello Stato, il quale ha in particolare insistito sulla natura meramente temporanea e strumentale del sequestro, a fronte del provvedimento di confisca che - solo - sarebbe idoneo a determinare l’ablazione del bene e la conseguente incisione dei diritti, e contro il quale il privato dispone comunque di piena tutela giurisdizionale.



7.5.2.- La seconda linea argomentativa seguita dall'Avvocatura generale dello Stato mira, invece, a dimostrare che il privato già dispone di altri strumenti in grado di assicurare un'efficace tutela dei suoi diritti a fronte del provvedimento di sequestro, senza che sia necessario attendere l'adozione della confisca.

In particolare, la difesa statale ha più volte richiamato, nel proprio atto d'intervento, l'art. 23 cod. antimafia. Ai sensi del comma 2 di tale disposizione, i terzi che risultino, rispetto ai beni in sequestro, proprietari o comproprietari (o che vantino diritti reali o personali di godimento nonché diritti reali di garanzia, per effetto dell'estensione disposta dal comma 4 dello stesso articolo), sono chiamati dal tribunale, nei trenta giorni successivi all'esecuzione del sequestro, a intervenire nel procedimento con decreto motivato che contiene la fissazione dell'udienza in camera di consiglio. Il successivo comma 3 consente ai terzi interessati di svolgere in quella udienza le loro deduzioni, con l'assistenza di un difensore, e di chiedere l'acquisizione di ogni elemento utile ai fini della decisione sulla confisca, ivi compresa la formazione delle prove dichiarative in contraddittorio.

Il terzo i cui diritti siano stati pregiudicati dal provvedimento di sequestro disporrebbe comunque, una volta che sui beni sia intervenuta la confisca, dei rimedi di cui agli artt. 52 e seguenti cod. antimafia.

7.6.- A giudizio di questa Corte, tuttavia, nessuno di tali argomenti è in grado di sottrarre la disciplina in esame alla censura di irragionevolezza.

7.6.1.- Circa il primo ordine di argomenti, occorre anzitutto rimarcare - a scanso di equivoci - che la denunciata asimmetria tra parte pubblica e privata è reale, non meramente apparente; e necessita pertanto di essere sostenuta da un'adeguata giustificazione sul piano costituzionale. Contrariamente a quanto sembra implicitamente suggerire l'Avvocatura generale dello Stato, la legittimazione a impugnare è, oggi, attribuita dalla legge al pubblico ministero non solo rispetto a provvedimenti che, come quello che dispone il sequestro ovvero lo revoca, modificano la realtà giuridica, rispettivamente creando o rimuovendo un vincolo sui beni sequestrati; ma anche nei confronti del provvedimento di rigetto dell'istanza originaria di sequestro, che lascia inalterato lo status quo ante.

Il profilo specifico denunciato dall'ordinanza di rimessione è, però, che alla parte pubblica è oggi concesso impugnare tutti i provvedimenti che la vedano soccombente (tanto il rigetto della sua istanza originaria, quanto la revoca del sequestro precedentemente disposto); mentre al privato è possibile impugnare soltanto il provvedimento genetico di sequestro, ma non il successivo provvedimento con cui sia stata rigettata la sua istanza di revoca del sequestro stesso. A fronte dell'istanza di revoca presentata dal privato, insomma, la soccombenza del pubblico ministero lascia aperta per quest'ultimo la possibilità di impugnare, con l'ulteriore garanzia della sospensione del provvedimento di revoca di cui si è detto poc'anzi; mentre nell'ipotesi inversa, in cui sia il privato a restare soccombente, egli non dispone di alcun rimedio impugnatorio.

7.6.2.- Ora, se è certamente comprensibile la preoccupazione del legislatore di evitare il pericolo di occultamento o dispersione dei beni sequestrati, assicurando una tempestiva rivalutazione della decisione del giudice favorevole al privato da parte di un giudice d'appello, non agevolmente giustificabile appare la scelta legislativa di negare, invece, la possibilità di investire il medesimo giudice d'appello di una rivalutazione della decisione opposta, alla luce degli argomenti e della documentazione che supporta la richiesta di revoca non accolta dal primo giudice.

Al legittimo interesse dell'ordinamento ad assicurare che beni di ritenuta provenienza delittuosa non rimangano nella disponibilità del destinatario della misura - interesse cui è funzionale l'attribuzione al pubblico ministero della legittimazione a impugnare il provvedimento di revoca, investendo della questione un giudice superiore - fa infatti da contraltare il diritto di difesa del privato interessato, nonché, sul piano sostanziale, l'esigenza di assicurare una piena ed effettiva tutela ai diritti compressi dal provvedimento di sequestro, tra cui in primo luogo il diritto di proprietà e il diritto a svolgere un'attività di impresa. Sicché, una volta che l'ordinamento assicuri tutela al primo interesse, diviene obiettivamente problematico ritenere giustificata una mancata corrispondente tutela al secondo fascio di interessi, che assurgono peraltro ad altrettanti diritti costituzionali.

7.6.3.- Né la compressione dei diritti del privato determinata dal provvedimento di sequestro può essere considerata di scarso rilievo, a fronte dei contrapposti interessi pubblici in gioco.

È certamente vero che - come osservato dall'Avvocatura generale dello Stato - tale compressione è provvisoria e interinale, operando nelle more del provvedimento definitivo di confisca, che deve oggi intervenire entro il termine di diciotto mesi dal sequestro, prorogabile di non oltre sei mesi in caso di indagini complesse o compendi patrimoniali rilevanti (art. 24, comma 2, codice antimafia). Tuttavia, un tale lasso di tempo - come obiettato dalla difesa della parte nel corso della discussione orale - è ampiamente sufficiente a produrre gravi danni al privato, specie quando i beni sequestrati gli siano indispensabili per l'esercizio di un'attività lavorativa o imprenditoriale. Due anni di inattività possono, di fatto, decretare la morte di un'impresa.

7.6.4.- Né, ancora, persuade la seconda linea argomentativa sostenuta dalla difesa statale, volta a sottolineare l'esistenza di rimedi già idonei ad assicurare la tutela dell'interessato in ipotesi pregiudicato dal provvedimento di sequestro.



Anzitutto, è certamente vero che i terzi che risultino proprietari o comproprietari dei beni sequestrati, ovvero vantino diritti reali o personali di godimento nonché diritti reali di garanzia, hanno la possibilità di intervenire nel procedimento ai sensi dell'art. 23 cod. antimafia, e di svolgere in quella sede, alla pari del "proposto", le loro deduzioni e difese. Tuttavia, questa facoltà consente soltanto di svolgere difese innanzi allo stesso giudice che ha emesso il provvedimento, e non invece innanzi a un giudice diverso, come nel caso dell'impugnazione. La sua efficacia rispetto alla tutela del diritto di difesa del privato non è dunque comparabile a quella del rimedio alla cui introduzione mirano le questioni odierne.

Senza contare che la mancata comunicazione del provvedimento al terzo e la mancata partecipazione di quest'ultimo al giudizio di prevenzione, secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità, non comportano alcuna sanzione processuale, essendo considerata mera irregolarità non produttiva di nullità; con la conseguenza che al terzo pretermesso (e in concreto non intervenuto) residua oggi unicamente la possibilità di promuovere incidente di esecuzione una volta che il provvedimento di confisca sia divenuto definitivo (Cass., sez. un. pen., n. 30355 del 2025; nello stesso senso, sezione quinta penale, ordinanza 7-22 ottobre 2025, n. 34463, che, nel procedimento *a quo*, ha rimesso il ricorso alle Sezioni unite).

Quanto, poi, ai rimedi a tutela del terzo disciplinati dagli artt. 52 e seguenti cod. antimafia, essi sono previsti unicamente a valle del provvedimento di confisca: e dunque non sono di per sé idonei ad assicurare tutela ai diritti del terzo incisi già dal provvedimento cautelare, per un lasso temporale che - come si è poc'anzi osservato - è ampiamente sufficiente a produrre danni gravissimi e in ipotesi irreparabili. Tali rimedi, inoltre, sono unicamente funzionali alla tutela di diritti diversi da quello di proprietà, presidiato invece attraverso gli strumenti dell'intervento nel procedimento di prevenzione e dell'impugnazione, di cui, rispettivamente, agli artt. 23 e 27 cod. antimafia.

7.6.5.- Dallo specifico angolo visuale dell'art. 111, secondo comma, Cost., infine, questa Corte si è trovata più volte a valutare la ragionevolezza di asimmetrie nell'attribuzione del potere di impugnazione tra parte pubblica e parte privata nel processo penale.

Nel condurre la relativa analisi, come la già citata sentenza n. 34 del 2020 ha evidenziato, la giurisprudenza costituzionale ha sempre tenuto conto del fatto che «[i]l processo penale è caratterizzato [...] da una asimmetria "strutturale" tra i due antagonisti principali. Le differenze che connotano le rispettive posizioni, "correlate alle diverse condizioni di operatività e ai differenti interessi dei quali, anche alla luce dei precetti costituzionali, le parti stesse sono portatrici - essendo l'una un organo pubblico che agisce nell'esercizio di un potere e a tutela di interessi collettivi; l'altra un soggetto privato che difende i propri diritti fondamentali (in primis, quello di libertà personale), sui quali inciderebbe una eventuale sentenza di condanna - impediscono di ritenere che il principio di parità debba (e possa) indefettibilmente tradursi, nella cornice di ogni singolo segmento dell'*iter* processuale, in un'assoluta simmetria di poteri e facoltà [...]" (sentenza 26 del 2007)» (sentenza n. 34 del 2020, punto 3.1. del Considerato in diritto).

Ciò comporta, in particolare, che il potere di impugnazione nel merito della sentenza di condanna da parte del pubblico ministero - potere che non può considerarsi proiezione necessaria del principio di obbligatorietà dell'azione penale (ancora, sentenza n. 34 del 2020, punto 3.2. del Considerato in diritto, e ivi puntuali riferimenti alla giurisprudenza anteriore) - presenta «margini di "cedevolezza" più ampi, a fronte di esigenze contrapposte, rispetto a quelli che connotano il simmetrico potere dell'imputato» (sentenza n. 26 del 2007, richiamata ancora dalla sentenza n. 34 del 2020, *ibidem*). Potere, quest'ultimo, direttamente correlato «al fondamentale valore espresso dal diritto di difesa (art. 24 Cost.), che ne accresce la forza di resistenza al cospetto di sollecitazioni di segno inverso (sentenze n. 274 del 2009, n. 26 del 2007 e n. 98 del 1994)» (sentenza n. 34 del 2020, *ibidem*).

Ritiene questa Corte che i medesimi criteri debbano applicarsi anche al procedimento di prevenzione. Anch'esso si caratterizza, infatti, per la posizione di «indubbio vantaggio» del pubblico ministero, il quale può utilizzare nei confronti del privato l'intera gamma degli strumenti investigativi previsti dal codice di procedura penale, compresi quelli di carattere "coercitivo" e "invasivo", che non trovano alcuna corrispondenza dal lato della difesa (ancora, sentenza n. 34 del 2020, punto 3.7. del Considerato in diritto, con riferimento al procedimento penale).

Sulla base di queste premesse, non può non apparire fortemente distonica con il principio costituzionale in esame una disciplina che accorda addirittura una posizione di sostanziale favore per la parte pubblica, alla quale è riconosciuto un potere di impugnazione contro la revoca del sequestro sollecitata dal privato, mentre al privato non è concesso impugnare il provvedimento che ne abbia rigettato l'istanza.

7.6.6.- Una simile distonia appare viepiù evidente ove si confronti la disciplina censurata con il regime delle impugnazioni dei sequestri preventivi nell'ambito del procedimento penale: regime che prevede tanto il rimedio del riesame contro il provvedimento genetico (art. 322 cod. proc. pen.), quanto l'ulteriore rimedio dell'appello (art. 322-bis cod. proc. pen.) - esperibile, tra l'altro, dall'imputato e dalla persona alla quale le cose sono state sequestrate o che avrebbe diritto alla loro restituzione - contro le «ordinanze in materia di sequestro preventivo», comprese quelle che rigettino le istanze di revoca (totale o parziale) del provvedimento genetico.



Questa disciplina non può non essere considerata da questa Corte come dimostrativa dell'esigenza - avvertita in ambito processualpenalistico dallo stesso legislatore, già a partire dal decreto legislativo 14 gennaio 1991, n. 12 (Disposizioni integrative e correttive della disciplina processuale penale e delle norme ad essa collegate), che ha introdotto l'art. 322-bis cod. proc. pen. - di assicurare, in ciascun caso concreto, una penetrante ed effettiva tutela giurisdizionale dei diritti costituzionali delle persone colpite da provvedimenti di sequestro, pur a fronte dell'altrettanto rilevante esigenza di tutela degli interessi pubblici di cui si fanno carico, rispettivamente, il procedimento penale e il procedimento di prevenzione patrimoniale. Ogni provvedimento di sequestro - qualunque sia la natura del procedimento nel cui ambito esso è adottato - comporta, in effetti, restrizioni assai incisive ai diritti costituzionali degli interessati, che esigono una tutela effettiva e tendenzialmente uniforme nell'intero ordinamento, in assenza di cogenti ragioni in senso contrario, non ravvisabili nella materia all'esame.

7.6.7.- Né, infine, potrebbe addursi, a sostegno della ragionevolezza dell'asimmetria, l'esigenza di evitare il rischio di una moltiplicazione di procedimenti di impugnazione dei provvedimenti di sequestro, conseguenti alla reiterazione di istanze di revoca respinte dal giudice precedente.

Un simile rischio, comune anche alla materia dei sequestri preventivi nell'ambito del procedimento penale, ben potrà infatti essere evitato dalla giurisprudenza mediante l'applicazione di principi analoghi a quelli che fondano l'efficacia preclusiva del cosiddetto giudicato cautelare o, nell'ambito dell'esecuzione penale, del cosiddetto giudicato esecutivo, in tutti i casi in cui la parte non deduca la sopravvenienza di elementi nuovi, non precedentemente dedotti (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 19 dicembre 2006-10 aprile 2007, n. 14535; in senso conforme, di recente, sezione quinta penale, sentenza 12 febbraio-3 aprile 2025, n. 12859; sezione terza penale, sentenza 15 febbraio-12 marzo 2024, n. 10245).

7.6.8.- In conclusione, la denunciata asimmetria tra i poteri di impugnazione della parte pubblica e quelli della parte privata non appare a questa Corte sorretta da alcuna ragionevole giustificazione: con conseguente violazione tanto dell'art. 3 Cost., quanto dell'art. 111, secondo comma, Cost.

8.- Restano assorbite le ulteriori censure.

9.- La dichiarazione di illegittimità costituzionale deve investire il solo comma 1 della disposizione censurata, nella parte in cui non include tra i provvedimenti elencati quelli con i quali il tribunale rigetta l'istanza di revoca del sequestro. Per effetto di tale addizione, il rinvio contenuto nel comma 2, che disciplina le impugnazioni, si estenderà automaticamente anche a tali provvedimenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 27, comma 1, 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), nella parte in cui non include tra i provvedimenti ivi elencati quelli con i quali il tribunale rigetta l'istanza di revoca del sequestro.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

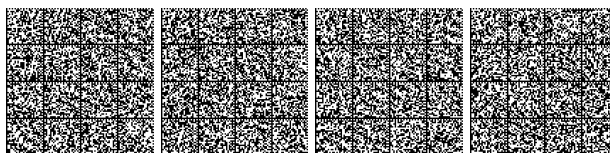
Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 ottobre 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260158



N. 159

Sentenza 22 giugno - 2 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Udienza di comparizione predibattimentale a seguito di citazione diretta - Assenza del querelato e contestuale remissione della querela - Possibilità che il giudice pronunci sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato per remissione di querela, senza condanna del querelato al pagamento delle spese (in luogo della sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato) - Omessa previsione - In via subordinata: possibilità di pronunciarla quando l'imputato abbia avuto almeno notizia formale del procedimento in fase d'indagine oppure, in via ulteriormente subordinata, quando l'importo delle spese del procedimento renda, in concreto, manifestamente irragionevole la prosecuzione delle ricerche della sua persona - Denunciata irragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

- Codice penale, art. 155; codice di procedura penale, artt. 420-*quater*, comma 1, 554-*bis*, comma 2, e 554-*ter*, comma 1.
- 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

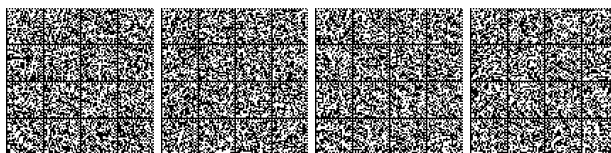
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 155 del codice penale e degli artt. 420-*quater*, comma 1, e 554-*bis*, comma 2, del codice di procedura penale (e, in via subordinata, dell'art. 554-*ter*, comma 1, cod. proc. pen.), promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di M. D., con ordinanza del 7 luglio 2025, iscritta al n. 170 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

udito nella camera di consiglio del 22 giugno 2026 il Giudice relatore Stefano Petitti;

deliberato nella camera di consiglio del 22 giugno 2026.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 7 luglio 2025, iscritta al n. 170 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 155 del codice penale e degli artt. 420-*quater*, comma 1, e 554-*bis*, comma 2, del codice di procedura penale (e, in via subordinata, dell'art. 554-*ter*, comma 1, cod. proc. pen.), in riferimento all'art. 3 della Costituzione:

a) nella parte in cui non prevedono che, se le ricerche dell'imputato ai sensi dell'art. 420-*bis*, comma 5, cod. proc. pen. hanno dato esito negativo, nel caso di intervenuta remissione di querela il giudice emetta sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato (anziché sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato), senza condanna del querelato al pagamento delle spese del procedimento;

b) in subordine, per i casi in cui l'imputato - per quanto non a conoscenza della pendenza del processo - abbia avuto notizia formale del procedimento in fase d'indagine, nella parte in cui dette norme non prevedono che, se le ricerche dell'imputato ai sensi dell'art. 420-*bis*, comma 5, cod. proc. pen. hanno dato esito negativo, ove sia intervenuta remissione di querela il giudice emetta sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato (anziché sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato);

c) in ulteriore subordine, nella parte in cui le medesime disposizioni non prevedono che, se le ricerche dell'imputato ai sensi dell'art. 420-*bis*, comma 5, cod. proc. pen. hanno dato esito negativo, ove sia intervenuta remissione di querela il giudice emetta sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato (anziché sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato), senza condanna del querelato al pagamento delle spese del procedimento, qualora l'importo di tali spese renda manifestamente irragionevole la prosecuzione delle ricerche dell'imputato.

2.- Il rimettente espone di procedere nei confronti di una persona imputata del delitto di tentato furto aggravato ai sensi dell'art. 625, primo comma, numeri 4) e 8-*bis*), cod. pen., non comparsa all'udienza predibattimentale a seguito di citazione diretta, senza che sussistessero le condizioni per procedere in sua assenza previste dall'art. 420-*bis* cod. proc. pen., e anzi in presenza di plurimi elementi dai quali desumere che la medesima imputata non fosse a conoscenza della pendenza del processo.

L'imputata era infatti stata assistita, sin dall'inizio del procedimento, da un difensore d'ufficio, il quale aveva riferito di non aver avuto contatti con la medesima; inoltre, l'imputata si era rifiutata di eleggere domicilio ai fini delle notifiche e non era stata più coinvolta in alcun atto.

Nella stessa udienza la persona offesa aveva dichiarato di rimettere la querela. Si era perciò disposto, a norma del comma 5 dell'art. 420-*bis* cod. proc. pen., richiamato dall'art. 554-*bis*, comma 2, cod. proc. pen. per il procedimento a seguito di citazione diretta, il rinvio dell'udienza, con notificazione all'imputata personalmente del decreto di citazione a giudizio e del verbale d'udienza a opera della polizia giudiziaria, prelieve ricerche. Quindi, alla successiva udienza, preso atto dell'esito negativo delle ricerche, le parti avevano chiesto di pronunciare sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputata, ai sensi dell'art. 420-*quater* cod. proc. pen.

Il Tribunale di Firenze ha allora osservato che: il reato contestato all'imputata è procedibile a querela della persona offesa; la stessa querela era stata oggetto di remissione; l'imputata, non comparsa in udienza «e con ogni probabilità non a conoscenza della pendenza del processo», non era «conseguentemente a conoscenza neppure della citata remissione di querela», né era in condizione di conoscerla; da ciò discendeva l'impossibilità di ritenere integrato, per effetto dell'omessa comparizione, il requisito della mancanza di rifiuto della remissione, necessario affinché quest'ultima possa determinare l'estinzione del reato (si richiama per tale interpretazione, fra le altre, Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 25 maggio-13 luglio 2011, n. 27610).

3.- Sulla base di queste premesse, il rimettente ha deliberato la rilevanza delle indicate questioni di legittimità costituzionale, osservando che le disposizioni censurate non consentirebbero la pronuncia di una sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato, né di procedere in assenza dell'imputata. Il giudice, piuttosto, dovrebbe emettere sentenza ai sensi dell'art. 420-*quater* cod. proc. pen., disponendo che la polizia giudiziaria continui le ricerche per rintracciare la persona, sino alla maturazione del termine indicato nell'ultimo comma dell'art. 159 cod. pen., pari al doppio dei termini di prescrizione di cui all'art. 157 del medesimo codice, ossia, nel caso di specie, fino al 4 novembre 2036.

Viceversa, l'accoglimento delle sollevate questioni consentirebbe l'emissione immediata di una sentenza di non luogo a procedere per l'estinzione del reato derivante dalla remissione di querela.

Quanto alla questione sollevata in via subordinata, il giudice *a quo* segnala che l'imputata aveva avuto notizia del procedimento allorché, nell'immediatezza dei fatti a lei ascritti, era stata identificata dalla polizia giudiziaria, invitata ad eleggere un domicilio e a nominare un difensore di fiducia e sottoposta a perquisizione personale (con esito negativo).



Con riferimento alla questione sollevata in via ulteriormente subordinata, il Tribunale di Firenze rileva poi che l'importo delle spese del procedimento da porre a carico della querelata ai sensi dell'art. 340, comma 4, cod. proc. pen., nel caso di declaratoria di estinzione del reato per remissione della querela, sarebbe pari «all'importo forfettizzato di euro 80», tale da rendere palesemente irragionevole, «da un punto di vista economico», l'emissione della sentenza di cui all'art. 420-*quater* cod. proc. pen. e la prosecuzione delle ricerche della querelata, in relazione alla possibilità di recupero da questa delle suddette spese.

4.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il Tribunale di Firenze dubita della legittimità costituzionale dell'art. 155 cod. pen. e degli artt. 420-*quater*, comma 1, 554-*bis*, comma 2, e 554-*ter*, comma 1, cod. proc. pen. (quest'ultimo in via gradata), in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui, a fronte di una remissione di querela, tali norme impongono al giudice di pronunciare sentenza ai sensi dell'art. 420-*quater* cod. proc. pen. e di disporre le ulteriori ricerche dell'imputato «anche per molti anni in ragione dell'astratta possibilità di una ricsuzione della remissione da parte dell'imputato, ipotesi pressoché di scuola».

4.1.- Il rimettente sostiene che, in tale evenienza, consentire la pronuncia di una sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato per remissione di querela risponderebbe all'interesse sia dell'imputato, sia dell'amministrazione della giustizia.

4.2.- Sotto il primo profilo, la declaratoria di estinzione del reato consentirebbe la definizione immediata del processo, senza alcuna conseguenza negativa per l'imputato (neppure in termini di iscrizioni pregiudizievoli nel casellario giudiziale), evitando per converso i disagi che possono derivargli dalla prosecuzione delle sue ricerche a opera della polizia giudiziaria, per effetto dell'art. 420-*quater*, comma 3, cod. proc. pen., nonché la perdurante efficacia delle misure cautelari personali e la persistenza dei sequestri eventualmente disposti, secondo quanto previsto dall'art. 420-*quater*, comma 7, del medesimo codice.

Dal punto di vista dell'amministrazione della giustizia, la possibilità di rendere subito una sentenza di non luogo a procedere per remissione della querela eviterebbe l'impiego di ulteriori attività e risorse, implicato dai commi 4 e 7 dell'art. 420-*quater* cod. proc. pen., essendo venuti meno l'interesse della persona offesa, e quindi anche l'interesse dell'ordinamento, allo svolgimento del processo.

4.3.- Ove, d'altro canto, si volesse in senso opposto giustificare la censurata scelta legislativa in nome dell'interesse dell'imputato a ottenere il proscioglimento nel merito con formula liberatoria, ad avviso del Tribunale di Firenze tale interesse dovrebbe essere ritenuto subvalente sia rispetto all'interesse dello stesso imputato «a fuoriuscire dal procedimento penale prima possibile», sia rispetto a quello dello Stato all'immediata definizione del giudizio, come affermato da questa Corte nella sentenza n. 41 del 2024, a proposito della esclusione della sussistenza di un diritto della persona sottoposta alle indagini di rinunciare alla prescrizione a fronte della richiesta di archiviazione formulata nei suoi confronti.

A conforto di tale prospettazione, l'ordinanza di rimessione adduce altresì la considerazione che, anche dopo la riformulazione dell'art. 420-*quater* cod. proc. pen. operata 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), il giudice, una volta constatata la mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato, deve emettere sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato ove lo stesso risulti prescritto. Ciò determinerebbe una ingiustificata diversità di trattamento dell'ipotesi dell'estinzione del reato per prescrizione rispetto a quella dell'estinzione del reato per intervenuta remissione di querela.

A corroborare le esposte censure, il rimettente invoca ancora la sentenza n. 195 del 2002 di questa Corte, con cui si è dichiarata l'illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 31, secondo comma, Cost., dell'art. 32, comma 1, del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), come modificato dall'art. 22 della legge 1º marzo 2001, n. 63 (Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di formazione e valutazione della prova in attuazione della legge costituzionale di riforma dell'articolo 111 della Costituzione), nella parte in cui non prevedeva che il giudice dell'udienza preliminare, in caso di mancanza del consenso dell'imputato minorenne contumace o irreperibile, potesse emettere sentenza di non luogo a procedere, che non presuppone un accertamento di responsabilità, così vanificando le finalità deflative che ispirano l'impianto dell'udienza preliminare minorile e imponendo uno sviluppo dibattimentale assolutamente superfluo e comunque non vantaggioso per l'imputato.

4.4.- Ad avviso del giudice *a quo*, l'assetto normativo censurato non potrebbe essere giustificato neppure dalla considerazione che, nel caso di proscioglimento per estinzione del reato dovuta a remissione della querela, le spese del



procedimento, salvo che sia diversamente convenuto, restano a carico del querelato, il quale, ove non risulti a conoscenza del processo, non sarebbe quindi in grado di valutare la convenienza di un simile proscioglimento con addebito delle spese.

Al riguardo, il rimettente osserva che è ben vero che, secondo le Sezioni unite penali, la condanna del querelato al pagamento delle spese processuali prevista dall'art. 340, comma 4, cod. proc. pen. esige razionalmente che colui che la subisce sia posto nelle condizioni di ricusare la remissione della querela (Cass., n. 27610 del 2011).

Sarebbe non di meno irragionevole un sistema che, al fine di evitare al querelato irreperibile l'addebito delle minime spese del procedimento, impone allo Stato di proseguire per anni nella sua ricerca. Sarebbe piuttosto da preferire una soluzione che escluda in questi casi la condanna del querelato al pagamento delle spese processuali, trattandosi generalmente di importi irrisori e il cui effettivo recupero è comunque oltremodo incerto.

4.5.- Alla luce di tali considerazioni, il rimettente chiede, in via principale, a questa Corte di dichiarare costituzionalmente illegittime le norme censurate nella parte in cui, nell'ipotesi che viene in rilievo, non prevedono che il giudice emetta sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato per remissione di querela (anziché sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato), senza condanna del querelato al pagamento delle spese del procedimento.

In via subordinata, invoca una pronuncia che consenta al giudice di dichiarare estinto il reato per remissione di querela nel caso in cui l'imputato - per quanto non a conoscenza del processo - «abbia avuto notizia formale del procedimento in fase d'indagine». In tale ipotesi, secondo il giudice *a quo*, la circostanza che l'imputato abbia avuto un contatto ufficiale con le attività inquirenti e malgrado ciò non si sia preoccupato di informarsi sull'evoluzione del procedimento, potrebbe giustificare l'addebito nei suoi confronti delle spese, il quale «non avrebbe una finalità sanzionatoria, ma unicamente riparatoria».

In via ulteriormente subordinata, il rimettente ritiene che dovrebbe essere prevista l'emissione della sentenza dichiarativa dell'estinzione del reato, senza condanna del querelato al pagamento delle spese del procedimento, qualora l'importo di tali spese renda manifestamente irragionevole la prosecuzione delle ricerche della sua persona. Posto che in ipotesi sia pure «statisticamente eccezionali» le spese del procedimento potrebbero essere di apprezzabile ammontare, tale da giustificare la prosecuzione delle ricerche nella prospettiva di un loro possibile addebito al querelato, la soluzione proposta consentirebbe al giudice di valutare caso per caso la situazione, evitando in specie l'adozione della sentenza di cui all'art. 420-*quater* cod. proc. pen. allorché il protrarsi delle ricerche appaia in concreto palesemente «antieconomico».

4.6.- Il rimettente precisa, infine, che il dato letterale delle disposizioni censurate e la consolidata esegesi di esse fornita dalla giurisprudenza di legittimità rendono impercorribile una interpretazione conforme al dettato dell'art. 3 Cost.

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

5.1.- L'inammissibilità delle questioni è dedotta innanzitutto per difetto del requisito della rilevanza, in quanto l'interpretazione della giurisprudenza di legittimità sostiene che integra, agli effetti dell'art. 155, primo comma, cod. pen., la mancanza di rifiuto della remissione, idonea a legittimare la pronuncia di estinzione del reato, l'omessa comparizione in udienza del querelato, posto a conoscenza della remissione della querela o, altrimenti, comunque posto in grado di conoscerla.

A tal fine, la difesa dello Stato eccepisce che il giudice *a quo* avrebbe potuto ritenere accettata la remissione da parte della querelata in quanto la stessa era stata posta in grado di conoscerla, essendo assistita da un difensore d'ufficio e avendo rifiutato di eleggere domicilio ai fini delle notifiche in sede di identificazione da parte della polizia giudiziaria. Ciò avrebbe consentito al Tribunale di emettere sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ravvisa una ulteriore ragione di inammissibilità delle censure, in quanto le stesse sarebbero volte a conseguire un intervento manipolativo incidente sulla disciplina sostanziale dell'estinzione del reato per remissione della querela limitatamente alla condizione soggettiva dell'imputato che non sia a conoscenza della pendenza del processo, unendovi, tanto nel petitum formulato in via principale, quanto in quello formulato in via ulteriormente subordinata, l'effetto della esenzione del querelato dalla condanna al pagamento delle spese di giudizio, così coinvolgendo istituti di diritto sostanziale e di diritto processuale.

Si rappresenta, poi, l'erroneità del *tertium comparationis* individuato dal Tribunale di Firenze con riferimento alla disciplina della pronuncia di estinzione del reato per prescrizione, questa radicandosi su una ipotesi di estinzione già verificatasi, mentre l'estinzione per remissione della querela non si verifica se il querelato non ha la possibilità di opporvisi.



Per la difesa statale sarebbe contrario all'art. 3 Cost. proprio l'esito dell'eventuale accoglimento delle questioni, in quanto diversificherebbe il regime dell'estinzione del reato per remissione della querela e della soggezione del querelato alla condanna alle spese del procedimento in ragione della sussistenza della condizione di cui all'art. 420-*quater* cod. proc. pen., il tutto per un supposto ed indimostrato vantaggio economico dell'amministrazione della giustizia, eventualmente da valutarsi caso per caso.

5.2.- Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato oppone che l'interesse dell'imputato querelato a difendersi nel processo non potrebbe ritenersi recessivo rispetto alle esigenze di addivenire immediatamente alla declaratoria di estinzione del reato per remissione della querela. Neppure vi sarebbe ragione per cui l'imputato dovrebbe preferire la pronuncia di sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato rispetto alla sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo.

La sentenza resa ai sensi dell'art. 420-*quater* cod. proc. pen. è, del resto, parimenti una decisione di proscioglimento in rito, che diviene irrevocabile allorché sia superato il termine previsto dall'art. 159, ultimo comma, cod. pen. senza che la persona nei cui confronti è stata emessa sia stata rintracciata. La stessa sentenza, secondo l'Avvocatura, «lascia aperto all'imputato, che sia stato successivamente rintracciato, un ventaglio di opzioni alquanto ampio: accettare espressamente la remissione di querela, ricusarla altrettanto espressamente e difendersi nel merito, ovvero ancora confidare nel maturare della prescrizione».

La difesa dello Stato contesta anche l'assunto della irragionevolezza della condanna alle spese in danno del querelato irreperibile, agli effetti dell'art. 340, comma 4, cod. proc. pen., non potendo rilevare nel sindacato di legittimità costituzionale la considerazione pratica del modesto importo di tali spese nel caso di specie e trovando la medesima condanna, peraltro, adeguata giustificazione nella scelta dell'imputato di disinteressarsi del procedimento.

L'atto di intervento si sofferma, inoltre, sul rilievo che la sentenza disciplinata dall'art. 420-*quater* cod. proc. pen. vale a definire il processo alla stregua, fra l'altro, di quanto affermato nella sentenza n. 192 del 2023 di questa Corte e nella sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite penali, 26 settembre 2024-13 febbraio 2025, n. 5847.

Ne risulterebbe, quindi, smentita l'asserita sussistenza di un prevalente interesse dell'amministrazione giudiziaria alla definizione del processo con la dichiarazione di estinzione del processo per remissione della querela. Lo stesso adempimento delle ricerche ordinate alla polizia giudiziaria, secondo quanto stabilito dall'art. 420-*quater*, comma 3, cod. proc. pen., della cui possibile eccessiva onerosità si preoccupa il rimettente, si risolverebbe - precisa la difesa statale - nell'espletamento delle formalità prescritte dall'art. 143-*bis* del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), in base al quale la sentenza deve essere trasmessa alla locale sezione di polizia giudiziaria, per l'inserimento nel Centro elaborazione dati, di cui all'art. 8 della legge 1º aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), e successive modificazioni.

Neppure meriterebbe attenzione il rappresentato interesse dell'imputata a evitare i disagi causati dalla prosecuzione delle sue ricerche a opera della polizia giudiziaria, avendovi dato causa la stessa con la mancata elezione di domicilio e trattandosi, peraltro, di effetto dell'attuazione delle garanzie difensive apprestate dalla legge processuale.

Considerato in diritto

6.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 170 del 2025), il Tribunale di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 155 cod. pen. e degli artt. 420-*quater*, comma 1, e 554-*bis*, comma 2, cod. proc. pen. (e, in via subordinata, dell'art. 554-*ter*, comma 1, cod. proc. pen.), in riferimento all'art. 3 Cost.

Il rimettente espone di essere investito, in sede di udienza predibattimentale, del processo penale nei confronti di una persona imputata del delitto, perseguibile a querela, di tentato furto aggravato, la quale non era comparsa senza che sussistessero le condizioni per procedere in sua assenza ai sensi dell'art. 420-*bis* cod. proc. pen. In udienza, la persona offesa aveva peraltro dichiarato di rimettere la querela. Si era quindi disposto, a norma del comma 5 dell'art. 420-*bis* cod. proc. pen., richiamato dall'art. 554-*bis*, comma 2, cod. proc. pen., il rinvio dell'udienza con notificazione all'imputata personalmente del decreto di citazione a giudizio e del verbale d'udienza a opera della polizia giudiziaria, previe ricerche, le quali erano rimaste però senza esito.



Il Tribunale di Firenze rileva che l'imputata, presumibilmente ignara della pendenza del processo, non era conseguentemente a conoscenza neppure della remissione della querela, né era stata posta in grado di conoscerla, sicché non poteva ritenersi integrata, per effetto dell'omessa comparizione, la mancanza di ricsuzione della querela idonea a legittimare, ai sensi dell'art. 155 cod. pen., la pronuncia di estinzione del reato.

Il rimettente afferma, quindi, di non poter far altro che emettere, ai sensi dell'art. 420-*quater*, comma 1, cod. proc. pen. (richiamato per l'udienza predibattimentale dall'art. 554-*bis*, comma 2, cod. proc. pen.), sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato: sentenza che comporta la prosecuzione delle ricerche per rintracciare la persona, sino alla maturazione del termine indicato nell'ultimo comma dell'art. 159 cod. pen., pari al doppio dei termini di prescrizione di cui all'art. 157 del medesimo codice.

Ad avviso del rimettente, sarebbe tuttavia irragionevole, e perciò contrastante con l'art. 3 Cost., che, a fronte della remissione della querela, debba emettersi una sentenza che impone la prosecuzione delle ricerche della persona da parte della polizia giudiziaria anche per molti anni - con il dispendio di risorse e i possibili disagi per lo stesso ricercato che ciò comporta - solo in ragione dell'astratta possibilità che quest'ultimo, una volta rintracciato, ricusi la remissione al fine di ottenere un proscioglimento nel merito. Ciò, quando invece l'immediata declaratoria di estinzione del reato risponderebbe in modo evidente all'interesse sia dell'imputato, sia dell'amministrazione della giustizia.

Né, d'altra parte, la disciplina censurata potrebbe essere giustificata con l'interesse del querelato a evitare l'addebito delle spese del procedimento, che in caso di declaratoria di estinzione del reato per remissione della querela resterebbero normalmente a suo carico (art. 340, comma 4, cod. proc. pen.). Tenuto conto, infatti, dell'ammontare generalmente irrisorio di tali spese e dell'incertezza del loro recupero, sarebbe ragionevole che lo Stato rinunciasse ad esse, onde evitare un dispendio di risorse ampiamente superiori.

Il rimettente chiede, quindi, a questa Corte di dichiarare costituzionalmente illegittime le disposizioni dianzi indicate nella parte in cui non prevedono che, nell'ipotesi considerata, il giudice emetta sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato per remissione della querela, senza condanna del querelato al pagamento delle spese del procedimento, anziché sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato.

Il Tribunale di Firenze invoca, in via subordinata, la possibilità di pronunciare comunque la sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato a seguito della remissione di querela allorché l'imputato - benché non a conoscenza della pendenza del processo - abbia avuto notizia formale del procedimento in fase d'indagine: circostanza che giustificerebbe la sua condanna alle spese in funzione «riparatoria», a fronte del disinteresse mostrato dal querelato nell'informarsi sull'evoluzione del procedimento stesso, pur dopo il contatto ufficiale con le autorità inquirenti.

In via ulteriormente subordinata, chiede una pronuncia additiva che permetta al giudice di emettere subito la declaratoria di estinzione per remissione di querela senza condanna del querelato al pagamento delle spese del procedimento, quando l'importo di tali spese renda, in concreto, manifestamente irragionevole la prosecuzione delle ricerche della sua persona.

7.- Prima di passare all'esame delle questioni sollevate dal rimettente è opportuno delineare i tratti essenziali della sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato, di cui all'art. 420-*quater* cod. proc. pen.

7.1.- Superando le scelte compiute dalla legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), che aveva eliminato l'istituto della contumacia, sostituendovi quello dell'assenza, l'art. 23 del d.lgs. n. 150 del 2022 ha provveduto a una complessiva rivisitazione del processo in absentia.

L'art. 420-*bis* cod. proc. pen. individua, così, le condizioni ricorrendo le quali il giudice può procedere in assenza dell'imputato non comparso, elencando dapprima, al comma 1, le ipotesi nelle quali la conoscenza del processo da parte sua è data per certa (cosiddetta «assenza-presenza»). Fuori da tali casi, nei quali al giudice è richiesta solo una verifica di regolarità formale, il comma 2 autorizza il processo in absentia sulla base di una valutazione probatoria circa l'effettiva conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato e quindi circa la natura volontaria e consapevole della sua scelta di non comparire, valutazione per la quale la norma indica alcuni elementi sintomatici (modalità della notificazione, atti compiuti dall'imputato prima dell'udienza, nomina di un difensore di fiducia), ponendo infine una clausola aperta («ogni altra circostanza rilevante»). Il comma 3 stabilisce, infine, che si procede in assenza anche se l'imputato è latitante «o si è in altro modo volontariamente sottratto alla conoscenza della pendenza del processo», dando in tal modo rilievo alla intenzionalità della sottrazione dell'assente.

I primi tre commi dell'art. 420-*bis* cod. proc. pen. regolano, dunque, le ipotesi di assenza che non precludono il corso processuale, alle quali si contrappone l'assenza impeditiva, destinata a sfociare nell'improcedibilità ex art. 420-*quater* cod. proc. pen., il quale stabilisce, al comma 1, che, «[f]uori dei casi previsti dagli articoli 420-*bis* e



420-ter [che disciplina il legittimo impedimento dell'imputato o del difensore], se l'imputato non è presente, il giudice pronuncia sentenza inappellabile di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato».

I commi successivi indicano il contenuto di tale sentenza, il quale comprende l'avvertimento che il processo sarà riaperto con udienza a data fissa determinata in base al tempo di rintraccio della persona, della quale è infatti disposta la ricerca da parte della polizia giudiziaria finché per tutti i reati oggetto di imputazione non sia superato il termine previsto dall'art. 159, ultimo comma, cod. pen. (cioè il doppio del termine ordinario di prescrizione del reato).

Il comma 6 dell'art. 420-*quater* cod. proc. pen. specifica che, decorso questo termine senza che la persona sia stata rintracciata, la sentenza di improcedibilità «non può più essere revocata». Essendo correlata al termine di prescrizione del reato, l'irrevocabilità della sentenza non si verifica per i reati indicati dall'art. 157, ultimo comma, cod. pen. («[l]a prescrizione non estingue i reati per i quali la legge prevede la pena dell'ergastolo, anche come effetto dell'applicazione di circostanze aggravanti»).

7.2.- La natura giuridica della sentenza emessa ai sensi dell'art. 420-*quater* cod. proc. pen. è stata già esaminata da questa Corte nella sentenza n. 192 del 2023, ove si è rilevato che la trasformazione dell'assenza impeditiva, operata dal d.lgs. n. 150 del 2022, da causa di sospensione del processo, come nel previgente art. 420-*quater* cod. proc. pen., in fattispecie di improcedibilità si è allineata «alla soluzione adottata per gli infermi “eterni giudicabili” dall'art. 72-*bis* cod. proc. pen.», inserito dall'art. 1, comma 22, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), come già osservato nella sentenza n. 65 del 2023.

Questa Corte ha, quindi, ravvisato nella «forma-contenuto della sentenza di cui all'art. 420-*quater* cod. proc. pen., recante sia una pronuncia di improcedibilità virtualmente conclusiva, sia una *vocatio in iudicium* a udienza predefinita per il caso di rintraccio dell'imputato», una “natura bifronte”. Tale ambivalenza è «destinata tuttavia a sciogliersi con il decorso del tempo, in quanto, ai sensi dei commi 3 e 6 dello stesso art. 420-*quater*, nel momento in cui per tutti i reati oggetto di imputazione sia superato il termine previsto dall'art. 159, ultimo comma, del codice penale (cioè il doppio del tempo necessario a prescrivere il reato), senza che la persona nei cui confronti è stata emessa sia stata rintracciata, la sentenza di non doversi procedere diviene irrevocabile».

Come ha osservato questa Corte, pertanto, «ove non si tratti di un reato imprescrittibile, la sentenza di improcedibilità per mancata conoscenza da parte dell'imputato è idonea a definire il processo in modo irreversibile».

La più recente sentenza n. 128 del 2025 ha sottolineato che la modifica dell'art. 420-*quater* cod. proc. pen., apportata dall'art. 23, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 150 del 2022, con l'abbandono della soluzione della «[s]ospensione del processo per assenza dell'imputato», la quale lasciava in una condizione di incertezza tutti i processi nei quali non era possibile procedere in assenza, ha introdotto una fattispecie di pronuncia che definisce il procedimento evitando che esso rimanga pendente e che il giudice debba disporre ogni anno nuove ricerche dell'imputato.

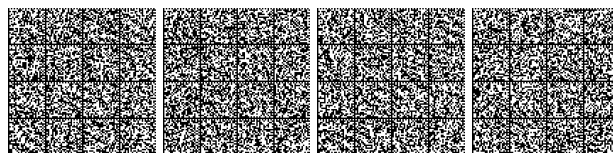
Nella citata sentenza si è altresì osservato che quella prevista dall'art. 420-*quater* cod. proc. pen. è una pronuncia «in rito, che prescinde da ogni accertamento di merito», inappellabile e munita di «un'efficacia preclusiva limitata, in quanto destinata a essere revocata, sia pure entro determinati limiti temporali ivi indicati, quando la persona nei cui confronti è stata emessa viene rintracciata».

Da ultimo, la sentenza n. 12 del 2026 (punto 9.4.2.), con riguardo alle garanzie proprie del processo in absentia e al potere rappresentativo attribuito al difensore d'ufficio dall'art. 420-*bis*, comma 4, cod. proc. pen., ha ribadito che «solo una rinuncia volontaria dell'imputato a partecipare al dibattimento, “in quanto espressione di una sua libera e incoercibile scelta difensiva”, può giustificare, sul piano costituzionale, la limitazione del contraddittorio alla sola rappresentanza da parte del difensore (sentenza n. 9 del 1982)».

7.3.- Nella giurisprudenza di legittimità assume rilievo la sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite penali, n. 5847 del 2025, che ha definito la pronuncia di cui all'art. 420-*quater* cod. proc. pen. un peculiare provvedimento «in rito», conclusivo «di fase», che ha per presupposto l'accertamento della insussistenza delle condizioni per dichiarare l'assenza, ovvero della conoscenza del processo da parte dell'imputato, con conseguente non volontarietà della mancata comparizione, sicché il giudice, operato un ultimo tentativo di notifica personale dell'avviso di fissazione dell'udienza, della richiesta di rinvio a giudizio e del verbale d'udienza, ha il dovere di emettere la pronuncia di non doversi procedere.

La Corte di cassazione ha richiamato quanto sostenuto nella relazione illustrativa al d.lgs. n. 150 del 2022 a proposito della sentenza in questione, e cioè che essa «definisce il procedimento, sicché il destinatario della medesima non è più imputato e il fascicolo va specificamente archiviato per un [suo] più agevole recupero».

Le Sezioni unite penali hanno anche evidenziato che la revocabilità della sentenza ai sensi dell'art. 420-*sexies* cod. proc. pen. è contemplata nell'attuale disciplina quale conseguenza di un «unico fatto», vale a dire il rintraccio



dell'imputato con la notifica a mani della sentenza che contiene la vocatio in iudicium e con una relata di notifica che documenti la comunicazione della pendenza del processo. Non sono viceversa previste - a differenza di quanto disponeva per l'ordinanza di sospensione del processo il previgente art. 420-*quater* cod. proc. pen. - ipotesi di revoca derivanti dalla prova certa della conoscenza del processo, ovvero connesse alla pronuncia di una sentenza nel merito, come l'estinzione del reato per morte o per prescrizione.

La Corte di cassazione ha quindi privilegiato l'interpretazione che consente l'immediata ricorribilità per cassazione della sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza del processo da parte dell'imputato; tale sentenza, infatti, poggia su una serie di valutazioni del giudice in merito all'esistenza dei presupposti che giustificano la decisione di improcedibilità, in alternativa alla sequenza processuale ordinaria.

8.- Tanto premesso, devono dapprima affrontarsi le eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura generale dello Stato.

8.1.- La prima eccezione lamenta il difetto del requisito della rilevanza in quanto - alla luce dell'interpretazione della giurisprudenza di legittimità, secondo cui, agli effetti dell'art. 155, primo comma, cod. pen., l'omessa comparizione in udienza del querelato, posto a conoscenza della remissione della querela o, altrimenti, comunque posto in grado di conoscerla, integra la mancanza di ricusazione della remissione idonea a legittimare la pronuncia di estinzione del reato - il rimettente ben avrebbe potuto ritenere accettata la remissione della querela. L'imputata, infatti, era stata posta in grado di conoscerla, essendo assistita da un difensore d'ufficio e avendo rifiutato di eleggere domicilio ai fini delle notifiche in sede di identificazione da parte della polizia giudiziaria.

8.2.- Questa prima eccezione non è fondata.

Il Tribunale di Firenze ha rilevato che, nel caso di specie, non vi è alcun elemento per ritenere che l'imputata, non comparsa in udienza, sia a conoscenza della pendenza del processo a suo carico, sussistendo anzi vari elementi che depongono in senso contrario (*supra*, punto 2). Di conseguenza, secondo il rimettente, deve escludersi che l'imputata possa ritenersi a conoscenza della remissione della querela - effettuata dalla persona offesa in udienza - o anche soltanto in condizione di conoscerla.

Il che ulteriormente comporta che dalla semplice mancata comparizione dell'imputata all'udienza predibattimentale non possa desumersi la sua volontà di non rifiutare la remissione della querela, e che possa quindi considerarsi integrata la condizione prevista dall'art. 155, primo comma, cod. pen. per il perfezionamento della fattispecie estintiva del reato (in tal senso, Cass., sez. un. pen., n. 27610 del 2011, nonché Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenze 11 novembre-20 dicembre 2022, n. 48272 e 21 maggio-1° ottobre 2013, n. 40552).

Si tratta di motivazione adeguata e certamente non implausibile, non inficiata dai riferimenti dell'Avvocatura dello Stato al fatto che l'imputata sia assistita da un difensore d'ufficio (il quale peraltro, secondo quanto riferito dal rimettente, non ha mai avuto alcun contatto con la sua assistita), o alla circostanza che ella abbia rifiutato di eleggere domicilio ai fini delle notifiche nell'immediatezza del fatto per cui si procede.

8.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ravvisa una successiva ragione di inammissibilità delle questioni, in quanto volte a conseguire un intervento manipolativo che modificherebbe la disciplina dell'estinzione del reato per remissione della querela per l'imputato che non sia a conoscenza della pendenza del processo, unendovi, nella questione sollevata in via principale, come in quella sollevata in via ulteriormente subordinata, l'effetto della esenzione del querelato dalla condanna al pagamento delle spese di giudizio, così coinvolgendo istituti di diritto sostanziale e di diritto processuale.

Per l'Avvocatura dello Stato sarebbe anzi contrario all'art. 3 Cost. l'esito dell'eventuale accoglimento delle questioni. Il regime dell'estinzione del reato per remissione della querela e della soggezione del querelato alla condanna alle spese del procedimento risulterebbe infatti diversificato in ragione della sussistenza della condizione di cui all'art. 420-*quater* cod. proc. pen.

Evidente sarebbe, poi, l'erroneità del *tertium comparationis* individuato dal Tribunale di Firenze con riferimento alla disciplina della dichiarazione di estinzione del reato per prescrizione, questa radicandosi su una ipotesi di estinzione già verificatasi, mentre l'estinzione per remissione della querela non si verifica se il querelato non ha possibilità di opporvisi.

8.4.- Anche tale ulteriore eccezione non è fondata.

L'assunto dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui dall'applicazione delle disposizioni censurate non deriverebbe alcuna effettiva irragionevolezza, con riguardo agli interessi dell'imputato e dell'amministrazione giudiziaria, concerne il merito, e non l'ammissibilità, delle questioni sollevate.

Parimenti riguarda il merito l'obiezione relativa all'asserita inidoneità della soluzione additiva richiesta mediante raffronto con il *tertium comparationis*, per la carenza di identità di *ratio*; spetta, infatti, a questa Corte, ove ritenga



fondate le questioni sottoposte, individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* delle disposizioni censurate, né la declinazione di possibili modelli alternativi di regolazione della fattispecie risulta sufficiente a frapporre ostacoli di rito all'esame delle questioni (tra le più recenti, sentenze n. 146 e n. 53 del 2025, n. 46 del 2024).

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

9.- Nel merito, la questione sollevata in via principale non è fondata.

9.1.- Ad avviso del rimettente, la disciplina censurata violerebbe l'art. 3 Cost. per contrasto, anzitutto, con il principio di ragionevolezza, in quanto imporrebbe, nella situazione considerata, la pronuncia di una sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato, cui fa seguito la prosecuzione anche per lungo tempo delle ricerche della sua persona, con dispendio di energie e di risorse in vista di una eventuale riapertura, quando invece sarebbe possibile l'immediata definizione del giudizio mediante una sentenza di non luogo a procedere per essere il reato estinto per remissione di querela: sentenza che risponderebbe in modo evidente, secondo il giudice *a quo*, all'interesse sia dello stesso imputato, sia dell'amministrazione della giustizia.

9.2.- L'assunto del rimettente non può essere condiviso.

Giova premettere che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore gode, nella conformazione degli istituti processuali, di ampia discrezionalità, censurabile soltanto laddove la disciplina palesi profili di manifesta irragionevolezza (da ultimo, sentenze n. 75 e n. 59 del 2026).

Ora, il combinato disposto delle norme censurate non denota alcuna irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute dal legislatore nella conformazione degli istituti sostanziali e processuali coinvolti, la cui regolamentazione è frutto di delicati bilanciamenti tra principi e interessi in naturale conflitto reciproco. Gli interventi correttivi suggeriti dal Tribunale di Firenze, dichiaratamente volti ad assicurare una più ampia tutela degli interessi dell'imputato e dell'amministrazione giudiziaria, rischiano, al contrario, di alterare gli equilibri complessivi del sistema (tra le tante, sentenza n. 39 del 2025).

L'esigenza che il querelato, non comparso in udienza, sia stato posto a conoscenza dell'avvenuta remissione della querela o sia stato posto in grado di conoscerla, perché possa dirsi integrata la mancanza di ricusazione della remissione della querela ai fini della pronuncia di estinzione del reato per tale causa, poggia, invero, sulla necessità di salvaguardare l'interesse del medesimo querelato a ottenere una positiva affermazione giudiziale della sua innocenza in ordine al fatto addebitatogli dal querelante.

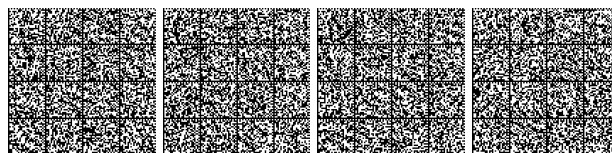
Non può essere ritenuto pertanto irragionevole un assetto normativo che preservi tale interesse anche nel caso in cui l'imputato, per fatto a lui non addebitabile, non risulti essere a conoscenza della pendenza del processo a suo carico.

Né appaiono persuasive, in senso contrario, le considerazioni svolte dal giudice *a quo* a sostegno della tesi per cui, nell'ipotesi in discussione, tale interesse dovrebbe essere considerato subvalente rispetto a quello del medesimo imputato a veder definita immediatamente la sua posizione, evitando i possibili disagi connessi alla prosecuzione delle ricerche della sua persona da parte della polizia giudiziaria e al protrarsi dell'efficacia delle misure cautelari personali e reali eventualmente adottate (art. 420-*quater*, comma 7, cod. proc. pen.). Tali considerazioni si traducono, infatti, in critiche, intrinsecamente opinabili, all'apprezzamento legislativo sotteso all'attuale assetto normativo, che esorbitano dall'ambito del sindacato che questa Corte ordinariamente svolge in relazione alle discipline processuali.

Né può essere considerato manifestamente irragionevole un assetto normativo che - in una situazione nella quale la mancata conoscenza del processo (e della remissione della querela) non risulta addebitabile all'imputato - privilegi l'interesse di cui dianzi si è detto anche rispetto a quello dell'amministrazione della giustizia a evitare il «dispendio di energie e risorse» implicato dalla sentenza di cui all'art. 420-*quater* cod. proc. pen., in relazione «allo svolgimento delle ricerche da parte della Polizia Giudiziaria, ai necessari adempimenti di cancelleria, al mantenimento in custodia [...] di beni in sequestro, alla revoca della sentenza e alla ripresa del processo in caso di successivo rintraccio».

9.3.- Neppure, d'altro canto, è ravvisabile la denunciata violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento.

Ad avviso del giudice *a quo*, nel caso in cui non si possa procedere in assenza dell'imputato e sia già decorso il termine di prescrizione, il giudice dovrebbe emettere sentenza di non doversi procedere per essere il reato estinto per tale causa, sebbene l'imputato non sia stato posto in grado di rinunciare alla prescrizione perché non a conoscenza del processo. Ciò, diversamente da quanto avviene con riguardo all'estinzione del reato per remissione della querela, malgrado l'interesse in gioco sia il medesimo (quello dell'imputato a difendersi dall'accusa nel merito): donde una irragionevole disparità di trattamento di situazioni analoghe.



La premessa interpretativa su cui poggia la censura è, tuttavia, erronea. Proprio perché l'interesse in gioco è lo stesso, vale anche in relazione alla prescrizione il principio per cui la stessa non può essere dichiarata, nella fase processuale, se l'imputato non è stato posto in condizione di interloquire su essa, così da poter esercitare il diritto a rinunciarvi.

Al riguardo, va ricordato che questa Corte, con la sentenza n. 111 del 2022, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 568, comma 4, cod. proc. pen., in quanto interpretato nel senso che è inammissibile, per carenza di interesse a impugnare, il ricorso per cassazione proposto avverso la sentenza di appello che, in fase predibattimentale e senza alcuna forma di contraddittorio, abbia dichiarato non doversi procedere per intervenuta prescrizione del reato.

Tale sentenza ha affermato che il bilanciamento tra l'interesse dell'imputato a impugnare per la mancata valutazione di cause di proscioglimento nel merito, ai sensi dell'art. 129, comma 2, cod. proc. pen., la sentenza emessa *de plano*, che avesse dichiarato l'estinzione del reato per prescrizione senza alcuna attivazione del contraddittorio tra le parti, e il principio di ragionevole durata del processo non appariva rispettoso degli artt. 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost.

La più recente giurisprudenza di legittimità ha conseguentemente affermato l'essenzialità della instaurazione del contraddittorio ai fini della declaratoria di non doversi procedere nei confronti dell'imputato per essere il reato estinto per prescrizione, così da consentire all'imputato anche di rinunciare alla prescrizione, ovvero di interloquire in ordine all'eventuale applicazione di formule più ampiamente liberatorie (Corte di cassazione, sesta sezione penale, sentenza 19 ottobre-8 novembre 2023, n. 45104; quinta sezione penale, sentenza 5 ottobre-22 novembre 2022, n. 44417).

Né, d'altra parte, è condivisibile l'assunto del rimettente secondo il quale, pure quando manchino le condizioni per procedere in assenza, il giudice dovrebbe comunque prosciogliere l'imputato per intervenuta prescrizione del reato in base alla disposizione generale dell'art. 129 cod. proc. pen. Tale disposizione non risulta, infatti, richiamata dal nuovo testo dell'art. 420-*quater* cod. proc. pen., come sostituito dal d.lgs. n. 150 del 2022, diversamente da quanto avveniva con la precedente formulazione, che ne faceva espressamente salva l'applicazione: modifica, questa, che si correla alla configurazione della sentenza di non doversi procedere attualmente prevista dalla disposizione censurata come pronuncia di proscioglimento per causa di rito, secondo quanto in precedenza si è avuto modo di vedere (*supra*, punto 7).

In conclusione, quindi, la denunciata disparità di trattamento non risulta ravvisabile.

9.4.- L'idea di sacrificare l'effettività della conoscenza o della conoscibilità della remissione di querela da parte di un imputato che, come nel caso del giudizio *a quo*, non risulti nemmeno a conoscenza della pendenza del processo, pur di fargli evitare i paventati disagi e i maggiori costi della sentenza ex art. 420-*quater* cod. proc. pen., non trova neanche una situazione omogenea comparabile nella negazione dell'esistenza di un diritto costituzionale a rinunciare alla prescrizione in capo alla persona sottoposta alle indagini, secondo quanto deciso dalla sentenza di questa Corte n. 41 del 2024.

Tale sentenza, infatti, nell'escludere che le indagini preliminari siano strutturate dal legislatore come luogo idoneo a esercitare il diritto della persona a esse sottoposta a "difendersi provando", ha ribadito che tale diritto deve, invece, «fisiologicamente esercitarsi nell'ambito del processo, in cui si dispiegano tutti i diritti e le garanzie difensive riconosciute all'imputato dal codice di procedura penale, e prima ancora dalla Costituzione», giacché accusato «formalmente della commissione di un reato da parte del pubblico ministero, attraverso un atto di esercizio dell'azione penale che è funzionale all'instaurazione di un giudizio», e dunque garantito al fine di vedere riconosciuta nel merito l'infondatezza di tale accusa.

10.- Anche la questione sollevata in via subordinata non è fondata.

Con tale questione, il Tribunale di Firenze invoca la possibilità di pronunciare comunque la sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato a seguito della remissione di querela allorché l'imputato - benché non a conoscenza della pendenza del processo - abbia avuto notizia formale del procedimento in fase d'indagine: circostanza che giustificerebbe la sua condanna alle spese in funzione «riparatoria», a fronte del disinteresse mostrato dal querelato nell'informarsi sull'evoluzione del procedimento stesso, pur dopo il contatto ufficiale con le autorità inquirenti.

10.1.- Rispetto alla tutela del diritto a difendersi sul merito dell'accusa, sottesa all'interpretazione che condiziona la pronuncia di estinzione del reato alla conoscenza o conoscibilità della remissione della querela, nonché all'applicazione delle regole alla cui stregua stabilire che l'assenza dell'imputato al processo possa essere ritenuta espressione di una consapevole rinuncia a parteciparvi, costituirebbe, piuttosto, un intollerabile arretramento rendere equipollente, sia pure allo scopo di emettere la pronuncia di non luogo a procedere per estinzione del reato, la notizia formale del procedimento ottenuta in fase d'indagine, come si propone nella prima questione sollevata in via subordinata.

Il criterio oggettivo di efficienza dell'amministrazione della giustizia, di cui è espressione anche il principio di ragionevole durata, invero, suppone un processo che si svolge nel rispetto della primaria e fondamentale garanzia del contraddittorio, della quale sono espressione tanto l'art. 420-*quater* cod. proc. pen., quanto la condivisa interpretazione dell'art. 155 cod. pen. (sentenze n. 96 del 2024, n. 116 e n. 67 del 2023, n. 111 del 2022).



11.- Da ultimo, anche la questione sollevata in via ulteriormente subordinata non è fondata.

Con tale questione, il rimettente sollecita una pronuncia additiva che permetta al giudice di emettere subito la declaratoria di estinzione del reato per remissione di querela senza condanna del querelato al pagamento delle spese del procedimento, quando l'importo di tali spese renda, in concreto, manifestamente irragionevole la prosecuzione delle ricerche della sua persona.

11.1.- Gli inconvenienti pratici e le incertezze applicative sul lungo protrarsi delle ricerche di polizia necessarie per rintracciare la persona nei cui confronti sia stata emessa la sentenza ai sensi dell'art. 420-*quater* cod. proc. pen., nonché la ipotizzata corrispondente lievitazione delle spese del procedimento che il querelato deve sostenere ai sensi dell'art. 340, comma 4, cod. proc. pen. non si trasformano in un vizio di legittimità costituzionale delle disposizioni censurate (sulla inidoneità degli inconvenienti di fatto a dare luogo a un vizio di legittimità costituzionale, da ultimo, sentenze n. 75 del 2026 e n. 205 del 2025).

Le ricerche, del resto, sono implicate dalla natura stessa della sentenza di cui all'art. 420-*quater* cod. proc. pen., la quale ha per presupposto l'accertamento della insussistenza delle condizioni per dichiarare l'assenza, ovvero della conoscenza del processo da parte dell'imputato, con conseguenti omessa instaurazione del contraddittorio e involontarietà della mancata comparizione. Alla chiusura in rito di tale fase iniziale seguono perciò le nuove ricerche della persona e la vocatio in iudicium idonea a riaprire il processo esaurito.

Il rimettente, nel prospettare i possibili pregiudizi all'amministrazione della giustizia e l'aumento dei costi processuali, neppure considera che, almeno nell'immediato, l'adempimento delle ricerche ordinate alla polizia giudiziaria, secondo quanto stabilito dall'art. 420-*quater*, comma 3, cod. proc. pen., si risolve nella maggior parte dei casi - come allega la difesa statale - nell'esecuzione delle formalità prescritte dall'art. 143-*bis* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, ossia nella trasmissione della sentenza alla locale sezione di polizia giudiziaria, per l'inserimento nel Centro elaborazione dati, di cui all'art. 8 della legge n. 121 del 1981, così da consentire di rintracciare la persona nelle varie occasioni in cui essa venga in contatto con la pubblica amministrazione.

12.- Alla luce delle considerazioni che precedono, tanto la questione sollevata in via principale, quanto quelle sollevate in via subordinata, devono essere dichiarate quindi non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 155 del codice penale e degli artt. 420-*quater*, comma 1, e 554-*bis*, comma 2, del codice di procedura penale, nonché, in via subordinata, dell'art. 554-*ter*, comma 1, cod. proc. pen., sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

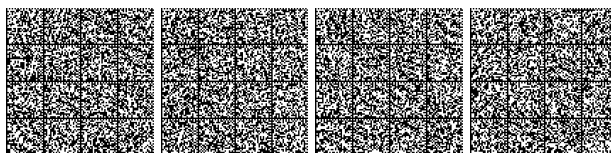
Stefano PETITTI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 ottobre 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 160

Sentenza 7 luglio - 6 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Riscossione - Ruolo e cartella di pagamento irregolarmente notificata - Legittimazione all'impugnazione diretta da parte del contribuente - Asserita esclusione - Denunciata disparità di trattamento, violazione del principio di eguaglianza, del diritto di difesa, del principio del giusto processo e della parità delle parti in giudizio nonché dei diritti, anche europei e convenzionali, a una buona amministrazione, a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice imparziale, a un equo processo nonché del principio di proporzionalità - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, art. 12, comma 4-*bis*, come aggiunto dall'art. 3-*bis* del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, sostituito dall'art. 12, comma 1, del decreto legislativo 29 luglio 2024, n. 110, successivamente abrogato dall'art. 241, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 24 marzo 2025, n. 33 e inserito all'art. 91 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di versamenti e riscossione, allegato al medesimo d.lgs. n. 33 del 2025.
- Costituzione, artt. 3, 10, 11, 24, 77, primo e secondo comma, 97, secondo comma, 111, 113 e 117, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

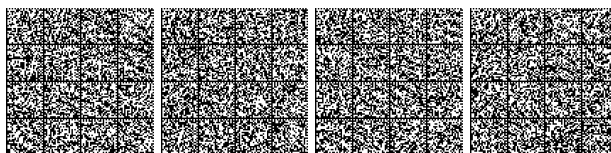
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-*bis*, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), come aggiunto dall'art. 3-*bis* del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, sostituito dall'art. 12, comma 1, del decreto legislativo 29 luglio 2024, n. 110 (Disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione), successivamente abrogato dall'art. 241, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 24 marzo 2025, n. 33 (Testo unico in materia di versamenti e di riscossione) e inserito all'art. 91 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di versamenti e riscossione, allegato al medesimo decreto legislativo, con decorrenza, ai sensi dell'art. 243, dal 1° gennaio 2027, promosso dal Giudice di pace di Milano, sezione prima civile, nel procedimento vertente tra C. C. e Agenzia delle entrate-Riscossione, con ordinanza del 3 novembre 2025, iscritta al n. 8 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visti l'atto di costituzione di C. C., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 luglio 2026 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Francesco Musacchio e Margareta Kosa per C. C., nonché l'avvocato dello Stato Emanuele Manzo per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2026.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 3 novembre 2025 (iscritta al n. 8 del registro ordinanze 2026), il Giudice di pace di Milano, sezione prima civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 10, 11, 24, 77, primo e secondo comma, 97, primo comma (*recte*: secondo comma), 111, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-*bis*, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), come aggiunto dall'art. 3-*bis* del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, sostituito dall'art. 12, comma 1, del decreto legislativo 29 luglio 2024, n. 110 (Disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione), successivamente abrogato dall'art. 241, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 24 marzo 2025, n. 33 (Testo unico in materia di versamenti e di riscossione) e inserito all'art. 91 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di versamenti e riscossione, allegato al medesimo decreto legislativo, con decorrenza, ai sensi dell'art. 243, dal 1° gennaio 2027.

1.1.- Il rimettente premette che, con la disposizione censurata, il legislatore ha introdotto limitazioni alla possibilità per il contribuente di impugnare direttamente il ruolo e la cartella di pagamento non validamente notificata.

Segnala, in particolare, che queste limitazioni sono state disposte, in primo luogo, dall'art. 3-*bis* del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, che ha aggiunto il comma 4-*bis* all'art. 12 del d.P.R. n. 602 del 1973, secondo cui «[l]'estratto di ruolo non è impugnabile. Il ruolo e la cartella di pagamento che si assume invalidamente notificata sono suscettibili di diretta impugnazione nei soli casi in cui il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione a ruolo possa derivargli un pregiudizio per la partecipazione a una procedura di appalto, per effetto di quanto previsto nell'articolo 80, comma 4, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, oppure per la riscossione di somme allo stesso dovute dai soggetti pubblici di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 gennaio 2008, n. 40, per effetto delle verifiche di cui all'articolo 48-*bis* del presente decreto o infine per la perdita di un beneficio nei rapporti con una pubblica amministrazione».

Evidenzia inoltre che, successivamente, il legislatore, con l'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 110 del 2024, ha sostituito l'art. 12, comma 4-*bis*, del d.P.R. n. 602 del 1973, e ha introdotto ulteriori ipotesi di impugnabilità diretta, stabilendo che «[l]'estratto di ruolo non è impugnabile. Il ruolo e la cartella di pagamento che si assume invalidamente notificata sono suscettibili di diretta impugnazione nei casi in cui il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione a ruolo possa derivargli un pregiudizio: a) per effetto di quanto previsto dal codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36; b) per la riscossione di somme allo stesso dovute dai soggetti pubblici di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 gennaio 2008, n. 40, anche per effetto delle verifiche di cui all'articolo 48-*bis* del presente decreto; c) per la perdita di un beneficio nei rapporti con una pubblica amministrazione; d) nell'ambito delle procedure previste dal codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14; e) in relazione ad operazioni di finanziamento da parte di soggetti autorizzati; f) nell'ambito della cessione dell'azienda, tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 14 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472».

Precisa, infine, che, con l'art. 241, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 33 del 2025 è stata disposta l'abrogazione del d.P.R. n. 602 del 1973, «sostituendolo con il nuovo Testo unico [...], entrato in vigore il 27 marzo 2025 e aggiornato da ultimo il 16 aprile 2025», applicabile, ai sensi dell'art. 243 del medesimo decreto legislativo, a decorrere dal 1° gennaio 2027.

2.- Dopo l'illustrazione del contenuto della disposizione censurata, il rimettente espone che, nel ricorso introduttivo del giudizio *a quo*, il contribuente aveva evidenziato: a) di avere intenzione di accedere, «quale piccolo imprenditore sovraindebitato», alla procedura di composizione delle crisi da sovraindebitamento di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155); b) che, al fine di valutare l'esistenza o meno delle condizioni di accesso alla procedura, aveva ritenuto necessario «definire con precisione la situazione debitoria fiscale ed eventualmente predisporre un piano riferito esclusivamente a somme effettivamente dovute e non già a quelle semplicemente iscritte a ruolo»; c) che, per tale ragione, aveva presentato istanza di accesso agli atti presso l'Agenzia delle entrate-Riscossione.

Il rimettente riporta quindi che, a seguito della consultazione degli estratti di ruolo, il contribuente aveva riscontrato l'esistenza di talune cartelle di pagamento (per un totale complessivo di euro 4.200,54) che affermava non essergli state notificate e, dopo avere inoltrato l'istanza di annullamento in autotutela, aveva proposto ricorso avverso il silenzio-rifiuto, contestando l'omessa notifica delle cartelle di pagamento e l'intervenuta decadenza e prescrizione delle pretese.

2.2.- Il giudice *a quo* segnala di avere già sollevato questioni di legittimità costituzionale riguardanti i limiti stabiliti dalla disposizione censurata per la impugnabilità del ruolo e della cartella di pagamento invalidamente notificata



e che questa Corte, con ordinanza n. 81 del 2024, le ha dichiarate inammissibili per insufficiente descrizione della fattispecie concreta che aveva comportato una «lacuna della motivazione sulla rilevanza delle questioni», non avendo il rimettente indicato «le concrete modalità utilizzate per la notificazione delle [...] cartelle, chiarendo se le stesse fossero state o meno regolarmente effettuate».

3.- Ciò premesso, preliminarmente il rimettente accerta che le cartelle di pagamento risultanti dall'estratto di ruolo non sarebbero state regolarmente notificate.

Questa verifica inciderebbe sulla rilevanza delle questioni.

Infatti, secondo il Giudice di pace di Milano, nonostante l'accertamento della non validità della notifica delle cartelle di pagamento iscritte a ruolo, «la domanda del contribuente sarebbe destinata ad essere dichiarata inammissibile», in quanto la disposizione censurata gli avrebbe precluso di impugnare direttamente il ruolo e le cartelle di pagamento; mentre, ove la stessa disposizione venisse dichiarata costituzionalmente illegittima, il ricorso del contribuente dovrebbe essere accolto, non sussistendo più la limitazione alla immediata impugnazione e attesa, nel merito, l'invalidità della notifica delle cartelle di pagamento.

3.1.- Il rimettente precisa che la situazione della parte del giudizio *a quo* non sarebbe riconducibile a nessuna delle ipotesi per le quali il legislatore ha previsto deroghe specifiche alla regola generale della non impugnabilità diretta del ruolo e della cartella di pagamento.

Con riferimento a questo profilo, il rimettente accentra l'attenzione sulla disposizione di cui all'art. 12, comma 4-*bis*, lettera *d*), del d.P.R. n. 602 del 1973, secondo cui il ruolo e la cartella di pagamento sono immediatamente impugnabili quando il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione possa derivargli un pregiudizio «nell'ambito delle procedure previste dal codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14».

Afferma, a tal proposito, che il contribuente, pur essendo un «piccolo imprenditore sovraindebitato», non ha però potuto avviare alcuna procedura cui fa riferimento il citato art. 12, comma 4-*bis*, lettera *d*), in quanto l'attivazione presupporrebbe che il debitore accerti preventivamente l'esistenza o meno della condizione di sovraindebitamento e definisca con precisione la propria situazione debitoria; diversamente, un avvio «al buio» della procedura, senza avere precisa contezza dei debiti effettivamente esistenti, potrebbe esporlo al rischio «di diniego o revoca dell'omologazione, diniego o perdita dell'esdebitazione e persino responsabilità penale».

4.- Quanto al merito, il giudice *a quo* ritiene che la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. per violazione del principio di uguaglianza.

4.1.- Vi sarebbe, in primo luogo, «una ingiusta e illegittima disparità di trattamento tra i contribuenti che hanno ricevuto la cartella mediante regolare notifica e quelli che, per effetto di errori imputabili all'Amministrazione, non l'hanno ricevuta».

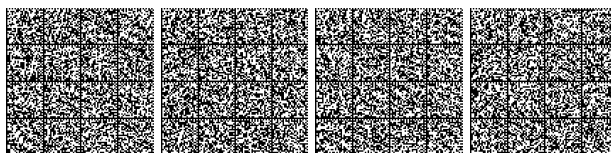
Infatti, osserva il rimettente, la cartella di pagamento, «quale esternazione del ruolo, costituisce atto espressamente impugnabile ai sensi dell'art. 19 del [decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413)]», così come qualsiasi atto che porti legittimamente a conoscenza del contribuente una determinata pretesa tributaria. Ingiustamente, quindi, la disposizione censurata avrebbe negato al contribuente, nei cui confronti la notifica delle cartelle di pagamento era stata invalidamente eseguita, la possibilità di immediata impugnazione.

4.2.- Inoltre, secondo il giudice *a quo*, la tipizzazione delle ipotesi in cui è ammessa l'impugnazione diretta del ruolo e della cartella di pagamento invalidamente notificata comporterebbe un'inevitabile «discriminazione tra soggetti o esigenze meritevoli di tutela non meno significative, senza alcuna ragione, necessità o giustificazione», restando prive di tutela altre ipotesi, quali quelle volte a impedire l'avvio delle misure cautelari ed esecutive ovvero a ottenere certificazioni fiscali attestanti la regolarità degli adempimenti fiscali o a non essere sottoposti alle «segnalazioni all'anagrafe tributaria con conseguenti accertamenti».

4.3.- Per il Giudice di pace di Milano vi sarebbe inoltre «un'abnorme ed ingiustificata disparità anche tra i soggetti del rapporto tributario».

Pone in rilievo, infatti, che «mentre le notifiche degli atti processuali vengono immediatamente vagliate dal giudice e, se invalide o intempestive, non producono alcun effetto in danno del destinatario, con riguardo agli atti impositivi l'invalidità della notifica ha come unico effetto immediato non già l'intervento correttivo del giudice, bensì l'impossibilità per il contribuente di conoscere l'atto e, quindi, di attivare il controllo giurisdizionale sul medesimo».

Ciò avrebbe come conseguenza che, in mancanza di contestazioni, il procedimento di riscossione non potrebbe essere interrotto, giungendo fino all'esecuzione forzata senza che il contribuente possa esercitare il proprio diritto di difesa.



4.4.- Un ulteriore effetto discriminatorio viene individuato dal rimettente nel fatto che «il ruolo e la cartella di pagamento irregolarmente notificati risultano, secondo l'attuale previsione normativa, non autonomamente impugnabili, mentre qualsiasi altro titolo esecutivo fiscale non regolarmente notificato - quale l'avviso di accertamento o l'ingiunzione fiscale [di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639 (che approva l'annesso testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato)] - può invece essere contestato dinanzi al giudice».

Secondo il rimettente, questa disparità di trattamento «appare incomprensibile, irragionevole e intrinsecamente discriminatoria, posto che tutti gli atti richiamati hanno natura impositiva ed esecutiva, incidono direttamente sulla sfera patrimoniale del contribuente e costituiscono titolo per la riscossione coattiva».

5.- Ancora, il giudice *a quo* ritiene che la disposizione censurata violerebbe il diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost.

Rileva, in primo luogo, che la sola possibilità di impugnare gli atti successivi non assicurerebbe una protezione effettiva al contribuente, in quanto, se è vero che gli atti successivi all'iscrizione a ruolo, quali l'intimazione di pagamento, il preavviso di fermo amministrativo o l'iscrizione di ipoteca, sono impugnabili, tuttavia gli stessi concedono al contribuente termini estremamente ridotti per adempiere, comportando di fatto l'impossibilità di ottenere una effettiva tutela giurisdizionale; nessuna autorità giurisdizionale potrebbe infatti pronunciare in via cautelare in tali ristretti termini.

Aggiunge inoltre che, anche se il legislatore ha ampliato progressivamente le ipotesi di diretta impugnabilità del ruolo e della cartella di pagamento invalidamente notificata, tuttavia, proprio perché tali situazioni sono per loro natura imprevedibili e facilmente mutabili, la valutazione circa l'interesse all'impugnazione dovrebbe essere rimessa al giudice caso per caso, mentre, in forza della disposizione censurata, sarebbe ingiustificatamente preclusa in radice al contribuente la possibilità di adire immediatamente il giudice pur in presenza di notifiche invalide.

Conclusivamente, sotto il profilo della violazione del diritto di difesa, il rimettente osserva che lo stesso non dovrebbe essere compromesso: *a)* per far fronte a un incremento del contenzioso, in quanto questa finalità «potrebbe essere agevolmente perseguita mediante altri strumenti legali»; *b)* per impedire un accesso abusivo alla giustizia, potendosi fare ricorso agli strumenti già previsti dall'ordinamento, quali la condanna alle spese del giudizio e per lite temeraria; *c)* posticipando la possibilità di tutela a un momento successivo, poiché potrebbe verificarsi che «alcuni effetti lesivi dell'atto si siano già prodotti».

6.- Il rimettente prospetta anche la violazione dell'art. 77, primo e secondo comma, Cost., perché: da un lato, «[n]ella fattispecie *de qua* il Governo, senza delegazione delle Camere, ha emanato il D.L. 146/2021 senza alcuna legge delega», sebbene la disposizione censurata «disciplin[i] una materia, quale quella della giustizia e dell'accesso alla stessa, [che è] riservata al potere normativo del Parlamento»; dall'altro, la medesima disposizione sarebbe stata «promulgata in assenza del requisito di specifica necessità e urgenza».

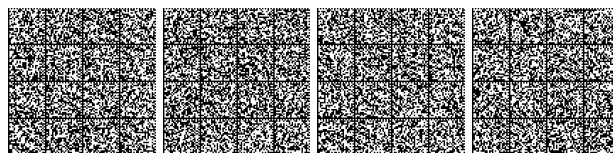
7.- Sarebbero anche violati gli artt. 111 e 113 Cost., in quanto la disposizione censurata avrebbe «introdotto nell'ordinamento una utilità solo ed esclusivamente a favore della PA», precludendo «il diritto di difesa del contribuente, restringendolo a soli casi tassativi, la maggior parte sempre ad esclusivo appannaggio della P.A.».

8.- Per il giudice *a quo* sarebbe violato anche l'art. 117, primo comma, Cost., posto che «sorgono dubbi in ordine alla adozione di misure urgenti di giustizia tributaria in assenza di legge delega a mezzo di Decreto Legge», sicché «il comma 4-bis aggiunto all'articolo 12 del citato D.P.R. 602/1973 appare illegittimo per essere stato introdotto incostituzionalmente a mezzo decretazione d'urgenza».

9.- Un ulteriore dubbio di legittimità costituzionale è prospettato dal Giudice di pace di Milano in riferimento all'art. 97, secondo comma, Cost., atteso che la disposizione censurata, non riconoscendo al contribuente la possibilità di una tutela immediata e posticipandola, invece, al momento in cui lo stesso riceve la notifica di un atto successivo, potrebbe comportare a carico dell'amministrazione finanziaria l'insorgenza di costi di procedure esecutive illegittimamente instaurate e l'aggravamento dei danni risarcibili «derivanti dall'eventuale esecuzione fondata su pretese illegittime», con pregiudizio per il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione.

10.- Infine, il rimettente ritiene che la disposizione censurata violerebbe gli artt. 10, 11 e 117, primo comma, Cost. in quanto non sarebbe compatibile con il diritto unionale e convenzionale.

In particolare, si porrebbe in contrasto con: l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che riconoscerebbe «il diritto a una buona amministrazione (ascolto, motivazione, accesso agli atti)»; l'art. 47 CDFUE, che garantirebbe «il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice imparziale»; l'art. 52 CDFUE, che imporrebbe «il rispetto del principio di proporzionalità per ogni limitazione ai diritti riconosciuti dalla Carta»; l'art. 273 della [direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto], che consentirebbe «agli Stati membri di stabilire obblighi procedurali per garantire l'esatta riscossione dell'IVA solo



se proporzionati e se non compromettono la riscossione effettiva e i diritti del contribuente»; gli artt. 4, 6 e 7 della [direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 (direttiva sulla ristrutturazione e sull'insolvenza)], che disciplinano l'«accesso a procedure di ristrutturazione e liberazione dai debiti»; gli artt. 2 e 3, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea, che garantirebbero ai cittadini dell'Unione la possibilità di accesso «a un rimedio effettivo dinanzi a un giudice imparziale»; l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, che tutelerebbero il diritto al rispetto dei beni e a un equo processo.

11.- A conclusione dell'illustrazione delle ragioni di merito poste a fondamento delle odierne questioni di legittimità costituzionale, il giudice rimettente richiama, fra l'altro, il passaggio della motivazione della sentenza n. 190 del 2023 con cui questa Corte, pronunciando su questioni di legittimità costituzionale relative alla medesima disposizione, ha affermato che «l'abuso di quanti approfittano della vulnerabilità del sistema - dove spesso l'agente della riscossione, addirittura, non è in grado di fornire la prova della regolare notifica - e così generano un preoccupante contenzioso seriale, non può in via sistematica comprimere il bisogno di tutela "anticipata" dei soggetti (fossero anche pochi) che legittimamente lo invocano».

Il rimettente osserva, a tal proposito, che il legislatore sarebbe successivamente intervenuto, «ma non mediante l'abrogazione del divieto (ed introduzione di soluzioni legittime all'asserito *vulnus*), ma aggiungendo altre ipotesi di accesso alla giurisdizione, lasciando comunque, ingiustificatamente, senza tutela tutte le altre categorie».

12.- Con atto depositato il 18 febbraio 2026 si è costituito in giudizio C. C., parte del giudizio *a quo*, che ha argomentato sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale e ne ha chiesto l'accoglimento.

12.1.- Evidenza in primo luogo che le questioni sarebbero rilevanti in quanto le modifiche normative sull'impugnabilità del ruolo e della cartella di pagamento invalidamente notificata avrebbero limitato il suo diritto alla immediata tutela giurisdizionale.

Segnala, in particolare, che la sua situazione non sarebbe riconducibile ad alcuna delle ipotesi tipizzate con le quali, eccezionalmente, il legislatore ha consentito l'immediata impugnabilità del ruolo e della cartella di pagamento. Pone in rilievo, infatti, di non potersi avvalere della disposizione di cui all'art. 12, comma 4-bis, lettera d), del d.P.R. n. 602 del 1973, secondo cui il ruolo è impugnabile quando il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione possa derivargli un pregiudizio «nell'ambito delle procedure previste dal codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14».

Ciò in quanto, prima di accedere a queste procedure, egli avrebbe la necessità di accertare la reale entità dei propri debiti fiscali, al fine di «verificare l'effettiva esistenza di una situazione di sovraindebitamento e predisporre, se del caso, un piano riferito esclusivamente a somme effettivamente dovute».

12.2.- Quanto al merito, aderisce ai dubbi di legittimità costituzionale sollevati dal giudice *a quo*, di cui riporta diffusamente le argomentazioni a sostegno, ed evidenzia, in particolare, che la disposizione censurata avrebbe introdotto «un limite esterno e generalizzato all'accesso alla tutela giurisdizionale, selezionando aprioristicamente le situazioni ritenute "meritevoli" di esame. In tal modo, più che disciplinare una condizione dell'azione, la disposizione realizz[erebbe] una compressione del diritto fondamentale di accesso al giudice, con effetti irragionevoli e discriminatori».

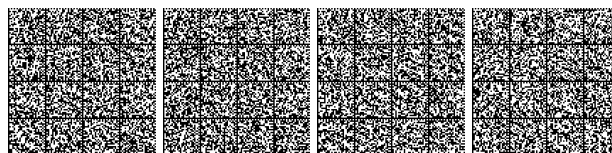
13.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare le questioni inammissibili o non fondate.

13.1.- Secondo l'Avvocatura le questioni sarebbero, in primo luogo, inammissibili per difetto di rilevanza.

La difesa statale rileva che il giudice *a quo*, nel ritenere che il contribuente sarebbe privo della legittimazione all'impugnazione diretta del ruolo e delle cartelle di pagamento, secondo quanto consentito dall'art. 12, comma 4-bis, lettera d), del d.P.R. n. 602 del 1973 - cioè quando dall'iscrizione a ruolo possa derivare un pregiudizio nell'ambito delle procedure previste dal codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (in seguito, anche: CCII) -, non avrebbe considerato che, «se è vero che alla domanda giudiziale per la composizione della crisi deve essere allegato un "piano di ristrutturazione dei debiti che indichi in modo specifico tempi e modalità per superare la crisi da sovraindebitamento" (art. 67 CCII), una simile domanda deve essere obbligatoriamente presentata tramite il competente Organismo di Composizione della Crisi (OCC), ai sensi dell'art. 68 CCII».

Pertanto, sostiene la difesa statale, «la fase giudiziale è sempre preceduta da una fase stragiudiziale in cui il debitore, con l'ausilio del competente OCC, predispone la proposta per i creditori, previo accertamento della sua effettiva esposizione debitoria».

Ne dovrebbe derivare, conclude l'Avvocatura, che il giudice rimettente avrebbe dovuto verificare se il contribuente avesse «almeno presentato istanza al competente OCC e perciò avviato la fase stragiudiziale prodromica all'eventuale



presentazione della domanda giudiziale», incorrendo, in tal modo, in «un'incompleta descrizione della fattispecie concreta che vizi[erebbe] la motivazione in ordine al requisito della rilevanza, impedendo di valutare la necessità di fare applicazione della disposizione censurata».

13.2.- L'Avvocatura ritiene, inoltre, che le questioni sarebbero inammissibili per erroneità del presupposto interpretativo.

Evidenzia in particolare che il giudice rimettente avrebbe erroneamente ritenuto che «la norma censurata imponga al debitore di dover sempre avviare la procedura giudiziale “al buio”, onde precostituirsi un interesse ad impugnare ai sensi della richiamata lett. d) del comma 4-bis cit. - così esponendolo a plurimi rischi in caso di esito negativo della stessa - senza però considerare che la disciplina di riferimento contempla una fase stragiudiziale finalizzata proprio a determinare l'ammontare dell'esposizione debitoria e a definire il piano di rientro. È in quella fase, anzitutto, che la norma censurata è destinata a trovare applicazione».

13.3.- Infine, la difesa statale ritiene che le questioni sarebbero inammissibili per incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Ciò in quanto il giudice *a quo* non avrebbe tenuto conto del fatto che il legislatore, raccogliendo il monito contenuto nella sentenza n. 190 del 2023 di questa Corte, ha introdotto con il d.lgs. n. 110 del 2024 anche misure finalizzate allo smaltimento del magazzino in carico all'Agenzia delle entrate-Riscossione, procedendo a un complessivo riordino del sistema di riscossione.

14.- Quanto al merito, per la difesa statale le questioni sarebbero non fondate.

14.1.- Circa la violazione degli artt. 77, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., osserva che l'art. 3-bis del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, che ha aggiunto il comma 4-bis all'art. 12 del d.P.R. n. 602 del 1973, è stato introdotto con un emendamento in sede di conversione, sicché il decreto-legge non poteva «recare, nelle premesse, l'indicazione delle ragioni di indifferibilità ed urgenza di una previsione ivi non presente». Quelle condizioni, tuttavia, erano state evidenziate nella relazione finale della Commissione interministeriale per la riforma della giustizia tributaria, e consistevano nell'««enorme proliferazione [...] di controversie strumentali di impugnazione degli estratti di ruolo radicate dai debitori iscritti a ruolo» e ai conseguenti “ingenti costi gestionali ed amministrativi per il presidio dei relativi contenziosi”».

14.2.- L'Avvocatura ritiene, poi, che sarebbero non fondate anche le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 113 Cost., che esamina unitariamente.

14.2.1.- Osserva, in primo luogo, che non vi sarebbe alcun vuoto di tutela per i contribuenti che non si trovino nelle condizioni previste dal legislatore per potere impugnare direttamente il ruolo e la cartella di pagamento invalidamente notificata, perché sarebbe comunque possibile l'impugnazione, anche se in via “indiretta”: in tali casi, quindi, «l'accesso ai giudici non risult[erebbe] impedito, bensì solo rinviato».

14.2.2.- Inoltre, la disposizione censurata non violerebbe il principio di uguaglianza né sarebbe intrinsecamente irragionevole.

Secondo la difesa statale, il legislatore, stabilendo un limite alla possibilità di immediata impugnazione del ruolo e della cartella di pagamento, avrebbe inteso raggiungere un punto di equilibrio fra due interessi meritevoli di tutela: da un lato, quello di «arginare l'instaurazione, spesso strumentale e pretestuosa, di una mole di giudizi potenzialmente idonea a pregiudicare la funzionalità del sistema giudiziario nel suo complesso»; dall'altro, quello di «assicura[re] comunque tutela al contribuente, nei casi in cui ne ravvisa il bisogno, ossia qualora vi sia lo specifico pregiudizio ivi contemplato».

Aggiunge, a tal proposito, che dalla tabella riepilogativa dei dati del contenzioso in esame, che allega, risulterebbe che «dal 1.01.2017 al 20.12.2021, ossia fino alla data di entrata in vigore dell'art. 12, comma 4-bis, cit., sono state notificate ben 213.691 impugnazioni avverso estratti di ruolo (circa 55.000 nuovi giudizi all'anno), in larga parte concentrate in solo alcune aree geografiche del Paese e per lo più di valore assai contenuto (circa il 90% di tali controversie si colloca entro la soglia di valore di [euro] 5.000). Con l'avvento della nuova previsione normativa, invece, nel primo anno di applicazione della stessa, risultano instaurate soltanto circa 8.000 nuove controversie (di cui circa 6.700 entro la soglia di valore di [euro] 5.000)».

Questi dati dimostrerebbero, quindi, che il mezzo prescelto sarebbe proporzionato alle esigenze obiettive che il legislatore ha inteso soddisfare, in quanto frutto di un equilibrato bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti e volto ad assicurare la tutela immediata ai soli casi di «oggettiva sussistenza di un interesse» specificamente individuato, ferma restando la pienezza ed immediatezza della tutela cautelare.



14.3.- Quanto, poi, alle altre ipotesi che dovrebbero giustificare un'estensione della ipotesi di tutela anticipata, l'Avvocatura sostiene che il giudice rimettente «non riesce ad enucleare situazioni, diverse da quelle di cui all'art. 12, comma 4-bis, caratterizzate dalla presenza di un pregiudizio effettivo».

Infatti, aggiunge la difesa statale, stante l'estrema latitudine delle situazioni che, secondo il giudice *a quo*, sarebbero meritevoli di tutela immediata, per consentire la diretta impugnabilità del ruolo e delle cartelle di pagamento invalidamente notificate «occorrerebbe necessariamente renderli impugnabili sempre e comunque».

Pertanto, sul punto la difesa statale osserva che, «consentire [...] una tutela giudiziaria anche laddove [...] il contribuente non abbia alcun interesse o seria possibilità di parteciparvi, significherebbe consentire l'attivazione della non illimitata risorsa "giustizia" in assenza di un concreto ed attuale interesse ad agire, così dandosi la stura ad una proliferazione potenzialmente abusiva di giudizi del tutto inidonei ad arrecare una effettiva utilità al ricorrente».

14.4.- Aggiunge l'Avvocatura che il principio secondo cui «l'interesse ad agire debba essere inteso come il presupposto essenziale e preliminare di qualsiasi azione giurisdizionale», troverebbe conforto nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Cita, in particolare, Corte di giustizia dell'Unione europea, quarta sezione, sentenza 20 dicembre 2017, causa C-268/16P, Binca Seafoods GmbH [...], che ha affermato che «un ricorso di annullamento proposto da una persona fisica o giuridica è ricevibile solo ove quest'ultima abbia un interesse all'annullamento dell'atto impugnato. Un tale interesse presuppone che l'annullamento di tale atto possa produrre di per sé conseguenze giuridiche e che il ricorso possa quindi, con il suo esito, procurare un beneficio alla parte che lo ha proposto (sentenze del 4 giugno 2015, Andechser Molkerei Scheitz/Commissione, C682/13 [...], punto 25; del 17 settembre 2015, Mory e a./Commissione, C33/14P [...], punto 55, nonché ordinanza del 6 aprile 2017, Proforec/Commissione, C176/16P [...], punto 32)».

14.5.- Con riguardo alle questioni sollevate in riferimento agli artt. 10, 11 e 117, primo comma, Cost., la difesa statale evidenzia che, «[a] dispetto della suggestiva elencazione di norme e principi sovranazionali, la censura in esame è sostanzialmente priva di autonomia rispetto a quella di violazione degli artt. 3, 24, 111 e 113 Cost.».

15.- Nel giudizio sono state depositate le opinioni scritte in qualità di *amicus curiae* dell'Associazione camera lombarda degli avvocati tributaristi e dell'Associazione professionisti del diritto, che sono state ammesse con decreto presidenziale del 26 maggio 2026.

Gli amici curiae sviluppano argomenti sostanzialmente analoghi a quelli contenuti nell'ordinanza di rimessione a sostegno dell'illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

16.- In prossimità dell'udienza pubblica, la parte ha depositato una prima memoria con la quale ha replicato alle eccezioni della difesa statale di inammissibilità delle questioni.

Ritiene, in particolare, che non sarebbe fondata l'eccezione di non rilevanza delle questioni basata sulla considerazione che il giudice rimettente non avrebbe verificato se il contribuente avesse presentato istanza di accesso a una procedura di composizione della crisi presso il competente organismo di composizione della crisi.

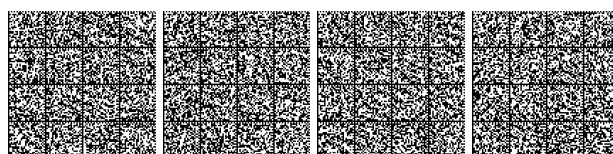
Questo rilievo non sarebbe corretto in quanto dagli atti di causa emergerebbe, invece, che il giudice rimettente avrebbe dato atto che il ricorrente aveva la mera intenzione di accedere alla procedura e tale circostanza non potrebbe essere considerata corrispondente all'effettivo avviamento.

Osserva poi, quanto all'affermazione della difesa statale secondo cui la disposizione censurata mirerebbe a contrastare la proliferazione di ricorsi abusivi, che tale finalità avrebbe potuto essere perseguita con misure idonee a prevenire iniziative processuali manifestamente infondate o meramente dilatorie, senza dovere necessariamente giungere alla radicale preclusione dell'immediato accesso al giudice.

La parte ha poi depositato il 26 giugno 2026, quindi tardivamente, un'ulteriore memoria.

Considerato in diritto

17.- Il Giudice di pace di Milano, sezione prima civile, con ordinanza iscritta al n. 8 reg. ord. del 2026, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 10, 11, 24, 77, primo e secondo comma, 97, secondo comma, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-bis, del d.P.R. n. 602 del 1973, aggiunto dall'art. 3-bis del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, sostituito dall'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 110 del 2024, e, successivamente, abrogato dall'art. 241, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 33 del 2025 e inserito all'art. 91 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di versamenti e riscossione, allegato al medesimo decreto legislativo, con decorrenza, ai sensi dell'art. 243, dal 1° gennaio 2027.



Il giudice rimettente rivolge l'attenzione al profilo della legittimazione del ricorrente del giudizio *a quo* e, in particolare, alla limitazione della diretta impugnazione del ruolo e della cartella di pagamento, che il contribuente assuma non essergli stata validamente notificata, prevista dall'art. 12, comma 4-*bis*, del d.P.R. n. 602 del 1973, come successivamente sostituito.

Dopo avere accertato che le cartelle di pagamento iscritte a ruolo e impugnate dal ricorrente del giudizio *a quo* non sono state regolarmente notificate, il rimettente ritiene che questi non versi in alcuna delle situazioni legittimanti l'impugnazione diretta, neppure in quella contemplata dall'art. 12, comma 4-*bis*, lettera d), del d.P.R. n. 602 del 1973, come sostituito dall'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 110 del 2024, che ha esteso tale possibilità anche all'ipotesi in cui il pregiudizio derivante dall'iscrizione a ruolo della cartella di pagamento non validamente notificata insorga «[n]ell'ambito delle procedure previste dal codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14».

A tal proposito, il rimettente riferisce che il ricorrente del giudizio *a quo* è un «piccolo imprenditore sovraindebitato» che, tuttavia, non avrebbe avviato la procedura cui fa riferimento il citato art. 12, comma 4-*bis*, lettera d), cioè quella prevista dal CCII, in quanto, prima di presentare la domanda di accesso alla procedura dinanzi al giudice competente, avrebbe dovuto necessariamente definire la propria situazione debitoria; diversamente, afferma il rimettente, sarebbe stato costretto a un avvio «al buio», senza quindi avere precisa contezza dei debiti effettivamente esistenti, esponendosi al rischio «di diniego o revoca dell'omologazione, diniego o perdita dell'esdebitazione e persino responsabilità penale».

18.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* ritiene che, nonostante l'accertamento della non validità della notifica delle cartelle di pagamento iscritte a ruolo, «la domanda del contribuente sarebbe destinata ad essere dichiarata inammissibile», in quanto la disposizione censurata gli avrebbe precluso la possibilità di una impugnazione diretta del ruolo e delle cartelle di pagamento; mentre, ove la stessa disposizione venisse dichiarata costituzionalmente illegittima, il ricorso del contribuente dovrebbe essere accolto, non sussistendo più la limitazione alla immediata impugnazione.

19.- Quanto al merito, secondo il rimettente la disposizione censurata, non riconoscendo in favore del ricorrente del giudizio *a quo* la legittimazione processuale all'impugnazione diretta, violerebbe gli artt. 3, 10, 11, 24, 77, primo e secondo comma, 97, secondo comma, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione a diversi parametri unionali e convenzionali.

19.1.- Una prima questione riguarda la violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto la limitazione all'immediata impugnazione comporterebbe una disparità di trattamento tra i contribuenti che hanno ricevuto la cartella mediante regolare notifica e quelli che, per effetto di errori imputabili all'amministrazione finanziaria, non l'hanno ricevuta.

19.2.- Altra ragione di disparità di trattamento riguarderebbe «i soggetti del rapporto tributario», perché «mentre le notifiche degli atti processuali vengono immediatamente vagliate dal giudice [...] con riguardo agli atti impositivi l'invalidità della notifica ha come unico effetto immediato [...] l'impossibilità per il contribuente di [...] attivare il controllo giurisdizionale sul medesimo».

19.3.- Un ulteriore effetto discriminatorio viene individuato dal rimettente nel fatto che «il ruolo e la cartella di pagamento irregolarmente notificati risultano, secondo l'attuale previsione normativa, non autonomamente impugnabili, mentre qualsiasi altro titolo esecutivo fiscale non regolarmente notificato - quale l'avviso di accertamento o l'ingiunzione fiscale [di cui al regio decreto n. 639 del 1910] - può invece essere contestato dinanzi al giudice».

20.- Quanto alla violazione dell'art. 24 Cost., il rimettente lamenta che la disposizione censurata limiterebbe le ipotesi di immediata impugnazione e, pertanto, il contribuente dovrebbe attendere la notifica dell'atto successivo, quali l'intimazione di pagamento, il preavviso di fermo amministrativo o l'iscrizione di ipoteca, ma ciò comporterebbe il venire meno di una protezione giurisdizionale effettiva, poiché tali atti concedono un termine estremamente ridotto per adempiere, entro il quale non sarebbe neppure possibile ricevere la tutela in via cautelare.

21.- Inoltre, il rimettente prospetta la violazione dell'art. 77, primo e secondo comma, Cost., perché la norma censurata sarebbe stata promulgata a mezzo di decreto-legge, ma senza che sussistesse il requisito della specifica necessità e urgenza, e, inoltre, senza che il Governo avesse ricevuto alcuna delega dal Parlamento, al quale soltanto sarebbe riservato il potere di legiferare nella materia della giustizia.

22.- Altra ragione di censura è individuata in riferimento agli artt. 111 e 113 Cost., poiché la norma censurata avrebbe introdotto nell'ordinamento delle utilità solo a favore della pubblica amministrazione, con conseguente violazione del principio del giusto processo e della parità delle parti in giudizio, e sarebbe stata limitata la tutela giurisdizionale solo alle ipotesi specificamente individuate.



23.- Secondo il rimettente vi sarebbe anche un contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto la norma sarebbe stata introdotta a mezzo di decreto-legge in assenza di una legge delega.

24.- Infine, il rimettente ritiene che la disposizione censurata violerebbe gli artt. 10, 11 e 117, primo comma, Cost. atteso che non sarebbe compatibile con il diritto unionale e convenzionale sotto differenti profili, quali: il diritto a una buona amministrazione e a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice imparziale; il principio di proporzionalità per ogni limitazione ai diritti riconosciuti dalla CDFUE; il principio di uguaglianza; il diritto a che nessuna autorità pubblica possa sottrarsi al controllo di legalità delle proprie pretese; il diritto ad un equo processo.

25.- In via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

25.1.- In primo luogo, la difesa statale ha denunciato il difetto di rilevanza delle questioni in quanto il giudice *a quo* avrebbe dovuto verificare se il ricorrente avesse «almeno presentato istanza al competente OCC e perciò avviato la fase stragiudiziale prodromica all'eventuale presentazione della domanda giudiziale», incorrendo, in tal modo, in «un'incompleta descrizione della fattispecie concreta che vizi[erebbe] la motivazione in ordine al requisito della rilevanza, impedendo di valutare la necessità di fare applicazione della disposizione censurata».

25.2.- L'eccezione non è fondata.

L'ordinanza di remissione precisa, infatti, che il ricorrente del giudizio *a quo* è «un piccolo imprenditore sovraindebitato» che risulta gravato, come evincibile dall'estratto di ruolo allo stesso trasmesso dall'amministrazione finanziaria, da cartelle di pagamento non regolarmente notificate: ciò che ai fini del controllo di plausibilità sulla motivazione della rilevanza delle questioni è sufficiente a escludere un'incompleta descrizione della fattispecie concreta.

26.- Un'ulteriore eccezione di inammissibilità delle questioni è stata sollevata per erroneità del presupposto interpretativo.

Secondo la difesa statale il giudice rimettente avrebbe erroneamente ritenuto che la disposizione censurata imponga al debitore di avviare la procedura giudiziale «al buio», cioè senza conoscere con precisione i debiti nei confronti dell'amministrazione finanziaria effettivamente esistenti.

Infatti, la procedura cui fa richiamo l'art. 12, comma 4-bis, lettera d), del d.P.R. n. 602 del 1973, contemplerebbe una fase stragiudiziale, da svolgersi dinanzi agli organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento, che sarebbe finalizzata a determinare l'ammontare dell'esposizione debitoria e a definire il piano di rientro: sarebbe proprio in questa fase che, anzitutto, la norma censurata sarebbe destinata a trovare applicazione.

26.1.- L'eccezione non è fondata trattandosi di un profilo che attiene al merito delle questioni.

27.- Infine, l'Avvocatura ha proposto l'eccezione di inammissibilità delle questioni per incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, basata sulla considerazione che il giudice *a quo* non avrebbe tenuto conto della complessiva e rinnovata disciplina che il legislatore, raccogliendo il monito contenuto nella sentenza di questa Corte n. 190 del 2023, avrebbe introdotto con il d.lgs. n. 110 del 2024, in particolare prevedendo anche misure finalizzate allo smaltimento del magazzino in carico all'Agenzia delle entrate-Riscossione, con un complessivo riordino del sistema di riscossione.

27.1.- L'eccezione non è fondata.

La difesa statale coglie nel segno laddove constata che il giudice rimettente ha ommesso di considerare le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 110 del 2024 concernenti la revisione del sistema della riscossione, ma ciò non involge profili relativi all'inammissibilità delle questioni, che si verifica solo quando «l'omessa ricostruzione della cornice normativa e giurisprudenziale di riferimento compromette irrimediabilmente l'iter logico argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del rimettente sulla rilevanza [...] (*ex plurimis*, sentenze n. 61 e n. 15 del 2021, n. 264 e n. 228 del 2020, e n. 150 del 2019)» (sentenza n. 258 del 2021).

28.- Va invece rilevata d'ufficio l'inammissibilità delle questioni relative alle dedotte violazioni degli artt. 77, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., per insufficiente e contraddittoria motivazione sulla non manifesta infondatezza (*ex plurimis*, sentenze n. 52 del 2025 e n. 136 del 2022).

La violazione dell'art. 77, primo e secondo comma, Cost. viene infatti prospettata dal rimettente facendo richiamo al d.l. n. 146 del 2021, come convertito, che avrebbe aggiunto all'art. 12 del d.P.R. n. 602 del 1973, il comma 4-bis, introducendo per la prima volta il regime limitativo della immediata impugnazione del ruolo e della cartella di pagamento.

Tuttavia, lo stesso rimettente evidenzia, senza altra spiegazione e in modo contraddittorio, che la disposizione da lui censurata non è quella introdotta dal citato decreto-legge, rispetto alla quale contesta l'assenza di «delegazione delle Camere», bensì quella dell'art. 12 del d.lgs. n. 110 del 2024 che ha interamente sostituito la prima.



Del tutto generica e priva di sufficiente motivazione è anche l'evocazione dell'art. 117, primo comma, Cost. al fine di sostenere che non sarebbe possibile intervenire con decretazione d'urgenza in materia di giustizia tributaria, ritenuta assertivamente riservata al Parlamento.

29.- All'esame del merito degli ulteriori dubbi di legittimità costituzionale sollevati dal giudice *a quo* occorre premettere che questioni non dissimili da quelle odierne sono state vagliate da questa Corte con la sentenza n. 190 del 2023 in relazione alla versione allora vigente dell'art. 12, comma 4-*bis*, del d.P.R. n. 602 del 1973.

In tale pronuncia, della quale peraltro il giudice *a quo* è avveduto, se da un lato si è evidenziato un *vulnus* al ««bisogno» di tutela giurisdizionale» perché questo potrebbe emergere «in situazioni diverse da quelle considerate nella norma censurata», dall'altro si è precisato che il «rimedio alla situazione che si è prodotta per effetto della norma censurata coinvolge però profili rimessi - quanto alle forme e alle modalità - alla discrezionalità del legislatore e non spetta, almeno in prima battuta, a questa Corte; tale risultato può, infatti, essere ottenuto intervenendo in più direzioni, peraltro non alternative: sia, da un lato, estendendo, con i criteri ritenuti opportuni, la possibilità di una tutela «anticipata» a fattispecie ulteriori (quali quelle prima qui indicate) rispetto a quelle previste dalla norma censurata, sia, dall'altro, agendo in radice, ovvero sulle patologie che ancora permangono nel sistema italiano della riscossione».

La citata sentenza va pertanto collocata nel «genus delle pronunce qualificate dalla dottrina di «inammissibilità di sistema», in quanto, pur riscontrando una dubbia compatibilità con i parametri costituzionali evocati, non si risolvono con una dichiarazione di illegittimità costituzionale, ma rimettono, in prima battuta, alla discrezionalità del legislatore (così, fra le altre, sentenze n. 130 e n. 71 del 2023 e n. 22 del 2022) il quomodo del necessario intervento - che può realizzarsi secondo un ventaglio di soluzioni plausibili - finalizzato a rimuovere il riscontrato *vulnus*» (sentenza n. 46 del 2025).

29.1.- Al pressante auspicio contenuto nella sentenza n. 190 del 2023 il legislatore ha dato un sollecito seguito con il d.lgs. n. 110 del 2024: per un verso, significativamente ampliando le ipotesi di immediata impugnazione; per l'altro, revisionando il sistema di riscossione.

29.1.1.- Quanto al primo profilo, l'art. 12 del d.lgs. n. 110 del 2024, che ha modificato l'art. 12, comma 4-*bis*, del d.P.R. n. 602 del 1973 - trasfuso nell'art. 91 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di versamenti e riscossione, allegato al d.lgs. n. 33 del 2025, con decorrenza dal 1° gennaio 2027 - ha stabilito: «4-*bis*. L'estratto di ruolo non è impugnabile. Il ruolo e la cartella di pagamento che si assume invalidamente notificata sono suscettibili di diretta impugnazione nei casi in cui il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione a ruolo possa derivargli un pregiudizio:

- a) per effetto di quanto previsto dal codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36;
- b) per la riscossione di somme allo stesso dovute dai soggetti pubblici di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 gennaio 2008, n. 40, anche per effetto delle verifiche di cui all'articolo 48-*bis* del presente decreto;
- c) per la perdita di un beneficio nei rapporti con una pubblica amministrazione;
- d) nell'ambito delle procedure previste dal codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14;
- e) in relazione ad operazioni di finanziamento da parte di soggetti autorizzati;
- f) nell'ambito della cessione dell'azienda, tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 14 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472».

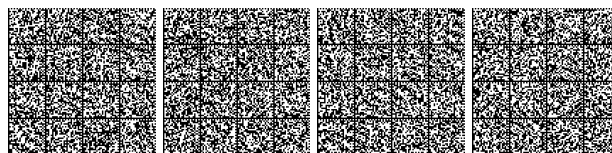
29.1.2. - Quanto al secondo profilo, con il d.lgs. n. 110 del 2024 il legislatore ha provveduto a una riforma del sistema della riscossione, operando su più fronti.

In primo luogo, ha stabilito puntuali adempimenti a carico dell'Agenzia delle entrate-Riscossione finalizzati a evitare, per il futuro, la formazione di un magazzino di crediti non riscossi (art. 2).

In secondo luogo, ha definito regole precise per il discarico automatico e anticipato dei carichi affidati all'Agenzia delle entrate-Riscossione (artt. 3-5).

In terzo luogo, ha disciplinato i poteri di verifica e di controllo nonché le responsabilità dell'agente per la riscossione (art. 6).

Infine, ha costituito una commissione con il compito di procedere all'analisi del magazzino in carico all'Agenzia delle entrate-Riscossione e di relazionare al Ministro dell'economia e delle finanze, proponendogli le possibili soluzioni, da attuare con successivi provvedimenti legislativi, per conseguire il discarico di tutto o parte del predetto magazzino (art. 7).



30.- Tanto premesso, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 10, 11, 24, 97, secondo comma, 111, 113 e 117, primo comma, Cost. non sono fondate per erroneità del presupposto interpretativo da cui muove il rimettente (*ex plurimis*, sentenza n. 38 del 2021).

La modifica legislativa prima ricordata ha infatti previsto, all'art. 12, comma 4-*bis*, lettera *d*), del d.P.R. n. 602 del 1973, la legittimazione all'impugnazione diretta del ruolo e della cartella di pagamento che si assume non validamente notificata anche quando dall'iscrizione possa derivare al contribuente un pregiudizio «nell'ambito delle procedure previste dal codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14».

Va quindi osservato che l'ordinanza di rimessione qualifica il ricorrente del giudizio *a quo* quale «piccolo imprenditore sovraindebitato». Il riferimento è, dunque, alla nozione di «impresa minore», cioè a quella impresa che, secondo l'art. 2, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 14 del 2019, presenta congiuntamente dei limiti di attivo patrimoniale (euro trecentomila), di ricavi (non superiori a euro duecentomila) e di debiti (non superiori a euro cinquecentomila). Ove sussistano questi requisiti, il debitore può accedere alla procedura di «concordato minore» nonché di «liquidazione controllata del sovraindebitato».

L'erroneità della lettura interpretativa della disposizione censurata operata dal giudice rimettente risiede nel ritenere che, nonostante tale qualifica, il contribuente sia aprioristicamente escluso dall'ambito di applicazione della novella legislativa ed esposto all'avvio «della procedura “al buio”» - col rischio «di diniego o revoca dell'omologazione, diniego o perdita dell'esdebitazione e persino responsabilità penale» -, in quanto costretto a presentare la domanda dinanzi al giudice competente per la composizione della crisi da sovraindebitamento senza potere previamente conoscere se la pretesa dell'amministrazione finanziaria sia effettiva o meno.

Il rimettente non considera, infatti, che il contribuente, in base a una corretta interpretazione della disposizione censurata, è pienamente legittimato a impugnare immediatamente il ruolo e le cartelle di pagamento che assuma invalidamente notificate; ciò, per il fatto che si ricade nell'ambito delle procedure previste dal CCII in favore dell'imprenditore minore già all'atto della instaurazione della fase stragiudiziale dinanzi all'OCC.

Queste procedure, che consistono nel concordato minore e nella liquidazione controllata del sovraindebitato, prevedono, infatti, una fase preparatoria, di natura stragiudiziale, che si attiva prima di depositare la domanda dinanzi al giudice competente.

Per il concordato minore, l'art. 76 CCII stabilisce, in particolare, al comma 1, che «[l]a domanda è formulata tramite un OCC» e, al comma 2, che tale organismo allega alla domanda una «relazione particolareggiata dell'OCC, che comprende: *a*) l'indicazione delle cause dell'indebitamento e della diligenza impiegata dal debitore nell'assumere le obbligazioni; *b*) l'esposizione delle ragioni dell'incapacità del debitore di adempiere le obbligazioni assunte; *c*) l'indicazione della eventuale esistenza di atti in frode o di atti del debitore impugnati dai creditori; *d*) la valutazione sulla completezza e attendibilità della documentazione depositata a corredo della domanda, nonché sulla fattibilità del piano e sulla convenienza dello stesso rispetto all'alternativa della liquidazione controllata; *e*) l'indicazione presumibile dei costi della procedura». Inoltre, al comma 4, l'art. 76 CCII prevede che «[l]'OCC, entro sette giorni dall'avvenuto conferimento dell'incarico da parte del debitore, ne dà notizia all'agente della riscossione e agli uffici fiscali, anche degli enti locali, competenti sulla base dell'ultimo domicilio fiscale dell'istante, i quali entro quindici giorni debbono comunicare il debito tributario accertato e gli eventuali accertamenti pendenti».

Per la liquidazione controllata, l'art. 269 CCII dispone che «1. Il ricorso può essere presentato personalmente dal debitore, con l'assistenza dell'OCC. 2. Al ricorso deve essere allegata una relazione, redatta dall'OCC, che esponga una valutazione sulla completezza e l'attendibilità della documentazione depositata a corredo della domanda e che illustri la situazione economico-patrimoniale e finanziaria del debitore. La relazione indica le cause dell'indebitamento e la diligenza impiegata dal debitore nell'assumere le obbligazioni e contiene l'attestazione di cui all'articolo 268, comma 3, quarto periodo. 3. L'OCC, entro sette giorni dal conferimento dell'incarico da parte del debitore, ne dà notizia all'agente della riscossione e agli uffici fiscali, anche degli enti locali, competenti sulla base dell'ultimo domicilio fiscale dell'istante».

Il contribuente, pertanto, senza doversi esporre ai paventati rischi di presentazione di una domanda giudiziale «al buio», è pienamente legittimato a impugnare immediatamente il ruolo e la cartella di pagamento che assuma non essergli stata validamente notificata rappresentando al giudice di avere instaurato la fase stragiudiziale (che riveste anche una funzione consultiva per il debitore) dinanzi all'OCC e contestualmente dando prova della sua legittimazione all'impugnazione allegando la condizione di sovraindebitamento e l'incidenza pregiudizievole che avrebbe il «peso» del debito risultante dal ruolo e dalle cartelle di pagamento ai fini della regolare conclusione della procedura che intenda attivare.

In definitiva, non si verifica alcun pregiudizio per il contribuente e sussiste l'immediata impugnabilità auspicata dal rimettente.



Del resto, va considerato che, sul piano sistematico, anche per le altre situazioni legittimanti l'impugnazione diretta del ruolo e della cartella di pagamento, previste dalla disposizione censurata, il legislatore ha utilizzato formule particolarmente ampie, quali: «per la perdita di un beneficio» nei rapporti con la pubblica amministrazione (art. 12, comma 4-bis, lettera c); «in relazione» a operazioni di finanziamento da parte di soggetti autorizzati (art. 12, comma 4-bis, lettera e); «nell'ambito» della cessione dell'azienda (art. 12, comma 4-bis, lettera f).

Ciò a ragione, perché le diverse ipotesi espressamente contemplate sono caratterizzate da contesti e situazioni diverse: quel che rileva, piuttosto, è la prova dell'effettivo pregiudizio, il cui onere, in relazione alle diverse ipotesi contemplate, spetta al contribuente e la cui valutazione è rimessa al giudice dell'impugnazione.

31.- Dall'erroneità del presupposto interpretativo consegue il venire meno dei restanti dubbi di legittimità costituzionale prospettati, inscindibilmente legati all'asserita mancanza di legittimazione del ricorrente del giudizio *a quo* all'immediata impugnazione, che nella specie si è rivelata insussistente (sentenza n. 53 del 2018).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-bis, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), come aggiunto dall'art. 3-bis del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, sostituito dall'art. 12, comma 1, del decreto legislativo 29 luglio 2024, n. 110 (Disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione), successivamente abrogato dall'art. 241, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 24 marzo 2025, n. 33 (Testo unico in materia di versamenti e di riscossione) e inserito all'art. 91 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di versamenti e riscossione, allegato al medesimo decreto legislativo, con decorrenza, ai sensi dell'art. 243, dal 1° gennaio 2027, sollevate, in riferimento agli artt. 77, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, dal Giudice di pace di Milano, sezione prima civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-bis, del d.P.R. n. 602 del 1973, come aggiunto dall'art. 3-bis del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, sostituito dall'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 110 del 2024, successivamente abrogato dall'art. 241, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 33 del 2025 e inserito all'art. 91 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di versamenti e riscossione, allegato al medesimo decreto legislativo, con decorrenza, ai sensi dell'art. 243, dal 1° gennaio 2027, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 10, 11, 24, 97, secondo comma, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., dal Giudice di pace di Milano, sezione prima civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

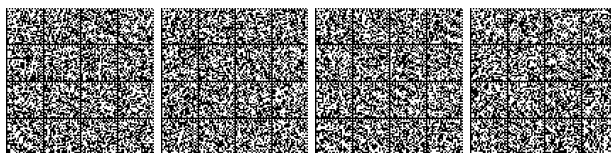
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 6 ottobre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 161

Sentenza 7 luglio - 6 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Norme per il recupero del patrimonio edilizio esistente - Facoltà, per i comuni, di consentire mutamenti di destinazione d'uso astrattamente ammissibili - Novella volta a estendere la disciplina di recupero anche agli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione - Asserito obbligo, per i comuni che abbiano esercitato la suddetta facoltà, di consentire i medesimi mutamenti anche rispetto alle nuove costruzioni all'interno della medesima zona - Denunciata lesione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, proporzionalità, tutela del paesaggio e dell'ambiente, buon andamento della pubblica amministrazione, sussidiarietà verticale - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Puglia 15 novembre 2007, n. 33, art. 8-*bis*, in combinato disposto con l'art. 27, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2021, n. 51.
- Costituzione, artt. 3, 9, 97 e 118.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

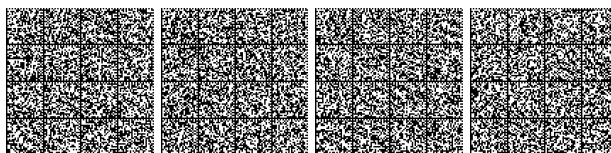
Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8-*bis* della legge della Regione Puglia 15 novembre 2007, n. 33 (Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate), come modificato dall'art. 27, comma 1 (*recte*: in combinato disposto con l'art. 27, comma 1), della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2021, n. 51 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2022), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione terza, nel procedimento vertente tra Kamelya Real Estate srl e il Comune di Bari, con ordinanza del 22 gennaio 2026, iscritta al n. 37 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visti l'atto di costituzione di Kamelya Real Estate srl, nonché l'atto di intervento della Regione Puglia;
udita nell'udienza pubblica del 7 luglio 2026 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;
uditi gli avvocati Saverio Profeta per Kamelya Real Estate srl e Anna Bucci per la Regione Puglia;
deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2026.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 22 gennaio 2026, iscritta al n. 37 del registro ordinanze 2026, il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione terza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 118 della Costituzione, dell'art. 8-bis della legge della Regione Puglia 15 novembre 2007, n. 33 (Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate), «come modificato dall'art. 27, comma 1» (*recte*: in combinato disposto con l'art. 27, comma 1), della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2021, n. 51 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2022).

2.- Secondo quanto riferito dal rimettente, il giudizio *a quo* origina dal ricorso avverso il provvedimento con il quale il Comune di Bari ha respinto un'istanza di permesso di costruire per un intervento di recupero e cambio di destinazione d'uso (da ufficio a residenziale) di un fabbricato esistente, sito «[...] in una zona mista in cui è consentito di norma l'uso residenziale e quello per terziario al 50% ciascuno (art. 39 N.T.A. del P.R.G. del Comune di Bari, intitolato: "Zona per attività terziarie")».

L'istanza era stata proposta ai sensi dell'art. 8-bis della legge reg. Puglia n. 33 del 2007, «norma finalizzata a favorire il riuso del patrimonio edilizio esistente mediante mutamenti d'uso in deroga allo strumento urbanistico in determinate aree individuate dai singoli Comuni» (nello specifico, il Comune di Bari aveva attivato la deroga per la zona mista ex art. 39 del piano regolatore generale - PRG in cui è ubicato l'immobile *de quo*). Essa è stata però respinta per contrasto con la deliberazione del Consiglio comunale 13 gennaio 2025, n. 2, che, nell'escludere l'intera zona dall'applicabilità della deroga regionale sui mutamenti d'uso, ha precluso il cambio di destinazione sia per le nuove costruzioni, sia per gli edifici esistenti, «modificando il precedente orientamento (Delibera n. 11 del 2022) che invece consentiva, nella specifica area, il cambio di destinazione per le vecchie costruzioni, ma non per quelle ancora da realizzarsi».

L'istante impugnava dinanzi al TAR Puglia il diniego e la deliberazione presupposta, denunciandone l'illegittimità sotto plurimi profili.

Riporta sempre il rimettente che il ricorso deduceva, in particolare, che quest'ultima deliberazione avrebbe tradito la *ratio* della normativa regionale volta a favorire il riuso del patrimonio edilizio e il contenimento del consumo di suolo, «creando l'irragionevole effetto per cui il cambio d'uso sarebbe consentito nelle zone di espansione, ma vietato in quelle miste, oggetto della specifica deroga». E che, costituitosi in giudizio, il Comune di Bari rilevava che la scelta di inibire il cambio d'uso nell'intera zona rappresentava «un "atto dovuto" a seguito del giudicato formatosi in una vicenda parallela».

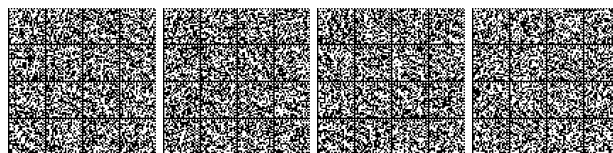
3.- Più in dettaglio, l'ordinanza di rimessione precisa che, ai sensi dell'art. 8-bis, comma 1, della legge reg. Puglia n. 33 del 2007, introdotto dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 aprile 2014, n. 16, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 15 novembre 2007, n. 33 (Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate)», i comuni, «al fine di favorire il riuso e il recupero del patrimonio edilizio esistente [...] possono consentire mutamenti di destinazione d'uso [...] di immobili legittimamente edificati [...] in zone territoriali omogenee che lo strumento urbanistico generale prevede a destinazione mista [...]» (comma 1) e che, in attuazione di tale disposizione, il Comune di Bari, con deliberazione 18 giugno 2015, n. 31, aveva consentito il cambio di destinazione per i fabbricati esistenti nella suddetta zona.

Aggiunge, poi, che il legislatore regionale, con il richiamato art. 27, comma 1, della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, ha ampliato l'ambito della suddetta deroga sui mutamenti d'uso, disponendo che «[l]e norme di cui all'articolo 8-bis [della legge reg. Puglia n. 33 del 2007] si applicano, altresì, agli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione [...]».

Riferisce, ancora, il rimettente che il Comune aveva, quindi, adottato una seconda deliberazione - 28 febbraio 2022, n. 11 - con la quale, al fine di non aggravare il carico urbanistico, aveva precisato che i predetti cambi d'uso erano consentiti solo per gli immobili esistenti e non anche per gli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione. Senonché, tale scelta «selettiva» era stata censurata dalla sentenza del Consiglio di Stato, sezione quarta, 20 agosto 2024, n. 7179 che, nel confermare la pronuncia di primo grado, resa dello stesso TAR Puglia, sezione terza, 2 gennaio 2024, n. 3, aveva interpretato «rigorosamente» la richiamata novella del 2021, statuendo che il comune «non ha alcuna facoltà di operare distinzioni all'interno della medesima zona omogenea, attesa la chiarezza del testo di legge che impone un trattamento unitario».

Specifica, da ultimo, il Tribunale rimettente che, in ottemperanza a tale pronuncia, il Comune di Bari aveva adottato una terza deliberazione, 13 gennaio 2025, n. 2, che vieta indistintamente nella zona *de qua* il cambio di destinazione sia per i fabbricati esistenti che per gli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione, sulla scorta della quale aveva poi assunto il provvedimento reiettivo impugnato nel giudizio principale.

4.- È, dunque, nel descritto contesto, che il giudice *a quo* ha ritenuto di dover adire questa Corte per sollevare, in riferimento ai già richiamati parametri (artt. 3, 9, 97 e 118 Cost.), plurime questioni di legittimità costituzionale del richiamato «art. 8-bis della L.R. Puglia n. 33 del 2007, come modificato dall'art. 27, comma 1, L.R. n. 51 del 2021», nella parte in cui «estendendo



l'applicabilità della disciplina anche agli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione, non prevede la facoltà per i Comuni di disciplinare in modo differenziato il recupero del patrimonio edilizio esistente rispetto alle nuove costruzioni all'interno della medesima zona».

5.- In punto di rilevanza, il rimettente sottolinea il «[...] nesso di pregiudizialità diretta tra la norma censurata, l'atto di pianificazione generale ed il diniego finale», in quanto, a legislazione vigente, il Comune sarebbe «costretto a negare il cambio d'uso per l'edificio esistente perché la zona è già satura, anche solo per le nuove costruzioni». Per effetto delle disposizioni censurate, la riscontrata carenza di dotazioni riferibile ai nuovi immobili avrebbe, infatti, automaticamente condizionato anche il cambio di destinazione d'uso degli edifici esistenti. L'ordinanza rileva quindi che se questa Corte dovesse rimuovere il suddetto «vincolo di inscindibilità, lo scenario muterebbe radicalmente», poiché «la declaratoria di incostituzionalità travolgerebbe per invalidità derivata anche la Delibera consiliare n. 2 del 2025 (atto meramente applicativo) e, di conseguenza, il diniego impugnato [...]» e «[l']effetto caducante determinerebbe la riesplorazione della volontà pianificatoria già espressa dall'Ente nella precedente Delibera n. 11 del 2022 [...]». Inoltre, «[...] il diniego [...] diverrebbe comunque illegittimo per eccesso di potere», poiché «[v]enuto meno l'obbligo di trattamento unitario, l'accertata carenza di standard (riferita al nuovo) non potrebbe più giustificare logicamente il diniego per l'esistente, rendendo il provvedimento viziato per contraddittorietà e difetto di istruttoria». Pertanto, la rimozione della norma sarebbe «l'unico passaggio necessario e sufficiente per la soddisfazione della domanda giudiziale di parte ricorrente, la quale si è vista negare il permesso [...] per un vincolo legale astratto che ha legato irragionevolmente le sorti del suo fabbricato a quelle degli immobili ancora da realizzarsi».

Al contempo, l'ordinanza di rimessione esclude di poter effettuare un'interpretazione conforme delle disposizioni censurate, sostenendo che «[l']univocità del dato testuale e la chiara finalità di sistema della riforma del 2021 (che ha sottratto ai Comuni la scelta sulla tipologia di intervento) precludono un'interpretazione adeguatrice, rendendo l'incidente di costituzionalità l'unico rimedio esperibile». A tale riguardo, il TAR osserva che, sul piano letterale, il censurato art. 27, comma 1, statuisce che le deroghe «si applicano, altresì» alle nuove costruzioni, laddove «[l']uso del modo indicativo presente (“si applicano”), privo di verbi servili o modali che concedano facoltà (quali “possono applicarsi” o “il Comune può applicare”), costituisce il primo indice di rigidità del testo». L'utilizzo dell'avverbio «altresì» renderebbe il dato letterale insuperabile, istituendo «un vincolo di equiparazione giuridica automatica e necessaria tra il regime del patrimonio esistente e quello delle nuove costruzioni».

Il piano teleologico confermerebbe l'univocità dell'interpretazione, in quanto la legge regionale avrebbe inteso attribuire ai comuni il potere di individuare il «luogo» ove applicare la deroga (la perimetrazione della zona mista), sottraendo però agli stessi il potere di decidere «cosa» autorizzare (la tipologia di intervento), «avendo quindi il legislatore compiuto a monte una scelta che lega indissolubilmente il destino del recupero edilizio a quello delle nuove espansioni». Una siffatta «lettura rigorosa» della norma costituirebbe *ius receptum*, avendo il Consiglio di Stato (nella citata sentenza n. 7179 del 2024) censurato la diversa interpretazione «selettiva» in forza della quale i comuni potrebbero scindere le sorti degli edifici esistenti da quelle dei nuovi fabbricati, autorizzando il cambio d'uso per gli uni e non per gli altri. La richiamata pronuncia del Consiglio di Stato avrebbe, invero, determinato un «effetto di consolidamento amministrativo», inducendo il Comune a introdurre «il divieto generalizzato di cui sopra», con la conseguenza che, se esso Tribunale «tentasse una lettura “selettiva”, costringerebbe l'Amministrazione a violare un precetto giurisdizionale del Consiglio di Stato, creando un inammissibile conflitto pratico di giudicati».

6.- In ordine alla non manifesta infondatezza, l'ordinanza assume che «[l]a norma» violerebbe il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto sarebbero trattate «in modo identico situazioni fattuali oggettivamente diverse ed anzi opposte: il recupero del patrimonio esistente e la nuova edificazione». L'equiparazione normativa tra due fenomeni inconciliabili renderebbe «la disposizione intrinsecamente irragionevole e distonica rispetto alla sua stessa *ratio legis*, volta a promuovere la “rigenerazione urbana”».

L'art. 27, comma 1, della legge reg. Puglia n. 51 del 2021 sarebbe altresì in contrasto con il canone di ragionevolezza e proporzionalità, confliggendo con il «dato di realtà [...]» secondo cui «il riuso di un volume esistente ha un impatto pari a zero in termini di consumo di suolo, mentre la nuova edificazione comporta un'alterazione irreversibile della matrice ambientale». Secondo il rimettente, nell'equiparare il recupero dell'esistente alla nuova edificazione, la «norma censurata tradisce la logica stessa della L.R. Puglia n. 33 del 2007, rubricata “Misure per il recupero e il riuso” poiché finisce per paralizzare proprio l'attività che la legge intendeva favorire, impedendo il raggiungimento dello scopo prefissato» e determinando un «corto-circuito tra il fine legislativo (incentivare il riuso) e lo strumento prescelto [...]». La «misura restrittiva (il divieto totale)» non sarebbe, inoltre, indispensabile per tutelare gli standard, poiché se «il divieto è l'unica via per non consumare suolo e servizi; per l'esistente, invece, il carico urbanistico (che è funzionale, non fisico) può essere gestito attraverso gli strumenti perequativi». In definitiva, il sacrificio imposto al privato e all'interesse pubblico sarebbe «eccessivo e controproducente», sacrificando ingiustamente l'iniziativa economica privata, la tutela dell'ambiente e la rigenerazione del territorio. In altri termini, il «vincolo di inscindibilità» sarebbe «una misura sproporzionata perché impedisce ogni bilanciamento dei valori in gioco».

6.1.- La «disposizione censurata» sarebbe, inoltre, in contrasto con la tutela costituzionale del paesaggio e dell'ambiente (art. 9 Cost.). L'automatismo della norma, infatti, per un verso, produrrebbe «un evidente effetto di eterogeneità dei fini», poiché,



«bloccando la trasformazione dell'esistente», sposterebbe la domanda abitativa verso aree libere o periurbane, «incentivando indirettamente quella pressione edificatoria su suolo vergine che l'art. 9 Cost. impone invece di limitare»; e, per l'altro verso, condannerebbe gli immobili esistenti a «una irreversibile obsolescenza funzionale», determinando «“vuoti urbani” [...] che feriscono il paesaggio cittadino [...]». In sostanza, nell'imporre una «pietrificazione» delle funzioni d'uso in zone miste, la «norma censurata» impedirebbe «quella manutenzione attiva del territorio che è il presupposto stesso della tutela paesaggistica, trasformando la doverosa attività di pianificazione in un vincolo cieco che, lungi dal proteggere l'ambiente, ne accelera il decadimento».

6.2.- Per altro aspetto, «[l]a norma» comprimerebbe ingiustificatamente i «poteri pianificatori di titolarità del Comune». Se il «principio di sussidiarietà verticale ex art. 118 Cost. impone che le scelte gestionali siano prossime al territorio», nel caso di specie il censurato «automatismo» renderebbe l'ente locale «insensibile alla realtà micro-urbanistica». Pertanto, le disposizioni de quibus impedirebbero allo stesso ente di «apprezzare la specificità della singola situazione locale (il singolo palazzo, la singola via), che solo l'amministrazione di prossimità è in grado di valutare».

6.3.- Sarebbe, ancora, violato il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), in relazione agli obiettivi di riuso del patrimonio edilizio esistente. Nel tentativo di arginare il nuovo carico insediativo, «la norma» finirebbe, invero, per «precludere a priori anche quelle opportunità positive - come il recupero funzionale di un immobile ad uso ufficio, degradato e vuoto - che, se valutate nel concreto dall'amministrazione di prossimità, realizzerebbero l'interesse pubblico alla rigenerazione, senza alcun costo ambientale».

7.- Conclusivamente, l'ordinanza precisa di non voler «sollecitare una pronuncia che si sostituisca in qualche modo alle valutazioni di politica urbanistica regionale, ad esempio espungendo dall'ordinamento la possibilità [...] di assentire il cambio d'uso anche per i nuovi interventi», ma di volere soltanto censurare, perché lesivo degli interessi della collettività e in contrasto con la Costituzione, l'«automatismo introdotto dalla norma citata». La pronuncia richiesta sarebbe, dunque, preordinata a consentire un'«applicazione selettiva della deroga urbanistica», così da restituire all'ente locale il potere e il dovere di pianificare, senza irragionevoli automatismi.

8.- Intervenuta in giudizio, la Regione Puglia ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità della dedotta «questione» (*recte*: delle dedotte questioni).

A suo parere, il rimettente sarebbe incorso, in primo luogo, in un'«aberratio ictus», dal momento che l'art. 27, comma 1, della legge reg. Puglia n. 51 del 2021 non modificherebbe «in alcun modo l'art. 8 bis della L. R. n. 33/2007, limitandosi ad estenderne gli effetti a un'altra fattispecie». L'oggetto delle questioni risulterebbe, dunque, individuato «in modo impreciso e fuorviante», poiché la censura «è rivolta a una disposizione (il più volte richiamato art. 8 bis della L. R. n. 33/2007) che non produce gli effetti lesivi lamentati dal [...] rimettente». L'effetto ritenuto costituzionalmente illegittimo sarebbe, infatti, riconducibile «alla scelta operata dal legislatore con l'art. 27, comma 1, della L. R. n. 51/2021 che ha esteso l'ambito applicativo della deroga anche alle nuove costruzioni».

In ogni caso, le «disposizioni regionali censurate» non contemplerebbero «quell'automatismo o quel vincolo di inscindibilità che il TAR Bari vi ha letto e da cui ha fatto derivare le censure di incostituzionalità», avendo il legislatore regionale soltanto voluto «ampliare gli strumenti di governo e uso del territorio a disposizione dei comuni», giammai restringere o limitare la «discrezionalità loro spettante nell'esercizio della funzione pianificatoria del territorio». Invero, l'art. 27 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021 andrebbe letto «in aderenza alla *ratio legis* sottesa all'art. 8 bis citato», la quale «certamente non obbliga i Comuni ad avvalersi delle possibilità ivi previste, come emerge dalla stessa lettera legis: “... i comuni possono consentire mutamenti di destinazione d'uso [...]». Lungi dal vincolare la discrezionalità del comune, le suddette disposizioni sancirebbero che tale ente «possa avvalersi o meno della possibilità ivi prevista, e, nel caso che si determini ad individuare le aree in cui consentire i mutamenti di destinazione d'uso, possa ben modulare le decisioni nella maniera e nella misura che ritiene opportune, convenienti e più confacenti ai “criteri” imposti dalla stessa norma». L'assunto interpretativo del rimettente sarebbe smentito dall'impiego del termine «altresì», che avrebbe soltanto il significato di estendere l'applicabilità dell'art. 8-bis alle fattispecie del citato art. 27 (fabbricati nuovi), «mantenendone inalterati contenuti e caratteristiche, che sono e rimangono improntati al pieno rispetto della discrezionalità dei comuni, i quali “possono” (e non devono) consentire i mutamenti di destinazione d'uso». Risulterebbe così evidente che il giudice *a quo* «abbia erroneamente esercitato il suo potere/dovere di cercare l'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata [...]». Inoltre, «la questione» apparirebbe diretta «non a risolvere un dubbio di legittimità costituzionale, ma a ricevere da codesta Sovrana Corte un improprio avallo a una determinata interpretazione della norma censurata, rimessa al giudice di merito [...]».

Pertanto, la «questione sollevata» sarebbe «inammissibile per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, per mancato esperimento del tentativo di interpretazione conforme a Costituzione, nonché per l'uso improprio dello strumento del vaglio di costituzionalità per avallare una certa interpretazione della norma censurata».

Da ultimo, la Regione eccepisce che il giudice *a quo* avrebbe comunque «preso le mosse da una lacunosa ponderazione del complessivo quadro normativo» tale da compromettere l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento della rimessione.



8.1.- Passando alle singole questioni, la Regione nega anzitutto la violazione dell'art. 3 Cost., poiché, dal momento che il presunto vincolo non sussiste, la norma non contraddirebbe la finalità della legge regionale, che è quella di «mettere a disposizione dei comuni strumenti flessibili ed ulteriori di uso e gestione del territorio, al fine di favorire il riuso e il recupero del patrimonio edilizio esistente ed il risparmio energetico» e «non già quella di restringere o limitare la stessa discrezionalità, se non nel rispetto dei criteri guida indicati dal comma 2 dell'art. 8 bis L.R. n. 33/2007 [...]». Peraltro, non emergerebbe chiaramente se il rimettente abbia inteso censurare l'asserito legame di «“necessaria, vincolata ed automatica” uniformità di trattamento tra le due fattispecie del “recupero del patrimonio esistente” e della “nuova edificazione”» o se, invece, abbia voluto «ipotizzare l'incostituzionalità anche della sola previsione dell'art. 27 L. R. n. 51/2021, in sé considerata [...]». Ciò confermerebbe l'inammissibilità della questione per assenza dei «necessari requisiti di specificità, chiarezza e determinatezza» e per difetto di adeguata motivazione. Inoltre, ferme le richiamate eccezioni di inammissibilità, la difesa regionale evidenzia che, alla luce di una corretta e completa ricostruzione del quadro normativo, l'art. 27 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021 non sarebbe distonico rispetto alle finalità perseguite dalla legge reg. Puglia n. 33 del 2007, in quanto, pur riferendosi a interventi ancora non eseguiti, richiede che gli stessi siano già previsti dai piani di lottizzazione approvati e convenzionati alla data di entrata in vigore della legge. Di conseguenza, aggiunge, nell'affermare che il riuso di un volume esistente ha un impatto pari a zero in termini di consumo di suolo, mentre la nuova edificazione comporta un'alterazione irreversibile della matrice ambientale, il rimettente «travisa la portata delle norme in parola, posto che le nuove costruzioni di cui si discute (id est quelle previste dai piani di lottizzazione approvati e convenzionati alla data della legge) non sono consentite o autorizzate in forza delle norme censurate, ma in forza degli strumenti pianificatori attuativi già approvati e convenzionati, e sono perciò stesso realizzabili a prescindere dall'art. 27 L. R. n. 51/2021». Anche i dedotti difetti di necessità e adeguatezza si fonderebbero su un erroneo convincimento del giudice *a quo*, poiché l'eventuale carenza di standard sarebbe comunque di ostacolo a qualsiasi decisione che richieda quantità minime di spazi e servizi pubblici, mentre, ove sussistano i presupposti, «i comuni ben possono modulare in maniera e misura differenziate le decisioni in attuazione delle norme regionali esaminate, perché non sono obbligati a disciplinare in modo uniforme e ugualitario fattispecie diverse». Ne deriva che, seppure nelle decisioni sull'applicabilità delle disposizioni censurate occorra considerare la disponibilità di standard, tanto non vincolerebbe gli enti locali nei sensi ritenuti dal rimettente e non si tradurrebbe in un eccessivo sacrificio né per l'iniziativa economica privata, né per l'interesse pubblico.

8.2.- Quanto alla dedotta violazione dell'art. 9 Cost., la Regione, nel ribadire l'insussistenza dell'asserito automatismo, rileva che le medesime disposizioni non incidono comunque sul paesaggio e l'ambiente, posto che l'art. 8-bis, comma 2, della legge reg. Puglia n. 33 del 2007 «richiama espressamente i criteri di compatibilità ambientale, risparmio energetico, salubrità, igiene, accessibilità, che devono improntare ed informare [...] le decisioni [...] ampiamente discrezionali del Comune» e l'art. 1, comma 1-bis, della stessa legge regionale stabilisce che le «previsioni [...] sono realizzate nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 [...] e del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR) [...]»; né del resto, «la legislazione vincolistica ambientale e paesaggistica, ex se efficace e vincolante, [...] viene in alcun modo derogata o elusa». Sicché la norma censurata «può ben essere interpretata nel senso che gli interventi e le variazioni derivanti dalla sua applicazione debbano conformarsi a detta vincolistica».

8.3.- Da ultimo, la Regione ritiene insussistente la dedotta violazione degli artt. 97 e 118 Cost. (in riferimento ai principi di buon andamento e sussidiarietà). Lungi dal comprimere i poteri pianificatori del comune, le disposizioni censurate riconoscerebbero, invero, «la facoltà (positiva, attiva, ampliativa e discrezionale) del Consiglio comunale di adottare deliberazioni che indichino parti del territorio, in cui consentire il mutamento di destinazione d'uso, sia pure nel rispetto dei presupposti indicati, e non già divieti astratti o generalizzati o totali, né misure restrittive».

9.- Nel costituirsi in giudizio con apposita memoria, la ricorrente nel giudizio principale osserva che la norma censurata potrebbe e dovrebbe essere interpretata in modo costituzionalmente orientato, «nel senso di non imporre una necessaria ed indiscriminata assimilazione tra il patrimonio edilizio esistente e gli interventi a farsi né di precludere al Comune, nell'esercizio della propria funzione pianificatoria, di operare una disciplina differenziata all'interno della medesima zona urbanistica, ove ciò sia richiesto dai presupposti declinati dalla legge». Il censurato art. 27 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021 non avrebbe modificato il testo dell'art. 8-bis, né inciso sulla struttura della disposizione originaria e nemmeno sui rispettivi presupposti applicativi, ma si sarebbe limitato a estendere l'ambito applicativo della suddetta disposizione, «che tutt'oggi attribuisce al Comune una facoltà - e non già un dovere di consentire il mutamento in parola [...]». L'avverbio «altresì» impiegato nello stesso art. 27 avrebbe unicamente l'effetto di «ricomprendere - in via aggiuntiva rispetto a quella originariamente prevista - un'ulteriore categoria di interventi nel rispettivo ambito applicativo», ma, rispetto ai suddetti ulteriori interventi, «il Comune rimane pur sempre titolare di una facoltà discrezionale (cfr. “possono”)». Il che «non esprime né un precetto di totale omologazione tra le predette categorie e nemmeno esautorare il Comune dal suo potere di apprezzamento declinato dal co. 2 dell'art. 8-bis». Pertanto, più coerentemente, il censurato art. 27 potrebbe essere letto «nel senso di attrarre anche gli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione nell'ambito della disciplina dell'art. 8-bis, ferma tuttavia la persistente necessità della delibera consiliare prevista dal comma 2 e,



con essa, del vaglio fondato sui criteri espressamente indicati dalla legge regionale». In questa prospettiva, il citato art. 27 inciderebbe «sull'an della riferibilità astratta della disciplina a una più ampia categoria di interventi», ma non eliderebbe «il potere comunale di valutazione circa il quomodo della sua concreta applicazione territoriale».

La memoria esclude, poi, che l'isolata pronuncia del Consiglio di Stato richiamata dal rimettente si configuri come «diritto vivente», osservando che, di conseguenza, questa Corte può procedere direttamente all'interpretazione adeguatrice, «anche allo scopo di stabilire la pertinenza dei parametri costituzionali evocati».

9.1.- Da ultimo, la ricorrente nel giudizio principale rileva che, ove invece si aderisse all'interpretazione prospettata dal rimettente, le dedotte questioni sarebbero fondate.

In quest'ottica, le disposizioni in esame confliggerebbero, invero, anzitutto con i principi di eguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 Cost., in quanto «situazioni ontologicamente differenti - ossia il recupero e riuso del patrimonio edilizio esistente e la nuova edificazione - sono sottoposte indiscriminatamente alla medesima disciplina, in palese distonia con la *ratio* perseguita dal legislatore regionale». E difatti, «nel primo caso, non ricorre alcun aumento del carico urbanistico, diversamente dal secondo, che può essere foriero di impatti diversi sugli equilibri territoriali». Tale illegittima equiparazione, nel costringere il comune a «valutare quale unum inscindibile la compatibilità edilizia-urbanistica delle rispettive fattispecie», frapporrebbe un ostacolo insuperabile al perseguimento degli obiettivi dichiarati dalle previsioni regionali. Il mezzo prescelto dal legislatore regionale - «id est, l'inscindibile nesso tra edificato esistente e nuova costruzione» - sacrificerebbe «in maniera spropositata il recupero del territorio, in assenza di qualsivoglia *vulnus* per l'equilibrio urbanistico».

La disciplina regionale contrasterebbe altresì con l'art. 9 Cost. «nella misura in cui reca indebiti ed illegittimi ostacoli agli obiettivi di contenimento del suolo e di rigenerazione del tessuto edificato esistente, che di queste ultime sono postulato».

Il nesso di inscindibilità denunciato dal giudice *a quo* sarebbe, infine, «causa di esiti amministrativi irragionevoli, confliggenti con l'esigenza costituzionale di coerenza e non contraddittorietà dell'azione amministrativa». Nel caso di specie, l'amministrazione sarebbe «costretta a negare il mutamento di destinazione d'uso per l'esistente per ragioni che pertengono esclusivamente alla compatibilità urbanistica delle nuove costruzioni». Si determinerebbe così una compressione delle potestà del comune, ente esponenziale più vicino al cittadino, in violazione anche del principio di sussidiarietà desumibile dall'art. 118 Cost. La normativa censurata neutralizzerebbe, infatti, un segmento fondamentale della funzione pianificatoria, segnatamente «quello consistente nella valutazione e nella conseguente modulazione del trattamento da riservare alle diverse fattispecie di recupero del tessuto edilizio esistente e nuova costruzione».

Pertanto, in via subordinata, per l'ipotesi in cui si aderisse all'opzione ermeneutica del rimettente, la ricorrente nel giudizio principale ha chiesto a questa Corte di accogliere le questioni sollevate e, per l'effetto, di dichiarare costituzionalmente illegittime le disposizioni censurate.

10.- In vista dell'udienza pubblica, la medesima ricorrente ha depositato ulteriore memoria, insistendo nelle conclusioni già rassegnate.

Considerato in diritto

11.- Il TAR Puglia, sezione terza, con l'ordinanza indicata in epigrafe dubita della legittimità costituzionale dell'art. 8-bis della legge reg. Puglia n. 33 del 2007, «come modificato dall'art. 27, comma 1» (*recte*: in combinato disposto con l'art. 27, comma 1), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, nella parte in cui, «estendendo l'applicabilità della disciplina anche agli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione, non prevede la facoltà per i Comuni di disciplinare in modo differenziato il recupero del patrimonio edilizio esistente rispetto alle nuove costruzioni all'interno della medesima zona».

11.1.- La prima disposizione (art. 8-bis della legge reg. Puglia n. 33 del 2007) stabilisce che «[a]l fine di favorire il riuso e il recupero del patrimonio edilizio esistente, i comuni possono consentire mutamenti di destinazione d'uso [...] di immobili legittimamente edificati [...] in zone territoriali omogenee che lo strumento urbanistico generale prevede a destinazione mista [...]» (comma 1), previa «approvazione di una delibera del Consiglio comunale» (comma 2) che, secondo criteri di compatibilità ambientale e funzionalità urbanistiche, indichi le parti del territorio dove consentire i cambi d'uso, a condizione che siano assicurate «le quantità minime di spazi pubblici riservati alle attività collettive, a verde pubblico e a parcheggi previste per la nuova destinazione [...]», nonché «il rispetto delle vigenti norme in materia di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico e accessibilità» (comma 2, lettere a e b).

La seconda disposizione (art. 27, comma 1, della legge reg. Puglia n. 51 del 2021) statuisce, invece, che «[l]e norme di cui all'articolo 8 bis della legge regionale 15 novembre 2007, n. 33 [...] si applicano, altresì, agli interventi non ancora realizzati o



in corso di realizzazione, previsti dai piani di lottizzazione approvati e convenzionati, alla data di entrata in vigore della presente legge», estendendo così a questi ultimi interventi l'applicazione dell'art. 8-bis, di per sé circoscritta ai fabbricati legittimamente edificati.

11.2.- Secondo il rimettente, in base alla lettera e alla logica della novella, nonché alla richiamata sentenza del Consiglio di Stato n. 7179 del 2024 (confermativa della sentenza del TAR Puglia, sezione terza, n. 3 del 2024 di annullamento della - diversa - delibera del Comune di Bari n. 11 del 2022), i comuni non potrebbero operare una scelta selettiva che ammetta i mutamenti d'uso solo sugli immobili legittimamente edificati e non anche per quelli indicati dall'art. 27, comma 1, legge reg. Puglia n. 51 del 2021.

11.3.- Alla luce di tale opzione ermeneutica, le disposizioni in esame violerebbero anzitutto l'art. 3 Cost. (principi di ragionevolezza e proporzionalità), in quanto situazioni fattuali oggettivamente diverse, quali il recupero del patrimonio esistente e la nuova edificazione, sarebbero trattate in modo identico, impedendo ogni bilanciamento dei valori in gioco e tradendo lo stesso obiettivo di recupero dell'esistente perseguito dalla legge regionale.

11.4.- In secondo luogo, esse contrasterebbero con l'art. 9 Cost., precludendo il recupero funzionale nelle zone sature e così favorendo l'espansione verso aree libere o periurbane, con conseguente erosione della matrice ambientale e impedimento della manutenzione attiva del territorio, presupposto della tutela paesaggistica.

11.5.- Da ultimo, violerebbero gli artt. 97 e 118 Cost. (in riferimento ai principi di buon andamento della pubblica amministrazione e di sussidiarietà), in quanto non consentirebbero agli enti comunali di apprezzare la specificità della singola situazione locale, compromettendo a priori le rispettive funzioni di pianificazione.

11.6.- La Regione Puglia, intervenuta in giudizio, ha contestato la chiave di lettura del contesto normativo prospettata dall'ordinanza di rimessione e ha rilevato l'inammissibilità per plurimi profili e la non fondatezza delle censure dedotte.

La ricorrente nel giudizio principale ha a sua volta contestato l'opzione ermeneutica assunta dal giudice *a quo*, prospettando una diversa interpretazione, costituzionalmente orientata, delle disposizioni censurate. Solo per l'ipotesi in cui dovesse aderirsi al presupposto interpretativo del rimettente, la stessa ha poi chiesto, in via subordinata, l'accoglimento delle questioni prospettate.

12.- In via preliminare, vanno esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'interveniente.

12.1.- In primo luogo, la difesa regionale sostiene l'inammissibilità delle questioni per aberratio ictus, osservando che l'art. 27, comma 1, della legge reg. Puglia n. 51 del 2021 non modifica l'art. 8-bis della legge reg. Puglia n. 33 del 2007, ma si limita a estenderne gli effetti, con «norma distinta e autonoma», a un'altra fattispecie. L'oggetto delle medesime sarebbe, dunque, individuato in modo «impreciso e fuorviante», in quanto l'effetto ritenuto costituzionalmente illegittimo non sarebbe riconducibile al citato art. 8-bis della legge reg. Puglia n. 33 del 2007, bensì «alla scelta operata dal legislatore con l'art. 27, comma 1, della L. R. n. 51/2021 che ha esteso l'ambito applicativo della deroga anche alle nuove costruzioni».

L'eccezione non coglie nel segno.

Se, infatti, è vero che, diversamente da quanto sostenuto dal rimettente, il citato art. 27, comma 1, non apporta alcuna modifica all'art. 8-bis, è altrettanto chiaro che le censure dedotte si appuntano specificamente sul combinato disposto delle suddette disposizioni regionali, ovverosia sulla norma che il giudice *a quo* ne ha tratto attraverso l'interpretazione.

12.2.- In secondo luogo, l'interveniente eccepisce l'inammissibilità delle questioni sollevate per mancato esperimento del tentativo d'interpretazione conforme a Costituzione.

Anche questa eccezione deve essere respinta.

La giurisprudenza di questa Corte è, invero, salda nell'affermare che ««[a]i fini dell'ammissibilità della questione incidentale, è sufficiente che il rimettente abbia motivato [...] sulle ragioni di impraticabilità dell'interpretazione adeguatrice, mentre se tali ragioni siano esatte o meno è profilo che attiene al merito» (sentenza n. 23 del 2025, punto 2.1. del Considerato in diritto, e ivi ulteriori citazioni; nello stesso senso, ancor più di recente, sentenza n. 144 del 2025, punto 2.1. del Considerato in diritto)» (sentenza n. 10 del 2026, punto 13.1.2.).

E l'ordinanza di rimessione si cura ampiamente di verificare la sussistenza di spazi per un'eventuale interpretazione costituzionalmente orientata, concludendo che «[l']univocità del dato testuale e la chiara finalità di sistema della riforma del 2021 [...] precludono un'interpretazione adeguatrice, rendendo l'incidente di costituzionalità l'unico rimedio esperibile».

12.3.- Per ancora un altro profilo, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità delle questioni perché esse sarebbero state sollevate per ottenere un «improprio avallo a una determinata interpretazione della norma censurata, rimessa al giudice di merito» e non già per risolvere un dubbio di legittimità costituzionale.

Anche tale eccezione deve essere disattesa, in quanto è la stessa ordinanza di rimessione a precisare di non voler chiedere a questa Corte la soluzione di «un ipotetico contrasto giurisprudenziale», ritenendo l'opzione interpretativa seguita dal Consiglio di Stato «l'unica effettivamente percorribile», bensì di voler sottoporre al sindacato di legittimità costituzionale la ««norma vivente»



che è stata enucleata dal testo, la cui applicazione rigorosa - imposta dalla lettera chiara della legge - è contraria a Costituzione [...]. Il giudice *a quo*, dunque, non esprime dubbi sull'univocità di tale chiave di lettura, che riconduce direttamente al dato testuale, che il Consiglio di Stato avrebbe suffragato.

12.4.- Per le considerazioni sin qui esposte non sono, parimenti, condivisibili le eccezioni di inammissibilità delle questioni sollevate per «lacunosa ponderazione del complessivo quadro normativo», tale da compromettere l'*iter* logico posto a fondamento della rimessione, e per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, dal momento che l'ordinanza, sia pure con la rilevata imprecisione (punto 12.1.), colloca compiutamente le questioni nel contesto normativo di riferimento. E, come detto, gli eventuali errori interpretativi attengono al merito.

12.5.- Da ultimo, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità, per assenza dei «necessari requisiti di specificità, chiarezza e determinatezza» della questione relativa all'art. 3 Cost., rilevando che non emergerebbe chiaramente se il rimettente abbia inteso censurare l'asserito legame di «“necessaria, vincolata ed automatica” uniformità di trattamento tra le due fattispecie del “recupero del patrimonio esistente” e della “nuova edificazione”» o se invece abbia voluto «ipotizzare l'incostituzionalità anche della sola previsione dell'art. 27 L. R. n. 51/2021, in sé considerata [...]».

Anche questa eccezione non è fondata in quanto, come già precisato al punto 12.1., le questioni sollevate riguardano il combinato disposto delle disposizioni regionali, nell'interpretazione assunta dall'ordinanza di rimessione. In ogni caso, la censura relativa all'art. 3 Cost. appare formulata in maniera chiara e comprensibile, al fine di contestare sia l'identico trattamento riservato a «[...] situazioni fattuali oggettivamente diverse [...]», quali il recupero del patrimonio esistente e la nuova edificazione, sia il tradimento della specifica finalità perseguita dalla legge reg. Puglia n. 33 del 2007.

13.- Occorre per completezza precisare che, come rilevato dalla ricorrente nel giudizio principale, la richiamata sentenza n. 7179 del 2024 del Consiglio di Stato - resa in un contenzioso instaurato da un soggetto diverso dalla ricorrente nel giudizio *a quo* per un diverso immobile e relativa alla delibera comunale n. 11 del 2022 - non assurge a “diritto vivente”. Come è stato, anche di recente, affermato da questa Corte, infatti, «l'isolato precedente giurisprudenziale del Consiglio di Stato e il riferimento ad unico precedente di merito del giudice ordinario non danno luogo a quella interpretazione giurisprudenziale consolidata, perché reiterata e uniforme, idonea ad integrare un diritto vivente [...]» (sentenza n. 101 del 2023, punto 4 del Considerato in diritto; sul punto, si vedano anche le sentenze n. 162 del 2025, punti 3.2. e 3.3. del Considerato in diritto; n. 73 e n. 38 del 2024, rispettivamente ai punti 3.1. e 8.4. del Considerato in diritto).

14.- Passando al merito delle questioni, occorre muovere dall'interpretazione delle disposizioni censurate che è alla base dell'ordinanza di rimessione.

14.1.- Nella ricostruzione del giudice *a quo*, per effetto degli artt. 8-bis legge reg. Puglia n. 33 del 2007 e 27, comma 1, legge reg. Puglia n. 51 del 2021, i comuni, laddove decidano di consentire i mutamenti di destinazione d'uso astrattamente ammissibili ai sensi dello stesso art. 8-bis nelle «zone miste» degli strumenti pianificatori, sarebbero “automaticamente” vincolati a farlo anche nei casi indicati dall'art. 27, comma 1, sicché non potrebbero scindere “selettivamente” le sorti degli immobili legittimamente edificati da quelle degli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione.

Ciò sarebbe desumibile, anzitutto, dalla lettera dell'art. 27, comma 1, in ragione dell'utilizzo del modo indicativo presente («si applicano») e dell'avverbio «altresì» (istitutivo, secondo il giudice *a quo*, di «un vincolo di equiparazione giuridica automatica e necessaria tra il regime del patrimonio esistente e quello delle nuove costruzioni»), ma risulterebbe confermato anche sul piano teleologico, in ragione della scelta regionale di legare le sorti del recupero edilizio a quelle delle nuove espansioni.

Seguendo tale interpretazione, in effetti, se un comune intendesse consentire i mutamenti d'uso soltanto per i fabbricati esistenti, ma non anche per quelli non ancora realizzati o in corso di realizzazione, previsti dai piani di lottizzazione approvati e convenzionati (per evitare, ad esempio, come nel caso di specie, carenze degli standard urbanistici), esso, in virtù del richiamato automatismo, sarebbe costretto a adottare una delibera che vieti il mutamento sia per la prima che per le altre tipologie di immobili. Così, le criticità riscontrate per i mutamenti d'uso degli immobili non ancora realizzati o in corso di realizzazione, previsti dai piani di lottizzazione approvati e convenzionati, si ripercuoterebbero automaticamente sull'assentibilità dei mutamenti d'uso dei fabbricati legittimamente esistenti, pur se la mera realizzazione di questi ultimi non presentasse criticità.

15.- L'interpretazione delle disposizioni censurate fatta propria dal rimettente non è, però, condivisibile.

15.1.- Invero, come correttamente osservato dalla Regione Puglia e dalla ricorrente nel giudizio principale, l'art. 27, comma 1, della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, nel disporre che «[l]e norme di cui all'articolo 8 bis della legge regionale 15 novembre 2007, n. 33 [...] si applicano, altresì, agli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione, previsti dai piani di lottizzazione approvati e convenzionati, alla data di entrata in vigore della presente legge», si limita a estendere l'applicabilità del menzionato art. 8-bis, di per sé circoscritta agli immobili legittimamente edificati, alle diverse fattispecie sopra richiamate. Dal punto di vista dell'esegesi letterale, ciò implica che, a differenza di quanto ritenuto dal rimettente, la stessa «facoltà», riconosciuta ai comuni, di consentire o meno i mutamenti di destinazione d'uso per gli immobili legittimamente edificati, debba «altresì» riferirsi agli immobili in corso di realizzazione o ancora da realizzare, già contemplati dai suddetti piani esecutivi, con



la conseguenza che, anche con riferimento a tali diverse tipologie di immobili, i comuni possono discrezionalmente decidere se consentire o meno i suddetti cambiamenti d'uso, a prescindere dalla decisione assunta per gli immobili già legittimamente esistenti.

In altri termini, come rilevato in particolare dalla difesa della ricorrente nel giudizio principale, l'art. 27 incide soltanto «sull'an della riferibilità astratta della disciplina a una più ampia categoria di interventi», ma non elide «il potere comunale di valutazione circa il quomodo della sua concreta applicazione territoriale». In questo senso, non è precluso ai comuni, nell'esercizio della loro funzione pianificatoria, di differenziare il trattamento delle due fattispecie in funzione della specificità dei contesti, nel rispetto dei criteri di compatibilità ambientale e funzionalità urbanistica previsti dal suddetto art. 8-bis.

15.2.- L'interpretazione letterale appena esposta è corroborata da quella teleologica.

Le tipologie di immobili oggetto delle due disposizioni sono tra loro eterogenee e non vi è ragione di obbligare i comuni a effettuare un'unica valutazione che le ricomprenda inscindibilmente. I cambi d'uso degli immobili legittimamente edificati consentono, infatti, di realizzare la *ratio* di riuso e recupero del patrimonio edilizio espressamente indicata nell'art. 8-bis della legge reg. Puglia n. 33 del 2007, a differenza dei cambi d'uso degli immobili ancora da realizzare o in corso di realizzazione, che, pur dove già contemplati dai piani di lottizzazione approvati e convenzionati, sono, per definizione, insuscettibili di assicurare le suddette finalità. Inoltre, l'estensione della deroga dei cambi d'uso a questi ultimi immobili necessariamente incide sul carico urbanistico e sugli standard. Di conseguenza, l'obbligo di una decisione unitaria sull'applicabilità della deroga potrebbe indurre i comuni a non ammettere i cambi d'uso dell'esistente unicamente in ragione della carenza di standard che sarebbe determinata dall'estensione della deroga agli immobili ancora da realizzare o in corso di realizzazione. Anche dal punto di vista sistematico appare, dunque, coerente che tali enti esercitino le proprie valutazioni senza essere vincolati a un'automatica uniformità di regime tra le diverse tipologie, ma tenendo conto della differente natura delle situazioni considerate. Del resto, nel giustificare sul piano teleologico la propria interpretazione, il rimettente si limita ad affermare che il legislatore regionale avrebbe «compiuto a monte una scelta che lega indissolubilmente il destino del recupero edilizio a quello delle nuove espansioni». Senonché, lungi dal rivelare delle reali ragioni di carattere sistematico, una siffatta affermazione appare unicamente la conseguenza dell'erroneo significato che il giudice *a quo* attribuisce all'avverbio «altresì», ritenendolo capace di istituire un «vincolo di equiparazione giuridica automatica e necessaria tra il regime del patrimonio esistente e quello delle nuove costruzioni», quando invece indica soltanto l'estensione della deroga agli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione.

16.- In conclusione, le disposizioni censurate, come più correttamente interpretate nei termini sopra esposti, ossia nel senso che i comuni possono operare le proprie scelte pianificatorie sui mutamenti d'uso (distinguendo tra gli immobili legittimamente edificati e gli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione previsti dai piani di lottizzazione approvati e convenzionati alla data di entrata in vigore della legge reg. Puglia n. 33 del 2007), senza essere vincolati da automatismi che impongano il medesimo trattamento per tutte le suddette tipologie, si sottraggono ai dubbi di legittimità costituzionale paventati dal rimettente.

In primo luogo, esse non determinano alcuna violazione dell'art. 3 Cost., in quanto consentono di trattare diversamente situazioni differenti, senza vincoli d'inscindibilità o automatismi di sorta. Risulta, inoltre, rispettata la *ratio* di riuso e recupero sottesa all'art. 8-bis della legge reg. Puglia n. 33 del 2007, senza incorrere in alcuna lesione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità, che, per costante giurisprudenza di questa Corte, devono ritenersi pregiudicati «quando si accerti l'esistenza di una contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la norma espressa dalla disposizione censurata [...]» (sentenza n. 186 del 2025, punto 3.1. del Considerato in diritto; in termini, sentenza n. 13 del 2024, punto 9 del Considerato in diritto). Nell'indicata prospettiva, i comuni possono, infatti, discrezionalmente consentire i mutamenti d'uso degli immobili esistenti anche ove abbiano deciso di escluderli per quelli ancora da realizzare o in corso di realizzazione, previsti dai piani di lottizzazione approvati e convenzionati alla data di entrata in vigore della legge reg. Puglia n. 33 del 2007.

In secondo luogo, la possibilità di un più ampio riuso e recupero funzionale degli immobili già legittimamente realizzati, non condizionata dalle eventuali valutazioni sui cambi d'uso di quelli ancora da realizzare o in corso di realizzazione, evita il paventato contrasto con l'art. 9 Cost., impedendo l'erosione della matrice ambientale quale conseguenza di un'ipotetica espansione edilizio-urbanistica verso altre aree, e garantendo, al contempo, la manutenzione attiva del territorio che costituisce specifico presupposto della tutela paesaggistica.

Da ultimo, le disposizioni censurate non violano nemmeno gli artt. 97 e 118 Cost. (sub specie dei principi di buon andamento e di sussidiarietà), poiché la funzione di pianificazione comunale è adeguatamente preservata, consentendo ai comuni di apprezzare la specificità delle diverse situazioni locali, nel rispetto del costante orientamento di questa Corte per il quale «la funzione di pianificazione comunale rientra in quel nucleo di funzioni amministrative intimamente connesse al riconoscimento del principio dell'autonomia dei comuni e non può essere oltre misura compressa dal legislatore regionale, fino al punto da negarla» (sentenza n. 51 del 2025, punto 5.1. del Considerato in diritto; in termini, sentenza n. 17 del 2023).

17.- Per le motivazioni sopra esposte, tutte le questioni sollevate non sono fondate.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8-bis della legge della Regione Puglia 15 novembre 2007, n. 33 (Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate), in combinato disposto con l'art. 27, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2021, n. 51 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2022), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 118 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione terza, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Maria Alessandra SANDULLI, *Redattrice*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 6 ottobre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260161

N. 162

Ordinanza 7 luglio - 6 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reati contro il patrimonio - Causa di esclusione della punibilità per fatti commessi a danno dei congiunti - Ambito di applicazione - Circonvenzione di incapace - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento, irragionevolezza nonché violazione del principio di eguaglianza morale e giuridica tra i coniugi e del principio solidaristico - Questione strettamente connessa ad altra logicamente pregiudiziale e strumentale alla definizione delle questioni, relativa al complessivo regime sanzionatorio dei reati contro il patrimonio commessi a danno dei congiunti - Denunciata irragionevolezza e violazione dei diritti inviolabili dei singoli, anche nelle formazioni sociali di cui sono parte - Autorimessione alla Corte costituzionale della questione pregiudiziale - Sospensione del giudizio principale - Notifiche conseguenti.

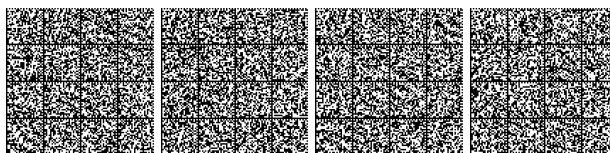
- Codice penale, art. 649.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 29.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 649, terzo comma, del codice penale, promosso dalla Corte d'appello di Torino, sezione quarta penale, nel procedimento penale a carico di A. S., con ordinanza del 10 dicembre 2025, iscritta al n. 35 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2026, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 6 luglio 2026.

Udito nella camera di consiglio del 7 luglio 2026 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;
deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2026.

Ritenuto che, con ordinanza del 10 dicembre 2025, iscritta al n. 35 del registro ordinanze 2026, la Corte d'appello di Torino, sezione quarta penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 29 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 649, terzo comma, del codice penale, nella parte in cui non indica, tra i reati ai quali non si applica la causa di esclusione della punibilità prevista dal primo comma del medesimo articolo, il delitto di circonvenzione di persone incapaci di cui all'art. 643 cod. pen.;

che il giudice rimettente - investito dell'appello avverso una sentenza di primo grado di condanna di un uomo per il delitto di circonvenzione di incapace, commesso ai danni della moglie, all'epoca dei fatti già affetta da una disabilità intellettiva di grado moderato-grave - riteneva, contrariamente al giudice di primo grado, sussistenti i presupposti per l'applicazione della causa di non punibilità di cui al primo comma dell'art. 649 cod. pen., aderendo al maggioritario orientamento giurisprudenziale per cui la minaccia o la mera violenza psichica non esclude la configurabilità della causa di non punibilità e della perseguibilità a querela per i reati contro il patrimonio commessi in danno dei prossimi congiunti, in quanto la clausola negativa prevista dall'art. 649, terzo comma, cod. pen. opera solo quando il fatto sia commesso con violenza fisica (Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenze 19 ottobre-13 dicembre 2023, n. 49651; 9 marzo-25 maggio 2023, n. 22927; 27 febbraio-15 marzo 2019, n. 11648; 10 maggio-24 luglio 2013, n. 32354; 11 febbraio-24 maggio 2011, n. 20481; sesta sezione penale, sentenze 24 marzo-29 aprile 2021, n. 16469; 5 aprile-11 giugno 2018, n. 26619 e, con specifico riferimento al delitto di circonvenzione di incapace, Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenza 28 gennaio-25 febbraio 2022, n. 6886);

che, ad avviso del giudice *a quo*, le questioni sarebbero rilevanti poiché, in caso di loro accoglimento, pur restando fermo per l'imputato l'originario regime di non punibilità ai sensi dell'art. 2 cod. pen., la pronuncia di illegittimità costituzionale della norma di favore inciderebbe sulla motivazione della sentenza assolutoria e sulla formula del proscioglimento;

che, ritenendo esclusa, anche alla luce della richiamata giurisprudenza, la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, il Collegio rimettente ravvisa la non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 649, terzo comma, cod. pen., nella parte in cui non indica, tra i reati ai quali non si applica la causa di esclusione della punibilità prevista dal primo comma del medesimo articolo, il delitto di circonvenzione di persone incapaci di cui all'art. 643 cod. pen.;

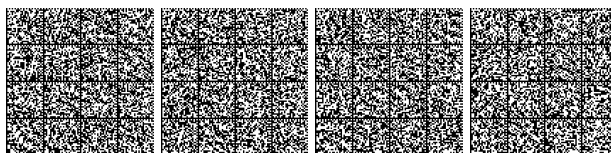
che questa mancata previsione si porrebbe in contrasto, in primo luogo, con l'art. 3 Cost., per diversi aspetti;

che, innanzitutto, la disposizione censurata, da un lato, realizzerebbe una disparità di trattamento tra gli autori del delitto di circonvenzione di incapace e gli autori dei delitti contemplati dal terzo comma dell'art. 649 cod. pen. e, dall'altro lato, equiparerebbe irragionevolmente l'autore del reato di circonvenzione di incapace all'autore di altri delitti contro il patrimonio non connotati da violenza;

che, inoltre, assicurerebbe protezione assoluta al nucleo familiare, a scapito della punibilità per fatti lesivi dell'altrui patrimonio, in maniera irragionevolmente anacronistica, non rispondente all'esigenza di garantire i diritti individuali e gli stessi doveri di rispetto e solidarietà, che proprio all'interno della famiglia dovrebbero trovare il migliore compimento;

che, sotto altro profilo, escluderebbe irragionevolmente dall'area di non applicazione della causa di non punibilità proprio il reato di circonvenzione d'incapace, che, rispetto agli altri reati contro il patrimonio, si caratterizza per una maggiore insidiosità in quanto la persona offesa del reato, a causa delle sue condizioni di infermità o di deficienza psichica, e quindi di minorata difesa, si trova nell'impossibilità non solo di accorgersi di essere stata manipolata ma finanche di chiedere aiuto e protezione alla pubblica autorità;

che un ulteriore profilo di irragionevolezza deriverebbe dall'incoerenza della disposizione censurata rispetto a più recenti interventi legislativi, inerenti anche ad ambiti estranei all'ordinamento penale, tesi a garantire una maggiore tutela delle persone vulnerabili e ad approntare, anche sotto il profilo sostanziale oltre che processuale, una tutela rafforzata in favore dei soggetti incapaci: quali, ad esempio, l'istituto dell'amministrazione di sostegno o, nell'ambito



penale, la condizione di particolare vulnerabilità della persona offesa di cui all'art. 90-*quater* del codice di procedura penale, nonché il mantenimento della procedibilità d'ufficio, qualora commessi ai danni di «persone incapaci per età o per infermità», per una serie di reati per i quali è altrimenti prevista la procedibilità a querela (artt. 624, terzo comma, e 649-*bis* cod. pen.);

che sarebbero, poi, violati l'art. 29 Cost. con riguardo al «principio di uguaglianza morale e giuridica tra i coniugi, uguaglianza che merita di essere tutelata anche nel caso in cui l'uno approfitti a suo vantaggio della condizione di incapacità dell'altro», nonché il principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost., stante la «necessità di approntare specifiche tutele in favore di soggetti fragili e vulnerabili affinché i loro diritti inviolabili, di cui la libertà morale e la libertà di autodeterminazione costituiscono espressione, trovino piena tutela e possibilità di manifestazione specie all'interno delle formazioni sociali in cui si svolge la loro personalità»;

che non è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato che, in via preliminare, è necessario verificare l'ammissibilità delle questioni sollevate, con specifico riferimento al margine di intervento di questa Corte in ordine alle norme penali di favore;

che, a tale riguardo, il principio di legalità in materia penale di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. non impedisce l'adozione di decisioni ablative di norme che sottraggano determinati gruppi di soggetti o di condotte alla sfera applicativa di una norma incriminatrice generale, accordando loro un trattamento più benevolo, come accade, ad esempio e per quanto qui rileva, per il tramite della previsione di una causa di non punibilità (*ex pluribus*, sentenze n. 95 del 2025, n. 8 del 2022 e n. 394 del 2006; ordinanza n. 106 del 2024);

che in tal caso, infatti, non si verifica alcuna intromissione nella sfera riservata al legislatore (art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»), in quanto non si intacca la riserva di legge nelle scelte di politica criminale;

che, in tali circostanze, l'effetto in *malam partem* non discende dall'introduzione di nuove norme, bensì, quale conseguenza automatica, dalla riespansione della norma incriminatrice a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale della norma che ne delimitava la sfera applicativa;

che, pertanto, l'effetto in *malam partem* è frutto della naturale reazione dell'ordinamento all'annullamento della norma costituzionalmente illegittima (*ex pluribus*, sentenze n. 155 del 2019, n. 5 del 2014, n. 57 del 2009, n. 324 del 2008, n. 394 del 2006 e n. 148 del 1983);

che, in conseguenza del descritto fenomeno, la fattispecie incriminatrice che viene a riespandersi a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale è espressione della originaria scelta dello stesso legislatore, non potendosi ravvisare, dunque, alcun intervento creativo o additivo in materia punitiva da parte di questa Corte;

che, quindi, come già affermato dalla giurisprudenza costituzionale (*ex pluribus*, ancora sentenze n. 155 del 2019, n. 5 del 2014, n. 57 del 2009, n. 324 del 2008, n. 394 del 2006 e n. 148 del 1983), qualora si elimini la causa di non punibilità (o, comunque, si incida sul perimetro della sua area di operatività), si determina la riespansione della regola generale e la condotta coperta dalla causa di non punibilità (dichiarata costituzionalmente illegittima) torna a ricadere nell'area (più estesa) del penalmente rilevante originariamente delineata dal legislatore;

che, del resto, in tali circostanze il sindacato è funzionale a impedire l'esistenza di zone franche sottratte al controllo di legittimità costituzionale (sentenza n. 394 del 2006);

che quanto detto prescinde dal percorso che conduce a tale risultato e vale sia quando la riespansione della regola generale derivi da una declaratoria di illegittimità costituzionale ablativa (in tutto o in parte) della norma penale di favore, sia quando essa derivi da una declaratoria di illegittimità costituzionale che estenda a ulteriori ipotesi una disposizione che deroga alla norma penale di favore;

che una pronuncia di quest'ultimo tipo produce, infatti, anch'essa un restringimento del perimetro di operatività della norma di favore, con la conseguenza che la fattispecie sottratta alla causa di non punibilità torna a ricadere nell'area (più estesa) del penalmente rilevante originariamente delineata dal legislatore;

che l'intervento di questa Corte a tutela dei principi costituzionali, pur nei limiti imposti dalla salvaguardia del principio di riserva di legge in materia penale, non può essere impedito dalle contingenti scelte di tecnica di redazione normativa operate dal legislatore;

che, diversamente, ciò che conta è l'esito conseguente all'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale di questa Corte, sempre consentita se l'effetto è quello di confermare l'area del penalmente rilevante tracciata dal legislatore, sulla base del meccanismo della riespansione della regola generale determinata - come affermato dalla già citata sentenza n. 394 del 2006 - dal principio di unitarietà dell'ordinamento;



che, quanto al merito delle questioni sollevate dal giudice *a quo*, le stesse, che riguardano il solo terzo comma dell'art. 649 cod. pen., inducono a dubitare, prima ancora, della compatibilità con la Costituzione della struttura del meccanismo sanzionatorio dei reati contro il patrimonio commessi a danno di congiunti disciplinato dal predetto articolo;

che, infatti, la definizione, nel terzo comma, delle ipotesi di esclusione della punibilità ai sensi del primo comma va necessariamente valutata alla luce del complessivo regime sanzionatorio e del rapporto tra esclusione della punibilità (primo comma) e deroghe a tale esclusione (terzo comma);

che, pertanto, sulla base del rapporto di presupposizione e di continenza tra le questioni dedotte dal giudice *a quo* in ordine al terzo comma dell'art. 649 cod. pen. e quelle aventi per oggetto l'intera disposizione, la definizione di queste ultime si configura come logicamente pregiudiziale e strumentale alla definizione delle questioni sollevate dal giudice *a quo* (*ex multis*, ordinanze n. 94 del 2022 e n. 18 del 2021);

che «il modo in cui occasionalmente sono poste le questioni incidentali di legittimità costituzionale non può impedire al giudice delle leggi l'esame pieno del sistema nel quale le norme denunciate sono inserite» (ordinanze n. 18 del 2021 e n. 183 del 1996; nello stesso senso, ordinanze n. 230 del 1975 e n. 100 del 1970);

che la non manifesta infondatezza delle questioni pregiudiziali si rinviene nel possibile contrasto con gli artt. 2, 3 e 29 Cost. della vigente disciplina disegnata dall'art. 649 cod. pen., incentrata sulla prevalente tutela del nucleo familiare e dell'unione civile, anche a scapito della posizione dei suoi componenti;

che, come già evidenziato da questa Corte, «una disposizione come quella censurata - ispirata ad un criterio di rigida tutela della istituzione familiare e della sua coesione, attuato a discapito dei diritti individuali dei componenti del nucleo e dello stesso interesse pubblico alla repressione dei reati (sentenza n. 352 del 2000) - de[ve] essere valutata, in punto di ragionevolezza, «alla stregua dell'attuale realtà sociale» (così come questa Corte si esprime con la sentenza n. 126 del 1968)» (sentenza n. 223 del 2015), potendo l'illegittimità costituzionale di una norma derivare anche dalla non più persistente ragionevolezza della stessa alla luce del mutato quadro normativo e del mutato contesto sociale (così, ancora, sentenza n. 223 del 2015);

che, d'altra parte, il fondamento di ogni deroga al principio di eguaglianza tra i cittadini innanzi alla legge deve essere misurato, in termini di ragionevolezza (con riferimento alla congruenza dei suoi presupposti logici e dei suoi concreti effetti), in relazione alle condizioni di fatto e di diritto nelle quali la deroga stessa è chiamata a operare; condizioni, queste, che per definizione sono soggette a una costante evoluzione (di nuovo, sentenza n. 223 del 2015);

che, pertanto, la ragionevolezza della soluzione derogatoria adottata dal legislatore può essere posta in discussione anche in ragione del suo anacronismo, come questa Corte ha più volte affermato (per esempio, sentenze n. 231 del 2013, n. 354 del 2002, n. 508 del 2000 e n. 41 del 1999);

che è dubbia la ragionevolezza della disciplina di cui all'art. 649 cod. pen., in considerazione, innanzitutto, con l'avvento della Costituzione, di una nuova concezione di famiglia, ostativa all'adozione di una disciplina idonea a consentire la prevaricazione dei diritti individuali facenti capo ai singoli componenti (così la più volte citata sentenza n. 223 del 2015; ma anche sentenza n. 494 del 2002, la quale rimarca che la Costituzione «non giustifica una concezione della famiglia nemica delle persone e dei loro diritti»);

che il superamento della concezione di famiglia come entità distinta dai singoli membri (e, spesso, a essi sovrapposta), meritevole di autonoma protezione anche a discapito degli stessi, è stato, del resto, alla base di fondamentali interventi legislativi, quali la legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio), la legge 19 maggio 1975, n. 151 (Riforma del diritto di famiglia), la legge 10 dicembre 2012, n. 219 (Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali) e il 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).

che, inoltre, l'irragionevolezza dell'assetto delineato dalla disposizione censurata parrebbe emergere dall'abbandono, anche sul piano dei rapporti patrimoniali, della tradizionale piena ed esclusiva comunanza di interessi, sostituita, in maggiore coerenza con il principio di eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, dalla reciproca autonomia economica dei componenti il nucleo familiare o l'unione civile; ciò che è testimoniato, tra l'altro, dalla frequenza assai maggiore dei casi di plurima e indipendente acquisizione di redditi e dalla correlata autonomia nel paritario concorso alle scelte di gestione delle esigenze comuni;

che le valutazioni sin qui esposte fanno ritenere che la disciplina dell'art. 649 cod. pen. nel suo complesso si potrebbe porre in contrasto altresì con gli artt. 2 e 29 Cost., i quali tutelano non solo la famiglia e l'unione civile in quanto formazioni sociali, ma anche i diritti inviolabili dei loro singoli componenti;



che, proprio alla luce di tali considerazioni, già con la sentenza n. 223 del 2015, e quindi oltre un decennio fa, questa Corte aveva rivolto un deciso monito al legislatore affinché procedesse all'«indispensabile aggiornamento della disciplina dei reati contro il patrimonio commessi in ambito familiare, che realizzi, pur nella perdurante valorizzazione dell'istituzione familiare e della relativa norma costituzionale di presidio (art. 29 Cost.), un nuovo bilanciamento, in questo settore, tra diritti dei singoli ed esigenze di tutela del nucleo familiare»;

che in tale occasione si è osservato che l'intervento di questa Corte si legittima proprio in casi, come quello in esame, nei quali «l'inopportuno trascinarsi nel tempo di discipline maturate in un determinato contesto trasmodi, alla luce della mutata realtà sociale, in una regolazione non proporzionata e manifestamente irragionevole degli interessi coinvolti» (ancora sentenza n. 223 del 2015);

che questa Corte, del resto, ha già affermato che il lungo tempo trascorso dalla segnalazione rivolta all'attenzione del legislatore impone di ricondurre a legittimità costituzionale una norma che si reputi irragionevole e lesiva dei parametri costituzionali evocati (sentenza n. 10 del 2024 e ordinanza n. 18 del 2021);

che, d'altra parte, ancorché siano prospettabili soluzioni normative differenziate, l'esame di queste specifiche istanze di tutela costituzionale, attinenti a diritti fondamentali, non può essere pretermesso, poiché «l'esigenza di garantire la legalità costituzionale deve, comunque sia, prevalere su quella di lasciare spazio alla discrezionalità del legislatore per la compiuta regolazione della materia» (sentenza n. 242 del 2019 e ordinanza n. 18 del 2021; nello stesso senso, sentenze n. 96 del 2015, n. 162 del 2014 e n. 113 del 2011);

che, infine, il ravvisato anacronismo della censurata disciplina potrebbe non escludere un trattamento differenziato dei reati contro il patrimonio commessi a danno dei congiunti anche sotto il profilo processuale;

che, pertanto, questa Corte non può esimersi, ai fini della definizione del presente giudizio, dal risolvere pregiudizialmente le questioni di legittimità costituzionale, di cui ravvisa la non manifesta infondatezza, dell'art. 649 cod. pen., per contrasto con gli artt. 2, 3 e 29 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) solleva, disponendone la trattazione innanzi a sé, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice penale, in riferimento agli artt. 2, 3 e 29 della Costituzione;

2) sospende il presente giudizio fino alla definizione delle questioni di legittimità costituzionale di cui sopra;

3) ordina che la cancelleria provveda agli adempimenti di legge.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

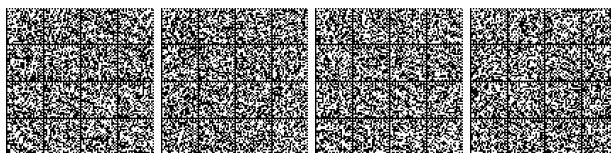
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 6 ottobre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260162





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 156

Ordinanza del 13 luglio 2026 del Tribunale di Nola nel procedimento civile promosso da Consiglia Nappo contro Ministero dell'istruzione e del merito

Istruzione – Istruzione pubblica – Reclutamento del personale docente – Graduatorie permanenti per l'accesso ai ruoli di cui all'art. 401 del d.lgs. n. 297 del 1994 – Istanza dell'interessato ai fini della permanenza nella graduatoria – Cancellazione dalla graduatoria, per gli anni scolastici successivi, nel caso di mancata presentazione dell'istanza entro il termine fissato con decreto del Ministro dell'istruzione per l'aggiornamento periodico delle graduatorie – Possibilità di reinserimento nella graduatoria a domanda dell'interessato da presentarsi entro il medesimo termine.

- Decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97 (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università), convertito, con modificazioni, nella legge 4 giugno 2004, n. 143, art. 1, comma 1-*bis*).

TRIBUNALE ORDINARIO DI NOLA

SEZIONE LAVORO

Nella causa n. R.G. 3476-1/2026 tra Consiglia Nappo, c.f. NPP CSG 78P59 F924T, nata a Nola il 19 settembre 1978, residente in San Giuseppe Vesuviano (NA), rappresentata e difesa dall'avv. Brigida Marra, c.f. MRR BGD 77E49 I483W, PEC b.marra@avvocatinocera-pec.it fax 0810661147, presso il cui studio in Scafati (SA) alla via Giacomo Matteotti n. 52, è elettivamente domiciliata; ricorrente.

Contro:

il Ministero dell'istruzione e del merito, in persona del Ministro *pro tempore*, con sede in Roma, viale Trastevere n. 76/A, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato competente, non costituito; resistente;

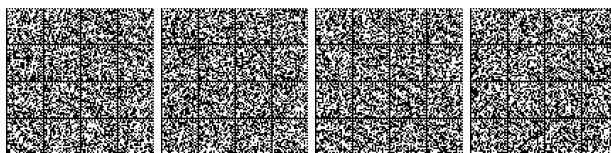
l'Ufficio scolastico provinciale di Napoli, in persona del dirigente *pro tempore*, con sede in via Ponte della Maddalena n. 55 - 80142 Napoli, non costituito; resistente,

Oggetto: accertamento del diritto della ricorrente al reinserimento nelle graduatorie ad esaurimento (GAE) per il personale docente per il biennio 2026/2028 e condanna dell'Amministrazione al conseguente adempimento.

Il Giudice dott.ssa Elettra Papaccio, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 9 luglio 2026, ha pronunciato la seguente

Ordinanza

Con ricorso *ex art* 700 codice di procedura civile in corso di causa, depositato in data 28 maggio 2026, Nappo Consiglia, ha chiesto che venisse ordinato all'amministrazione scolastica il suo immediato reinserimento nelle graduatorie provinciali di Napoli, con attribuzione del corretto punteggio, consentendole di partecipare alle procedure di convocazione.



A sostegno della domanda cautelare la ricorrente ha dedotto che:

è in possesso di diploma di maturità magistrale con abilitazione all'insegnamento nella Scuola dell'infanzia conseguita presso l'Università degli studi Suor Orsola Benincasa di Napoli, e per anni, è stata regolarmente inserita nelle graduatorie ad esaurimento (di seguito, «GAE») della Provincia di Napoli, dal 1998 al 2008 in varie scuole per un massimo di 41 settimane all'anno; poi dal 2011 al 2015 per un massimo di 52 settimane all'anno; dal 2017 al 2019 come docente di sostegno; dal 2020 al 2023 in varie scuole, sempre con contratto annuale; da ottobre 2023 a tutt'oggi come docente di sostegno. Da ultimo, nell'anno 2025, con contratto di lavoro a tempo determinato del 16 ottobre 2025, è stata assunta in servizio in qualità di docente supplente fino al termine delle attività didattiche per un posto di sostegno psicofisico su tipologia interno, con decorrenza dal 16 ottobre 2025 al 30 giugno 2026, per n. 25 ore settimanali di lezioni;

a dicembre 2025, il Ministero dell'istruzione e del merito ha disciplinato le modalità e i termini di presentazione delle domande di aggiornamento e inserimento nelle graduatorie provinciali e di istituto, fissando quale termine ultimo per l'inoltro telematico la data del 22 gennaio 2026;

per presentare la necessaria domanda di permanenza/aggiornamento, si rivolgeva, come di consueto, al Centro di assistenza fiscale (CAF) Co.N.ITP di Crescenzo Guastafierro, per la compilazione e il successivo inoltro telematico dell'istanza, in data 16 gennaio 2026, e quindi in tempo utile rispetto alla scadenza dei termini fissati dal Ministero. Tuttavia, apprendeva solo in seguito di non risultare inserita nelle graduatorie, ed in proposito il CAF cui aveva chiesto spiegazioni le comunicava che la domanda, pur ritualmente compilata, non risultava inoltrata al sistema informatico del Ministero ovvero, risulterebbe un'anomalia in quanto vi è domanda 2027/2028 ma, all'interno del file, ci sarebbe la domanda vecchia;

per effetto di tale disguido, del tutto estraneo alla volontà e alla sfera di controllo della ricorrente, la stessa non risulta inserita nella graduatoria ad esaurimento definitiva del personale docente della scuola dell'infanzia valida per gli anni scolastici 2026/2027 e 2027/2028, pubblicata il 21 aprile 2026, con conseguente gravissimo pregiudizio per le sue legittime aspettative professionali, familiari e di lavoro.

Sulla premessa che il ricorso in autotutela presentato dal sindacato al Ministero ed all'USR al fine di risolvere la questione in via stragiudiziale è risultato vano, non avendo ricevuto risposta alcuna, la ricorrente ha adito questo giudice in via di urgenza, articolando le seguenti censure:

1. Non imputabilità dell'omissione – violazione dell'art. 1 e 4 della Carta costituzionale.

La ricorrente ha affidato tempestivamente la gestione della pratica amministrativa ad un soggetto professionalmente qualificato e legittimamente operante nel settore dell'assistenza fiscale e della trasmissione telematica delle istanze amministrative; la allegata prova documentale, con data certa del 16 gennaio 2026, dimostra in modo inconfutabile che la sua volontà di permanere in graduatoria è stata manifestata ritualmente e tempestivamente;

2. Violazione dei principi di buona amministrazione, proporzionalità e ragionevolezza – violazione articoli 1 e 4 della Costituzione.

La ricorrente lamenta che l'Amministrazione resistente ha illegittimamente omesso, a seguito del reclamo presentato dal CAF, di esercitare i propri poteri di autotutela amministrativa e di effettuare una valutazione sostanziale, concreta e non meramente formalistica della vicenda, in violazione dei principi costituzionali di imparzialità, buon andamento, ragionevolezza e proporzionalità dell'azione amministrativa.

Il Ministero intimato non si è costituito in giudizio, benché ritualmente intimato presso la difesa erariale e notiziato presso la sede reale.

All'udienza del 9 luglio 2026, in cui la ricorrente ha reso interrogatorio libero, specificando i pregiudizi cui in concreto si espone in attesa del giudizio di merito, essendole preclusa la stipula di un contratto lavorativo, la causa è stata trattenuta in riserva.

1. Giurisdizione e integrità del contraddittorio.

Ai fini della decisione appare opportuno esaminare analiticamente le diverse questioni giuridiche, iniziando da quelle in rito e in primo luogo dalla giurisdizione del Tribunale adito.

1.1 Giurisdizione.

Preliminarmente il Tribunale – per quanto riguarda le pretese spiegate con la domanda cautelare – ritiene sussistente la giurisdizione del GO e nella specie del Giudice del lavoro adito, in adesione al *dictum* della Suprema Corte, secondo cui rientra nella giurisdizione del giudice ordinario la controversia avente ad oggetto il collocamento nelle graduatorie del comparto scolastico qualora il ricorso è diretto all'accertamento del diritto del singolo docente all'inserimento nella graduatoria e non all'annullamento dell'atto amministrativo generale o normativo che disciplina la materia; la formazione e la gestione delle graduatorie non dà luogo infatti ad una procedura concorsuale, ma al mero accertamento della sussistenza dei requisiti richiesti e gli atti adottati sono privi di contenuto discrezionale.



Si tratta invero di controversie coinvolgenti diritti soggettivi del personale docente, come puntualizzato dalle SS.UU.: «In tema di graduatorie permanenti del personale della scuola, con riferimento alle controversie promosse per l'accertamento del diritto al collocamento in graduatoria ai sensi del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, e successive modificazioni, la giurisdizione spetta al giudice ordinario, venendo in questione determinazioni assunte con la capacità ed i poteri del datore di lavoro privato (art. 5 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165), di fronte alle quali sono configurabili diritti soggettivi, avendo la pretesa ad oggetto la conformità a legge degli atti di gestione della graduatoria utile per l'eventuale assunzione, e non potendo configurarsi l'inerenza a procedure concorsuali – per le quali l'art. 63 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, mantiene la giurisdizione del giudice amministrativo – in quanto trattasi, piuttosto, dell'inserimento di coloro che sono in possesso di determinati requisiti in una graduatoria preordinata al conferimento dei posti che si rendano disponibili» (in tal senso, fra le molte, *cf.*: Cassazione, SS. UU., ordinanza n. 16756/2014).

In proposito la Corte di cassazione ha chiarito (*cf.*: sentenza Sezioni unite n. 21198 del 2017) che ai fini del riparto di giurisdizione occorre avere riguardo al *petitum* sostanziale dedotto in giudizio. Di conseguenza, se oggetto della domanda è la richiesta di annullamento dell'atto amministrativo e solo quale effetto della rimozione di tale atto l'accertamento del diritto del ricorrente all'inserimento nella graduatoria, la giurisdizione non potrà che essere devoluta al giudice amministrativo; se viceversa la domanda è volta specificamente all'accertamento del diritto del singolo docente all'inserimento nella graduatoria, ritenendo che tale diritto scaturisca direttamente dalla normazione primaria, la giurisdizione va attribuita al giudice ordinario.

Ne deriva che, avendo la ricorrente chiesto di accertare il proprio diritto all'inserimento nella graduatoria ad esaurimento del personale docente provinciale, la presente controversia rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, adito.

1.2. Quanto alla esclusione della necessità di integrazione del contraddittorio.

Non è necessario estendere il contraddittorio nei confronti di tutti i docenti inseriti nelle graduatorie ad esaurimento dell'ambito scolastico territoriale provinciale interessato (in termini *cf.*: Tribunale di Campobasso del 22 luglio 2015; Tribunale di Roma, sentenza n. 6161 del 20 gennaio 2014), non ravvisandosi ipotesi di litisconsorzio necessario *ex* art. 102 cpc. Invero, al di là dei casi di espressa previsione in tal senso, lo stesso sussiste solamente ove si disputi della modificazione o costituzione di un rapporto plurisoggettivo unico o dell'adempimento di una prestazione inscindibile comune a più soggetti, o si chieda l'accertamento di una situazione sostanziale comune a più soggetti. Di contro, nel caso in esame, il rischio di un «arretramento» in graduatoria dei docenti che seguono la ricorrente sussiste, ma costituisce solo un effetto indiretto dell'accoglimento della domanda e non una conseguenza del carattere unitario ed inscindibile della situazione giuridica soggettiva vantata. Ciò a maggior ragione in quanto non si tratta di procedura concorsuale, ma di reinserimento in graduatoria di un soggetto che già ne faceva parte.

2. Sul *fumus boni juris* della tutela cautelare.

Il *fumus boni juris* risiede nella ravvisata incostituzionalità della normativa posta a base della procedura adottata dall'amministrazione scolastica, e che ha determinato la previsione della obbligatoria presentazione di nuova domanda per la mera permanenza nelle graduatorie *de quibus*, con conseguente perentorietà del termine relativo. A tal fine appare utile partire dalla ricostruzione della normativa di riferimento.

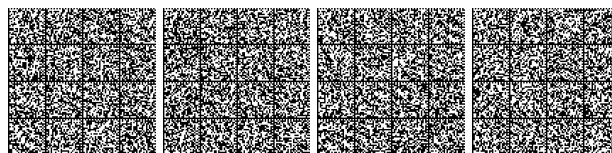
2.1. Le disposizioni normative.

L'art. 399 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, recante «Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado», dispone che l'accesso ai ruoli del personale docente della scuola materna, elementare e secondaria, ivi compresi i licei artistici e gli istituti d'arte, ha luogo, per il 50 per cento dei posti annualmente assegnabili, mediante concorsi per titoli ed esami e, per il restante 50 per cento, attingendo alle graduatorie permanenti.

Il suddetto doppio binario è regolato dagli articoli 400 e 401.

L'art. 401, che interessa in questa sede, disciplina le graduatorie permanenti, prevedendo che «le graduatorie relative ai concorsi per soli titoli del personale docente della scuola materna, elementare e secondaria, ivi compresi i licei artistici e gli istituti d'arte, sono trasformate in graduatorie permanenti da utilizzare per le suddette assunzioni in ruolo».

L'art. 400 disciplina i «Concorsi per titoli ed esami».



L'art. 1, comma 1-*bis*, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97 (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, ha disposto che:

i) «dall'anno scolastico 2005-2006, la permanenza dei docenti nelle graduatorie permanenti di cui all'art. 401 del testo unico avviene su domanda dell'interessato, da presentarsi entro il termine fissato per l'aggiornamento della graduatoria con apposito decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca»;

ii) «la mancata presentazione della domanda comporta la cancellazione dalla graduatoria per gli anni scolastici successivi»;

iii) «a domanda dell'interessato, da presentarsi entro il medesimo termine, è consentito il reinserimento nella graduatoria, con il recupero del punteggio maturato all'atto della cancellazione».

Alla luce del riportato quadro normativo, si è affermato che la mancata presentazione della domanda in occasione degli aggiornamenti delle graduatorie per il personale docente comporta, testualmente, sulla base di ciò che dispone l'art. 1, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 97 del 2004, la cancellazione dalle G.A.E. Nondimeno, tale conseguenza non è assoluta bensì temperata dalla riconosciuta possibilità di domandare, in occasione degli aggiornamenti successivi a quello in cui è stato disposto il depennamento ed entro il termine previsto per l'aggiornamento stesso, il reinserimento. Sì che l'interessato, una volta reinserito, recupera il punteggio conseguito all'atto della cancellazione.

In seguito, è avvenuta la trasformazione delle graduatorie permanenti in graduatorie ad esaurimento (G.A.E.) e precisamente con l'art. 1, comma 605, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

Tale articolo sopra richiamato ha testualmente disposto, con effetto dalla data della sua entrata in vigore, la trasformazione in graduatorie ad esaurimento delle «graduatorie permanenti di cui all'art. 1 del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143» facendo, però, salvi i nuovi inserimenti, da effettuarsi per il biennio 2007/2008, dei docenti già in possesso di abilitazione nonché, con riserva di conseguimento del titolo, di quelli frequentanti «corsi abilitanti speciali indetti ai sensi del predetto decreto-legge n. 97 del 2004, i corsi presso le scuole di specializzazione all'insegnamento secondario (SISS), i corsi biennali accademici di secondo livello ad indirizzo didattico (COBASLID), i corsi di didattica della musica presso i Conservatori di musica e il corso di laurea in Scienza della formazione primaria».

Dal 2006, in base alla legge n. 296 del 27 dicembre 2006, le graduatorie ad esaurimento non consentono nuovi ingressi. Possono presentare domanda solo: docenti già inseriti negli anni precedenti, o aspiranti che chiedono il reinserimento dopo una cancellazione per mancato aggiornamento.

Con l'art. 9, comma 20, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito in legge 12 luglio 2011, n. 106, il legislatore è intervenuto sul testo dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 97 del 2004 prevedendo che «A decorrere dall'anno scolastico 2011/2012, senza possibilità di ulteriori nuovi inserimenti, l'aggiornamento delle graduatorie, divenute ad esaurimento in forza dell'art. 1, comma 605, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è effettuato con cadenza triennale e con possibilità di trasferimento in un'unica provincia secondo il proprio punteggio, nel rispetto della fascia di appartenenza».

2.2- la presente procedura di aggiornamento.

La norma posta a base della procedura *de qua* è l'art. 1 comma 1-*bis* decreto-legge n. 97/2004 sopra richiamato per esteso, ed in base al quale è stata adottata l'ordinanza ministeriale che ha fissato termini perentori per la presentazione delle domande di aggiornamento e di permanenza nelle graduatorie.

L'aggiornamento GAE 2026, *de quo agitur*, infatti segue le indicazioni del decreto ministeriale n. 247 del 10 dicembre 2025, pubblicato dal Ministero dell'istruzione e del merito, di seguito riportato.

«Art. 1 (*Aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento per il personale docente ed educativo – Trasferimenti da una provincia all'altra*). — 1. Il personale docente ed educativo, inserito a pieno titolo o con riserva, nelle fasce I, II, III e aggiuntiva (di seguito, per semplicità, denominata “IV”) delle graduatorie ad esaurimento costituite in ogni provincia, può chiedere:

a) l'aggiornamento del punteggio con cui è inserito in graduatoria;

b) il reinserimento in graduatoria, con il recupero del punteggio maturato all'atto della cancellazione per non aver presentato domanda di permanenza e/o aggiornamento nei bienni/trienni precedenti, ai sensi dell'art. 1, comma 1-*bis*, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143; il reinserimento non è consentito a coloro che, precedentemente inclusi con riserva in attesa di pronunciamento, siano stati successivamente destinatari di sentenza sfavorevole;



c) la permanenza in graduatoria a pieno titolo o con riserva o lo scioglimento della stessa. A norma dell'art. 1, comma 1-bis, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, la permanenza, a pieno titolo o con riserva, nelle graduatorie ad esaurimento avviene su domanda dell'interessato, da presentarsi con le modalità ed i termini di cui al successivo art. 9. La mancata presentazione della domanda comporta la cancellazione dalla graduatoria per gli anni scolastici successivi. A domanda dell'interessato, da presentarsi entro il successivo termine di aggiornamento, sarà consentito il reinserimento in graduatoria, con il recupero del punteggio maturato all'atto della cancellazione;

...

Art. 9 (*Modalità di presentazione delle domande*). — 1. La domanda di permanenza, di aggiornamento, di conferma dell'inclusione con riserva e di scioglimento della riserva, dovrà essere presentata alla sede territoriale dell'Ufficio scolastico regionale che ha gestito la relativa domanda per il biennio 2024/2025 – 2025/2026.

2. La domanda di reinserimento di cui all'art. 1, comma 1, lettera b), dovrà essere presentata alla sede territoriale dell'Ufficio scolastico dalle cui graduatorie ad esaurimento il candidato era stato cancellato, salvo che il candidato medesimo non intenda chiedere contestualmente il trasferimento nelle graduatorie ad esaurimento di altra provincia.

3. La domanda di trasferimento, anche della posizione con riserva e dei candidati di cui al precedente comma 2, va indirizzata alla nuova sede territoriale prescelta.

4. Gli aspiranti presentano la domanda di cui ai commi precedenti unicamente in modalità telematica, ai sensi del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, attraverso il Portale unico del reclutamento di cui all'art. 35-ter del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, (d'ora innanzi, "portale INPA") raggiungibile all'indirizzo www.inpa.gov.it. Per accedere alla compilazione dell'istanza occorre essere in possesso delle credenziali del Sistema pubblico di identità digitale (SPID) o di quelle della Carta di identità elettronica (CIE). Inoltre, occorre essere abilitati al servizio "Istanze on-line". Il servizio è eventualmente raggiungibile anche collegandosi all'indirizzo www.mim.gov.it, attraverso il percorso Argomenti e servizi > Reclutamento e servizio del personale scolastico > Graduatorie ad esaurimento. Le istanze presentate con modalità diverse non saranno prese in considerazione.

5. L'inoltro delle istanze di partecipazione alla procedura è possibile a partire dalle ore 12.00 del giorno della pubblicazione del presente decreto sul portale INPA fino alle 23.59 del quattordicesimo giorno successivo a quello della pubblicazione.

Art. 12 (*Regolarizzazioni ed esclusioni*). — 1. È ammessa la regolarizzazione delle domande presentate in forma incompleta o parziale. In tal caso la competente autorità assegna all'aspirante un breve termine perentorio per la regolarizzazione.

2. È motivo di esclusione:

I. la domanda presentata fuori termine;

II. la domanda presentata in modalità difforme da quanto descritto ai commi 4, 5 e 6 dell'art. 9 del presente decreto.»

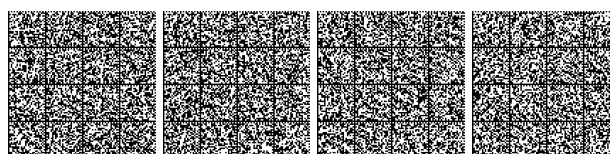
2.3. L'interpretazione delle norme.

Le normative hanno un minimo comun denominatore, che si pone quale presupposto indefettibile per l'operatività delle stesse, e cioè che il docente debba presentare domanda a pena di decadenza, anche per la semplice richiesta di permanenza nelle graduatorie.

In proposito soccorre sia l'interpretazione letterale delle disposizioni, sia la lettura datane in più occasioni dalla Corte di cassazione.

La Suprema Corte ritiene che alle graduatorie ad esaurimento restano applicabili le disposizioni dettate dall'art. 1 del decreto-legge n. 97 del 2004 perché a detta disciplina «si è fatto costante riferimento, anche dopo la trasformazione delle graduatorie, per indicare tempi e modalità dell'aggiornamento»; la sua perdurante vigenza trova ulteriore conferma nel fatto che anche nel 2011 il legislatore, nuovamente intervenuto sul testo della disposizione per vietare, al comma 4, «nuovi inserimenti», abbia lasciato immutato il comma 1-bis che consente al docente cancellato in conseguenza della mancata presentazione della domanda il «reinserimento», con il recupero del punteggio maturato al momento della cancellazione (*cf.* da ultimo Cassazione Civile Sez. Lav. n. 9412 anno 2026 : «... la previsione legislativa di cui all'art. 1, comma 1-bis, decreto-legge n. 97/2004, convertito, con modificazioni, nella legge n. 143/2004 impone la presentazione della domanda dell'interessato in occasione degli aggiornamenti delle graduatorie per il personale docente, la cui mancanza comporta la cancellazione dalle graduatorie ad esaurimento (GAE)»).

Pertanto, in applicazione del criterio ermeneutico di cui all'art. 12 delle preleggi, non è permessa l'interpretazione del comma 4 sganciata dai commi precedenti, né l'estensione del divieto di «ulteriori nuovi inserimenti» ai docenti cancellati in occasione delle operazioni di aggiornamento.



Se ciò è evidente alla stregua di una interpretazione letterale, trova ulteriore e decisivo avallo sulla scorta dell'interpretazione teleologica.

Orbene, ai fini dell'individuazione dell'intenzione del legislatore, deve farsi riferimento alla *ratio* della norma, cioè lo scopo al quale la norma risulta funzionalizzata, la sua ragione, l'interesse specifico tutelato. A tale fine, è stato rilevato come il sistema abbia voluto perseguire la finalità di depurare le graduatorie permanenti dalla presenza di docenti che effettivamente non abbiano più interesse a permanervi.

In definitiva, sia il tenore letterale della norma, sia la giurisprudenza univoca sull'argomento da intendersi anche quale diritto vivente, ritiene che l'omessa domanda è sanzionata con l'esclusione dalle graduatorie, effetto peraltro solo temporaneo, dal momento che una volta venuta meno la vigenza temporale delle graduatorie stesse, l'interessato al successivo aggiornamento, può riproporre la domanda.

È tuttavia escluso che lo spirare del termine decadenziale possa consentire un recupero dell'inserimento dell'interessato nel periodo di validità della graduatoria stessa, dovendosi attendere il periodo successivo, lasso temporale peraltro notevolmente lungo, considerato il diritto fondamentale su cui viene ad incidere tale preclusione, ovvero il diritto al lavoro.

Appare conclusivamente impedito a questo giudice il ricorso ad altri canoni interpretativi, in quanto lo stesso sarebbe finalizzato a riconnettere alla disposizione un significato diverso da quello che appare palese alla luce del testo della norma e della intenzione del legislatore. Una tale operazione finirebbe inevitabilmente per dare luogo ad una *interpretatio abrogans* in palese contrasto con l'esercizio della potestà legislativa in capo all'organo a ciò deputato. Ogni forma di interpretazione infatti non può mai disancorarsi dal dato letterale e può, al più, giungere ad individuare un risultato che, seppur *prima facie* non appariva riconducibile alla lettera della norma, lo diventa ad una analisi più profonda.

2.4 Sul tentativo di una «interpretazione costituzionalmente orientata».

Il tentativo di una interpretazione costituzionalmente orientata non risulta praticabile, dal momento che la stessa priva di significato la portata della norma e conduce ad una *interpretatio abrogans*, per le ragioni di seguito indicate.

La disposizione è chiara nel prescrivere che debbano presentare domanda, nei modi e tempi indicati via via dalle ordinanze ministeriali, non solo coloro che chiedono l'aggiornamento della propria posizione in graduatoria, o il trasferimento di provincia, ma anche coloro che aspirano alla mera permanenza nelle graduatorie.

Intesa in questo modo, senza possibilità di opzioni ermeneutiche alternative, la norma non sfugge ad una valutazione di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in relazione alla lesione del diritto al lavoro di cui all'art. 4 della Costituzione.

Chiarita l'interpretazione della disposizione e chiarita l'impossibilità di riconnettere alla stessa un significato diverso ed opposto a quello che conduce alla preclusione all'inserimento nella GAE per chi non abbia presentato domanda di permanenza nel termine perentorio indicato dalla ordinanza ministeriale di riferimento, pena lo stravolgimento del dettato normativo, deve essere effettuato un esame circa la compatibilità della norma con l'impianto costituzionale, rilievo praticabile anche di ufficio.

Alla luce dell'attuale assetto normativo la domanda cautelare dovrebbe essere rigettata per difetto di *fumus boni iuris*, essendo legittima l'esclusione della ricorrente dalle graduatorie per il biennio in corso, attesa la pacifica omessa presentazione della domanda, sebbene ciò sia avvenuto asseritamente per fatto colposo del terzo, e quindi non denoti affatto una volontà abdicativa della istante.

Tuttavia, laddove si dovesse ritenere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, si dovrebbe indagare il rapporto tra tutela cautelare e sospensione del processo per rimessione della questione alla Corte costituzionale.

Prima di passare allo scrutinio della legittimità costituzionale della norma e della possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale nell'ambito del giudizio cautelare, appare utile soffermarsi sulla sussistenza del *periculum in mora* della tutela cautelare e ciò per due evidenti ragioni:

la prima risiede nel fatto che, laddove questo giudicante dovesse escludere il *periculum in mora*, si imporrebbe il rigetto della domanda cautelare a prescindere dalla sussistenza del *fumus boni iuris* e sarebbe ultroneo soffermarsi sulla legittimità costituzionale della norma o meno e sulla conseguente possibilità di introdurre un incidente di legittimità costituzionale, tenuto conto che la questione sarebbe irrilevante ai fini del decidere;

la seconda risiede nel fatto che l'esame del *periculum in mora* potrà già fornire elementi in ordine alla individuazione dei diritti che risultano eventualmente compromessi dalla cancellazione dalle graduatorie.

3. Sul *periculum in mora*.



Rispetto al *periculum*, lo stesso è evidente nell'esclusione della ricorrente – che ne ha in passato per molti anni e sino ad oggi fatto parte – dalle graduatorie ad esaurimento a cui attingere per il conferimento di incarichi di insegnamento.

Ciò comporta, come sopra scrutinato, la cancellazione dalla graduatoria di pertinenza per un biennio e la conseguente impossibilità di ottenere incarichi di insegnamento per tale periodo, con grave pregiudizio per un diritto fondamentale sancito dalla Carta Costituzionale.

La ricorrente al riguardo ha dedotto che tali incarichi sono allo stato l'unica fonte di reddito per il suo nucleo familiare composto dal marito disoccupato e da due figli. Sussiste dunque il fondato motivo di temere che, durante il tempo occorrente per far valere il proprio diritto in via ordinaria, questo rimanga all'esito insoddisfatto, in quanto minacciato da un pregiudizio imminente ed irreparabile.

Vi è in altri termini un'attuale situazione di pericolo da infruttuosità per la ricorrente, nel senso che, nelle more di un giudizio a cognizione piena, corre il rischio che il proprio diritto venga irrimediabilmente compromesso e che, quindi, la tutela allo stesso accordata sia ormai inutile e infruttuosa. Il diritto che si vuol far valere nella specie, quale diritto al lavoro, è minacciato dalla attuale esclusione dalle graduatorie ad esaurimento, che durerebbe per tutto il tempo del presente aggiornamento attivato con la procedura della ordinanza ministeriale di dicembre 2025, con carattere di imminenza, nel senso della sua incombente verifica sul piano temporale atteso che è prossima la possibilità di scelta delle cd. 150 sedi, attivata dal 16 luglio 2026. Sussiste inoltre il carattere della irreparabilità, intesa come irreversibilità della lesione del diritto assoggettato a cautela, tale da precludere definitivamente la possibilità di realizzare e soddisfare nelle forme ordinarie la situazione giuridica vantata, ove gli effetti pregiudizievoli persistessero nel tempo. In tal senso la reintegrazione in forma specifica e finanche il risarcimento per equivalente pecuniario non sono in grado di attuare integralmente il diritto dedotto in giudizio, a causa degli effetti dannosi *medio tempore* manifestatisi, dal momento che l'esclusione dagli incarichi di insegnamento comporterebbe il venir meno dell'unica fonte di sostentamento per la ricorrente e per il suo nucleo familiare. È acquisito nel diritto del lavoro che la retribuzione, o almeno una parte di essa, sia destinata a tutelare diritti della persona del lavoratore di rango costituzionale. Ciò risulta evidente se si considera che la prestazione di lavoro è inseparabile dal prestatore di lavoro; che la retribuzione è solitamente il solo mezzo di sostentamento, «la sua risorsa vitale»: il venir meno della stessa per il tempo occorrente a far valere il diritto in via ordinaria, integra senz'altro il pregiudizio irreparabile alla base della misura cautelare.

4. Sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-*bis*, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97 (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143.

4.1. Sulla rilevanza della questione.

Ritenuto sussistente il requisito del *periculum in mora* richiesto dall'art. 700 c.p.c., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-*bis*, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, convertito dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, nei sensi di seguito specificati, diviene rilevante nel presente giudizio.

La ricorrente, infatti, ha adito l'autorità giudiziaria a seguito della sua cancellazione dalle GAE, per la quale il Ministero ha fatto applicazione della norma sospettata di illegittimità costituzionale. Invero la stessa, non avendo presentato domanda di permanenza / aggiornamento, è stata cancellata, per gli anni scolastici successivi, e non risulta presente in graduatoria, per cui non può aspirare ad alcun incarico.

Per il reinserimento dovrebbe attendere tra un biennio la prossima ordinanza ministeriale di aggiornamento, nella quale far valere la propria volontà all'inserimento: ciò in contrasto, comunque, con la volontà di permanere nella graduatoria, denotata dalla sua tempestiva attivazione, e dal conferimento al CAF dell'incarico di provvedere alla trasmissione telematica obbligata dell'istanza.

Nella presente fase cautelare, quindi, il giudice è chiamato a pronunciare provvedimenti opportuni, facendo applicazione di quella norma. Alla luce di quanto sopra enunciato, si dovrebbe giungere al rigetto della domanda cautelare per carenza del *fumus boni iuris*, in applicazione della norma sospettata di illegittimità costituzionale.

Tuttavia, proprio il fondato dubbio sulla legittimità costituzionale della norma, legittima questo giudice a sollevare la relativa questione.

In via preliminare, se, da un lato, la rilevanza della questione appare pacifica, dall'altro, occorre soffermarsi sul rapporto tra tutela cautelare e questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale nell'ambito del relativo giudizio.

È evidente, infatti, che l'ontologica celerità del rito cautelare entra in collisione con il meccanismo di sospensione del processo per rimessione della questione al vaglio della Corte costituzionale. L'interferenza tra i due giudizi non può essere risolta accedendo alla soluzione che opta per la assoluta incompatibilità tra tutela cautelare e giudizio di



legittimità costituzionale, in quanto è evidente che la soluzione pecca per eccessivo formalismo ed obbliga il giudice della cautela – deputato per sistema a fornire una tutela a fronte di situazioni minacciate da pregiudizio – a negare la tutela, facendo applicazione di una norma sospettata di illegittimità costituzionale.

Allo stesso tempo, in un sistema giuridico di sindacato costituzionale accentrato, non appare percorribile neanche la soluzione diametralmente opposta e cioè quella del giudice che concede la tutela, disapplicando la norma sospettata di illegittimità costituzionale. La richiamata soluzione eleverebbe il giudice di merito a giudice delle leggi, dando spazio ad una vistosa anomalia del sistema: si assisterebbe ad un esercizio di un potere costituzionale riservato ad altro organo e l'efficacia *inter partes* della pronuncia avrebbe dei riflessi in tema di trattamento diversificato sul territorio. Si aggiunga, inoltre, che alla luce della idoneità del provvedimento *ex art. 700* codice di procedura civile a conservare la sua efficacia, rientrando lo stesso nel novero dei provvedimenti cautelari a strumentalità attenuata, non vi sarebbe la garanzia di un successivo giudizio di merito nel quale la questione possa essere portata al vaglio della Corte costituzionale.

Una soluzione al problema, che questo giudicante ritiene di condividere, trova origine nella giurisprudenza amministrativa. Si tratta della c.d. tutela cautelare a tempo ovvero la misura cautelare viene concessa, in via provvisoria, condizionandone la conferma o la revoca all'esito del giudizio di legittimità costituzionale.

La soluzione, che prevede la scomposizione della fase cautelare in una fase interinale, nella quale il giudice concede la cautela fino alla decisione della Corte costituzionale, ed una seconda fase nella quale il giudice si pronuncia in via definitiva, tenendo conto dell'esito del giudizio costituzionale, consente, da un lato, di preservare l'effettività e l'immediatezza della tutela cautelare e, dall'altro, di scongiurare una pronuncia di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per esaurimento della *potestas iudicandi* del giudice rimettente.

D'altronde la scomposizione del giudizio in due fasi non è estranea neanche al processo civile: si pensi al meccanismo di cui all'art. 669 sexies, comma 2, c.p.c.

La compatibilità tra tutela cautelare e giudizio di legittimità costituzionale, nei termini anzidetti, ha superato il vaglio della stessa Corte costituzionale, la quale ha ritenuto ammissibili questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale nell'ambito di giudizi cautelari, sul presupposto che la tutela sia stata concessa in via provvisoria proprio in ragione della non manifesta infondatezza della questione.

Si richiama a tal fine un passaggio argomentativo della ordinanza n. 25 del 2006 della Corte costituzionale: «deve respingersi l'eccezione di inammissibilità della questione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato sul presupposto che, avendo emesso il provvedimento cautelare richiestogli con l'appello proposto avverso l'ordinanza di diniego del TAR, il Consiglio di Stato avrebbe esaurito la *potestas iudicandi*, quale ad esso compete nella sede cautelare; che questa Corte ha più volte statuito che il giudice amministrativo ben può sollevare questione di legittimità costituzionale in sede cautelare, sia quando non provveda sulla domanda cautelare, sia quando conceda la relativa misura, purché tale concessione non si risolva, per le ragioni addotte a suo fondamento, nel definitivo esaurimento del potere cautelare del quale in quella sede il giudice amministrativo fruisce: con la conseguenza che la questione di legittimità costituzionale è inammissibile – oltre che, ovviamente, se la misura è espressamente negata (ordinanza n. 82 del 2005) – quando essa sia concessa sulla base di ragioni, quanto al *fumus boni iuris*, che prescindono dalla non manifesta infondatezza della questione stessa (sentenza n. 451 del 1993); che la *potestas iudicandi* non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare è fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, dovendosi in tal caso la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato ritenere di carattere provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 444 del 1990; n. 367 del 1991; numeri 24, 30 e 359 del 1995; n. 183 del 1997; n. 4 del 2000).

Tanto premesso, il principio enunciato dalla Corte costituzionale, sebbene relativo ad ipotesi nelle quali la tutela cautelare era di tipo sospensivo, si ritiene applicabile anche ai casi di cautela di natura anticipatoria, come quella *sub iudice*.

Infatti, nel caso di specie, verrebbe concessa la misura cautelare mediante l'ordine di reinserire la ricorrente nelle GAE, con riserva di confermare il provvedimento o caducarlo, ordinando quindi la cancellazione dell'iscrizione, all'esito del giudizio di costituzionalità.

Non vi sarebbe alcun ostacolo normativo, dal momento che l'art. 700 c.p.c., peraltro, attribuisce al giudice il potere di adottare «i provvedimenti d'urgenza che appaiono, secondo le circostanze più idonei».

La concessione del provvedimento anticipatorio, inoltre, per la natura della inclusione nelle GAE non determinerebbe effetti irreversibili – non suscettibili di successiva modifica – ma garantirebbe l'inserimento almeno fino all'esito del giudizio di legittimità costituzionale, momento nel quale si stabilirà se confermare definitivamente la misura o disporre la cancellazione.



In applicazione del principio avallato dalla Consulta, pertanto, la questione di legittimità costituzionale sarebbe ammissibile poiché la misura cautelare verrebbe provvisoriamente concessa proprio sul presupposto esclusivo secondo cui si ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale.

Va rilevato, infine, che l'eventuale esclusione della c.d. tutela cautelare a tempo per le misure cautelari di natura anticipatoria determinerebbe un'irragionevole discriminazione rispetto a quelle di natura sospensiva, che non si giustifica alla luce delle ragioni richiamate.

Si evidenzia, tra l'altro, che la Corte di giustizia dell'Unione europea, con pronunce risalenti, si è pronunciata in modo favorevole rispetto all'analoga ipotesi della possibilità per i giudici che sollevano rinvio pregiudiziale di adottare misure cautelari provvisorie durante il tempo necessario alla pronuncia della Corte, evidenziando come tale possibilità fosse da estendere anche alle misure di natura anticipatoria (Cfr. CGUE 9 settembre 1995 C-465/93).

4.2. Sulla non manifesta infondatezza.

Occorre premettere che l'art. 23 della legge 87 del 1953, al comma secondo consente anche al giudice di sollevare *ex officio* questione di legittimità costituzionale delle norme che è chiamato ad applicare.

Sotto il primo profilo la non manifesta infondatezza costituisce un filtro e comporta per il giudice che la questione debba essere sollevata ogni qualvolta non si presenti, così come dedotta dalle parti, palesemente infondata. Nel caso del rilievo *ex officio* l'integrazione della non manifesta infondatezza non si risolve in un filtro tra le parti e la Corte costituzionale ma coincide con l'impossibilità di dare una interpretazione compatibile con la Costituzione.

Tanto premesso, si ritiene la questione non manifestamente infondata, anche in ragione dell'insostenibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, come quella qui non condivisa.

L'art. 1, comma 1-bis, decreto-legge n. 97/2004, impone la presentazione della apposita domanda anche per la mera permanenza nelle graduatorie, facendone discendere un effetto preclusivo per un periodo di tempo significativamente lungo, ovvero per il periodo (un biennio o un triennio) di validità delle graduatorie, con possibilità di domanda di reinserimento solo in occasione della successiva procedura attivata con nuova ordinanza ministeriale dopo diversi anni.

La Corte di cassazione, nell'interpretazione sopra richiamata che costituisce diritto vivente, ritiene che la mancata presentazione della domanda di aggiornamento comporta solo una cancellazione temporanea, per cui l'aspirante perde la possibilità di lavorare nei periodi in cui non è presente in graduatoria, ma non perde il titolo a essere inserito nei cicli successivi se manifesta nuovamente interesse. Questo equilibrio garantirebbe l'efficienza dell'amministrazione senza calpestare i diritti dei docenti (cfr. *ex multis* Cassazione civile Sez. L n. 3373, anno 2023). L'interpretazione *de qua*, tuttavia tutela solo il docente che chiedi il reinserimento in occasione della successiva ordinanza ministeriale, ma lascia aperto un significativo *vulnus* del diritto al lavoro del docente che abbia omissso di presentare la domanda, ai fini della mera permanenza in graduatoria.

Osserva il Tribunale che si ravvisa il contrasto di tale normativa con il fondamentale diritto al lavoro, sancito dall'art. 4 della Costituzione, costituendo tale prescrizione un onere ingiustificato ed irragionevole per l'accesso al lavoro del personale precario della scuola, la cui mancata osservanza viene sanzionata con la cancellazione dalle graduatorie stesse per un tempo significativamente lungo, e tale da ledere l'art. 4 della Costituzione. Invero, nella visione della Carta costituzionale il lavoro non è solo un mezzo di sostentamento economico, ma anche una forma di accrescimento della professionalità e di affermazione dell'identità, personale e sociale, come tale tutelato dagli articoli 1, 2 e 4 della Costituzione. (Cass. 18 giugno 2012, n. 9965).

Al riguardo l'art. 4 della Costituzione dispone tra i principi generali: «La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto», nonché il successivo art. 35, al primo comma della Costituzione stabilisce che: «La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni».

Ha in proposito affermato la Corte costituzionale, con sentenza n. 45 del 1965, come: «Dal complessivo contesto del primo comma dell'art. 4 della Costituzione – già altre volte interpretato da questa Corte (cfr. sentenze n. 3 del 1957, n. 30 del 1958, n. 2 del 1960, n. 3 del 1961, n. 105 del 1963) – si ricava che il diritto al lavoro, riconosciuto ad ogni cittadino, è da considerare quale fondamentale diritto di libertà della persona umana, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa. A questa situazione giuridica del cittadino – l'unica che trovi nella norma costituzionale in esame il suo inderogabile fondamento – fa riscontro, per quanto riguarda lo Stato, da una parte il divieto di creare o di lasciar sussistere nell'ordinamento norme che pongano o consentano di porre limiti discriminatori a tale libertà ovvero che direttamente o indirettamente la rinneghino, dall'altra l'obbligo – il cui adempimento è ritenuto dalla Costituzione essenziale all'effettiva realizzazione del descritto diritto – di indirizzare l'attività di tutti i pubblici poteri, e dello stesso legislatore, alla creazione di condizioni economiche, sociali e giuridiche che consentano l'impiego di tutti i cittadini idonei al lavoro.».



Il principio va con maggior forza riaffermato proprio laddove sia lo Stato il datore di lavoro, comportando il divieto di imporre delle barriere ingiustificate all'accesso al lavoro.

In tale ottica, osserva il Tribunale che l'inserimento nelle graduatorie per la mera ipotesi di permanenza ha solo valore ricognitivo di una situazione di fatto che esiste a prescindere dalla sua manifestazione formale, dal momento che il personale ancora presente nelle graduatorie ad esaurimento lo è certamente in quanto aspira ad un lavoro, nella forma di incarichi di insegnamento. Invero, i docenti in questione appartengono al personale precario, e per gli stessi il figurare (e quindi il permanere) nelle graduatorie in questione costituisce residua, anzi estrema, possibilità di accedere al mondo del lavoro, sicché è davvero poco probabile ipotizzare una loro effettiva volontà di fuoriuscire dalle graduatorie medesime; volontà che non può quindi essere ricavata *aliunde*, ma espressa in modo consapevole.

Dunque da un lato la qualificazione «a esaurimento» comporta, al fine di contrastare il fenomeno del lavoro precario nella scuola, una chiusura all'inserimento di nuovi soggetti non inseriti in precedenza nelle graduatorie permanenti, e all'opposto il depennamento definitivo, in ipotesi non riconducibile ad alcuna volontà abdicativa del docente, specie qualora sia tendente alla mera permanenza in graduatoria, lungi dal comportare una stabilizzazione lavorativa, preclude invece la possibilità di un'occupazione, ancorché precaria.

La preclusione derivante dal mancato rispetto del termine decadenziale si risolve in un ostacolo ingiustificato al diritto al lavoro e non ha un ragionevole punto di appoggio nel sistema del reclutamento scolastico, e nella sua funzionalità, anzi appare porsi in contrasto anche con il principio del buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione nei sensi in seguito specificati.

Al riguardo è significativo rilevare che detto onere non era inizialmente previsto dall'art. 401 TU Istruzione.

L'art. 401 del richiamato T.U., dopo avere previsto l'utilizzazione delle graduatorie ai fini dell'assunzione in ruolo del personale docente *ex art.* 399 dello stesso decreto legislativo, stabiliva, al comma 2, che le graduatorie medesime dovessero essere periodicamente integrate con l'inserimento dei docenti che avevano superato le prove del concorso regionale per titoli ed esami, nonché di quelli che avevano domandato il trasferimento da altra provincia. La norma prescriveva che, contemporaneamente all'inserimento dei nuovi aspiranti, dovesse essere effettuato l'aggiornamento delle posizioni e dei punteggi da attribuire ai soggetti già iscritti, aggiornamento da effettuarsi con le modalità stabilite dal decreto ministeriale 27 marzo 2000, n. 123.

Il testo unico e le disposizioni regolamentari non prevedevano l'onere a carico dell'aspirante di richiedere espressamente la permanenza nella graduatoria, sicché l'omessa domanda di aggiornamento della posizione individuale determinava solo la impossibilità di tener conto, ai fini del punteggio, dei titoli ulteriori che nel frattempo fossero stati acquisiti.

Invero, le precedenti disposizioni ministeriali concernenti inclusioni e/o aggiornamenti in graduatoria, come il precedente d.d.g. del 21 aprile 2004, avevano espressamente previsto (art. 1, p. 6): «Qualora i candidati interessati non producano alcuna domanda, sia di aggiornamento che di trasferimento, il competente Centro servizi amministrativi assegnerà al candidato un breve termine perentorio per la regolarizzazione della propria posizione»; il che corrisponde tra l'altro ad una forma peculiare di soccorso istruttorio. E del resto, lo stesso decreto ministeriale n. 49/2009 contempla (art. 11, comma 4) un procedimento di regolarizzazione delle domande, nel caso di presentazione di queste in modo incompleto o parziale, in tal caso assegnandosi «un breve termine perentorio per la regolarizzazione».

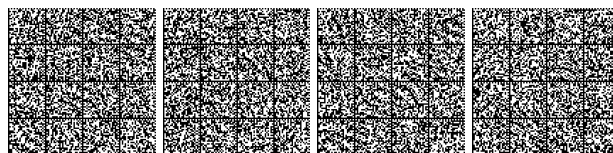
Trattasi all'evidenza di norme (specie quella contenuta nel testo regolamentare del 2004) intese a salvaguardare il principio di affidamento dei soggetti già inclusi nelle graduatorie.

È solo con l'art. 1, comma 1-*bis*, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, convertito con modificazioni dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, che il legislatore ha previsto che «Dall'anno scolastico 2005-2006, la permanenza dei docenti nelle graduatorie permanenti di cui all'art. 401 del testo unico avviene su domanda dell'interessato, da presentarsi entro il termine fissato per l'aggiornamento della graduatoria con apposito decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. La mancata presentazione della domanda comporta la cancellazione dalla graduatoria per gli anni scolastici successivi. A domanda dell'interessato, da presentarsi entro il medesimo termine, è consentito il reinserimento nella graduatoria, con il recupero del punteggio maturato all'atto della cancellazione».

Analizzando i lavori preparatori della legge, emerge la dichiarata esigenza di semplificare le operazioni di aggiornamento e di successiva utilizzazione delle graduatorie, eliminando dalle stesse coloro che nel frattempo abbiano perso interesse all'assunzione.

In proposito, nella seduta delle Commissioni riunite VII e XI - Resoconto di giovedì 20 maggio 2004 a pag. 13 si legge:

«Sede referente – giovedì 20 maggio 2004. – Presidenza del vicepresidente della XI Commissione Angelo Santori. - Interviene il sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea.



La seduta comincia alle 21.

DL n. 97/2004: ordinato avvio dell'anno scolastico.

C. 5015 Governo, approvato dal Senato.

....».

Negli interventi, in particolare:

«Emerenzio Barbieri (UDC), relatore per la XI Commissione, si sofferma sugli articoli 1 e 4. Rileva innanzitutto come l'art. 1 rechi disposizioni in materia di graduatorie permanenti del personale docente, di cui all'art. 401 del decreto legislativo n. 297 del 1994, come modificato dalla legge n. 124 del 1999.

...

Il comma 1-*bis*, introdotto dal Senato, prevede che dall'anno scolastico 2005-2006 la permanenza dei docenti nelle graduatorie permanenti di cui alla legge 3 maggio 1999, n. 124, sia subordinata alla richiesta dell'interessato, da presentarsi entro il termine fissato per l'aggiornamento delle graduatorie con apposito decreto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. In assenza di richiesta si procede alla cancellazione dalla graduatoria per gli anni scolastici successivi, salvo successivo reinserimento a seguito di nuova istanza. Secondo quanto risulta dal dibattito svoltosi al Senato, il comma ha la finalità di consentire un più costante aggiornamento delle graduatorie, dando maggiori elementi di certezza a quanti sono interessati al mantenimento dell'inserimento nelle graduatorie permanenti e quindi all'assunzione in qualità di docente.».

Ritiene il Tribunale che tale pretesa semplificazione, oltre a non risultare effettiva, sia costruita con un meccanismo che lede ingiustificatamente il diritto al lavoro dei docenti ed il principio del buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione.

La previsione della necessaria presentazione di domanda nel termine decadenziale contrasta con la natura stessa della procedura, che non ha carattere concorsuale e non richiede pertanto il rispetto degli oneri per le stesse stabilite, quali la presentazione di una domanda, e il rispetto di tempistiche scandite secondo le procedure concorsuali.

Invero, come costantemente affermato dalle Sezioni unite, vengono in questione determinazioni assunte con la capacità ed i poteri del datore di lavoro privato (art. 5 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165), di fronte alle quali sono configurabili diritti soggettivi, avendo la pretesa ad oggetto la conformità a legge degli atti di gestione della graduatoria utile per l'eventuale assunzione, e non potendo configurarsi l'inerenza a procedure concorsuali (in tal senso, fra le molte, *cfr.*: Cassazione, SS. UU., ordinanza n. 16756/2014). Eppure, trattandosi di un diritto soggettivo pieno, lo stesso viene sottoposto a decadenza, imponendosi l'onere entro un termine perentorio di presentazione della domanda per la permanenza nelle GAE.

Non si discute che, in situazioni particolari, possono essere posti dei termini di decadenza per l'esercizio dei diritti soggettivi, ma ciò in primo luogo non deve tradursi in termini eccessivamente brevi e tali da rendere in concreto impossibile l'esercizio del diritto; e soprattutto la previsione di una decadenza deve trovare una giustificazione ragionevole in superiori esigenze di certezza dei rapporti giuridici ovvero di tutela di superiori valori di pari livello costituzionale.

Nella specie non vale obiettare che il termine di decadenza è in realtà una misura organizzativa che assicura il buon andamento della pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 97 Costituzione.

Ritiene questo giudice che per contro, l'effetto di tale misura sia quello opposto di ledere il principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione sopra citato, che viene pertanto denunciato quale ulteriore parametro sul quale incentrare lo scrutinio di costituzionalità della disposizione, unitamente all'art. 3 della Costituzione ed al principio di ragionevolezza dallo stesso desumibile. Un'applicazione letterale della norma conduce ad esiti non conformi ai parametri desumibili dagli articoli 3 e 97 della Costituzione. Invero, non si vede come possa predicarsi conforme alle regole di ragionevolezza e di buona amministrazione l'onere del docente che già figura in graduatoria a riaffermare una volontà che egli ha già espresso, con ricadute ampiamente dannose conseguenti alla mancata (ulteriore) manifestazione di detta volontà.

Non può in proposito non evidenziarsi che i docenti in questione appartengono al personale precario, e che per essi è inverosimile ipotizzare una loro effettiva volontà di fuoriuscire dalle graduatorie medesime; volontà che non può quindi essere ricavata aliunde ma espressa in modo consapevole. Ciò a maggior ragione per il personale, come l'odierna ricorrente, che al momento della pubblicazione dell'ordinanza ministeriale era destinataria di un incarico di supplenza annuale e quindi era interna al sistema scolastico.

Nella riferita situazione è quindi del tutto possibile – e la peculiare fattispecie all'esame ne costituisce conferma – che la cancellazione dalle graduatorie, disposta all'esito di un modulo procedimentale non idoneo a saggiare l'effettiva



volontà dei docenti interessati, avvenga nei riguardi di soggetti la cui volontà non era affatto abdicativa della propria presenza in graduatoria, e che per fatti indipendenti dalla propria volontà, non possono vedersi soggetti alle conseguenze «rovinose» dell'intervenuta mancata conferma di permanenza nelle graduatorie.

Si osserva che l'intento di semplificazione è puramente dichiarato dal legislatore, in dissonanza con la precedente normativa (d.lgs. del 1994) che per la mera permanenza non imponeva oneri di presentazione della domanda; e comunque va rilevato che tale intento viene perseguito a costo del sacrificio esiziale di un diritto di pari livello costituzionale, quale il diritto al lavoro del docente, laddove lo scopo dichiaratamente avuto dal legislatore può essere soddisfatto con misure meno invasive. Nella specie, lo scopo è soddisfatto con l'onere, successivo alla pubblicazione delle graduatorie, di presentare nel mese di luglio la domanda per l'assegnazione delle sedi.

Pertanto, in questo modo vengono efficacemente filtrate le posizioni di coloro che hanno ancora effettivamente interesse all'ottenimento dei contratti di lavoro, sì che è irragionevole e sproporzionato filtrarle a monte, con una misura esiziale quale la «temporanea» sospensione del diritto, misura che dura ben due anni e, per un lavoratore per cui la retribuzione ha carattere alimentare, finisce per essere una misura definitiva, con una estromissione anche di fatto dal mondo lavorativo scolastico.

Peraltro, come sopra rilevato, il carattere ad esaurimento delle graduatorie comporta che si tratti di graduatorie chiuse, ovvero accessibili solo a coloro che ne facevano parte ad una certa data, e il cui scopo è stato quello di cercare di risolvere il problema del precariato scolastico.

Né potrebbe ritenersi che la cancellazione dalle graduatorie possa trovare un qualche fondamento positivo nella successiva legislazione intervenuta in tema di graduatorie permanenti, e specificamente nell'art. 1, comma 607, dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), essendosi tale norma limitata a riconfermare l'aggiornamento biennale delle graduatorie di cui all'art. 401 del testo unico sull'istruzione di cui al decreto legislativo n. 297/1994.

Basti rilevare che la cancellazione *de qua* non è contemplata nel comma 605 del medesimo art. 1 della legge n. 296/2006, atteso che tale nuova disciplina legislativa, nell'intento di eliminare il risalente fenomeno del precariato nella scuola, ha disposto la trasformazione delle graduatorie provinciali permanenti, già istituite dalla legge n. 124/1999, in graduatorie a esaurimento, consentendo che nelle graduatorie così riconfigurate possano inserirsi, a pieno titolo, coloro che sono in possesso di un'abilitazione, nonché, con riserva, coloro che hanno in corso una procedura abilitante ordinaria o riservata. È con tale provvedimento legislativo che si pone un termine ultimo (anno 2007) per l'ingresso nelle graduatorie, consentendo de futuro la possibilità di disporre i precitati accertamenti biennali, esulando dalla norma ogni e qualsiasi intento di prefigurare l'esclusione dalle medesime quale conseguenza dell'omissione della presentazione della domanda di aggiornamento/conferma del punteggio.

Se quindi è giusto depurare le GAE dalla presenza di docenti che effettivamente non abbiano più interesse a permanervi, non è corretto determinarne l'esclusione, per un periodo di tempo rilevante, sol perché desunta in via implicita a mezzo del silenzio o inerzia, anche incolpevole, tenuta dagli interessati, cosa che tuttavia confligge con la disposizione denunciata di incostituzionalità. La norma, infatti, sanziona l'omessa domanda con l'esclusione dalle graduatorie (sebbene in maniera non assoluta, potendo gli interessati, nel termine poi assegnato per i futuri aggiornamenti delle GAE, dichiarare di volervi nuovamente figurare).

Mette conto evidenziare che un siffatto esito sarebbe contraddittorio, e non privo di elementi di frustrazione per le legittime aspettative giuridiche degli interessati, perché l'avere blindato le graduatorie, nella prospettiva del loro esaurimento, non può giustificare, apparendo anzi sommamente ingiusto, la cancellazione dalle medesime per effetto di una omissione non consapevole, perché non affatto voluta.

Questo Giudice rileva altresì il contrasto della richiamata normativa con l'ulteriore parametro costituzionale rappresentato dal principio di proporzionalità e ragionevolezza, perché impone un onere eccessivamente gravoso al lavoratore che intenda continuare a rimanere nelle graduatorie ad esaurimento al fine di stipulare ulteriori contratti a termine, configurandosi un contrasto con l'art. 3, comma 2, della Costituzione.

Il testo di legge infatti non è intrinsecamente coerente con le premesse: nel dichiarato intento di semplificare il sistema scolastico impone un onere sproporzionato e contrario a logicità e razionalità, disponendo l'obbligatoria presentazione della domanda per ogni biennio anche ai fini della sola permanenza nelle graduatorie (senza che l'interessato chieda l'aggiornamento del punteggio o il trasferimento), con una conseguenza irragionevole. Se la misura può giustificarsi in chiave organizzativa per chi intenda aggiornare il proprio punteggio con ulteriori titoli, la stessa appare illogica e sproporzionata per chi voglia solo permanere in graduatoria.

Nel caso in esame, il legislatore sembra aver riservato un trattamento deteriore in riferimento ad una categoria di docenti, ovvero coloro che vogliono semplicemente permanere nelle graduatorie ad esaurimento, ponendo un onere ingiustificato e sproporzionato, proprio in ragione della natura della procedura *de qua*, per la quale è stato sicuramente escluso il carattere concorsuale.



Appare violato il principio di ragionevolezza, in quanto il legislatore con la norma censurata ha privato, al solo dichiarato fine di razionalizzare le procedure di gestione delle graduatorie, il docente del diritto a permanere sino a dichiarazione di segno contrario. Il principio di ragionevolezza può dirsi rispettato solo laddove esista una «causa normativa» della suddetta differenziazione che, nel caso di specie, non può essere ravvisata nella «precarietà» della posizione lavorativa.

Peraltro lo stesso Giudice delle leggi nella sentenza n. 41/2011 ha individuato la *ratio* della istituzione delle graduatorie provinciali - ora ad esaurimento - permanenti e del loro aggiornamento indicando una finalità diversa da quella di semplificazione della gestione delle graduatorie del personale precario. Si legge invero nella pronuncia:

«... Dal quadro normativo sopra riportato si evince che la scelta operata dal legislatore con la legge n. 124 del 1999, istitutiva delle graduatorie permanenti, è quella di individuare i docenti cui attribuire le cattedre e le supplenze secondo il criterio del merito.

Ed invero, l'aggiornamento, per mezzo dell'integrazione, delle suddette graduatorie con cadenza biennale, ex art. 1, comma 4, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97 (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, è finalizzato a consentire ai docenti in esse iscritti di far valere gli eventuali titoli precedentemente non valutati, ovvero quelli conseguiti successivamente all'ultimo aggiornamento, così da migliorare la loro posizione ai fini di un possibile futuro conferimento di un incarico.».

Ne discende l'irragionevolezza ed il difetto di proporzionalità della precedente normativa, tuttora ritenuta applicabile anche alle graduatorie ad esaurimento, che impone di presentare domanda nel termine decadenziale anche per la mera permanenza in graduatoria, poiché in tal caso il criterio del merito rimane rispettato comunque, attraverso l'attribuzione del punteggio immutato di cui il docente godeva nella precedente versione della graduatoria.

In conclusione, osserva il Tribunale che nella specie può essere concesso il provvedimento cautelare in via del tutto provvisoria e interinale – *ad tempus* nelle more della pronuncia del Giudice delle leggi – e limitatamente alla concessione del punteggio già assegnato derivante dalla mera permanenza in graduatoria; sollevando contestualmente la questione di costituzionalità con riferimento ai parametri individuati, e subordinando all'esito del giudizio di legittimità costituzionale la conferma o la revoca del provvedimento reso.

P. Q. M.

Il Tribunale di Nola - Sezione lavoro;

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, così dispone:

1. ordina al Ministero intimato di disporre il reinserimento della ricorrente nelle graduatorie ad esaurimento (GAE) della Provincia di Napoli per la scuola dell'infanzia, valide per il biennio 2026/2027, 2027/2028, con il punteggio maturato all'atto della precedente domanda di inserimento di 189 punti, in via provvisoria, riservando all'esito dell'incidente di costituzionalità la decisione definitiva in ordine alla domanda cautelare;

2. dichiara rilevante e non manifestamente infondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-bis, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, convertito con modificazioni dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, con riferimento agli articoli 3, comma 2, 4, comma 1 e 97 della Costituzione;

3. dispone l'immediata trasmissione degli atti e della presente ordinanza alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso sino alla decisione sulla proposta questione di legittimità costituzionale;

4. manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Nola, 13 luglio 2026

Il Giudice: PAPACCIO



N. 157

*Ordinanza del 27 agosto 2026 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale
per la Regione Lombardia nel giudizio di responsabilità a carico di C. M.*

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

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

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LOMBARDIA

Composta dai magistrati:

Vito Tenore - Presidente;

Walter Berruti - giudice relatore;

Pia Manni - giudice.

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di responsabilità amministrativa iscritto al n. 31012 del registro di segreteria, promosso dalla Procura regionale nei confronti di:

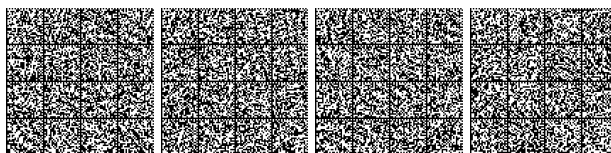
M. dott. C., nato a... il..., ivi residente, C.F. ..., rappresentato e difeso dall’avv. Giacomo Galazzo, del Foro di Pavia, giusta procura in calce alla comparsa di costituzione.

Uditi, all’udienza del 10 giugno 2026, con l’assistenza del segretario Irene Laganà, il pubblico ministero dott. Francesco Foggia e l’avv. Giacomo Galazzo per il convenuto.

FATTO

1. Con atto di citazione depositato in data 17 dicembre 2025 e notificato in data 21 gennaio 2026 la Procura regionale ha convenuto in giudizio il dott. C. M., quale responsabile del servizio di gestione e amministrazione del personale del Comune di (...) per un asserito danno erariale derivante al comune da un giudizio civile promosso dalla dipendente comunale I. L. cessata dal servizio in data ..., per ottenere la monetizzazione delle ferie maturate nell’anno ... e non godute per esigenze di servizio.

Nonostante l’istanza in via amministrativa fosse stata presentata il... e reiterata il... seguente per il tramite dell’organizzazione sindacale, con espressa diffida ad adire le vie giudiziali, il convenuto, pur avendo avviato ed istruito il procedimento, non assumeva alcuna determinazione nei termini di legge. Solo dopo la notifica di un ricorso giurisdizionale proposto innanzi al Tribunale di Pavia, il comune aveva provveduto, nel ..., alla liquidazione delle ferie non godute e al pagamento delle spese legali liquidate in euro 3.276,46.



Secondo la Procura tale importo andava addebitato al dott. M. a titolo di danno erariale arrecato al Comune di ... per la mancata e tempestiva conclusione del procedimento, poiché, in qualità di responsabile del personale e del procedimento, egli aveva ricevuto le istanze e ne aveva avviato l'istruttoria senza però curarsi dell'adozione del provvedimento finale. Sussisterebbero infatti i presupposti della responsabilità amministrativa ossia: la sussistenza del rapporto di servizio tra il convenuto e il Comune di..., in forza di convenzione con l'Unione dei comuni «Terre Viscontee – Basso Pavese» e del decreto del sindaco di ... che attribuiva al M. la competenza in materia di gestione del personale comunale; la condotta omissiva del convenuto, consistita nella mancata conclusione del procedimento avviato dalla *ex* dipendente nei termini di cui all'art. 2 della legge n. 241/1990; la pacifica spettanza dell'emolumento richiesto in base alla normativa di settore richiamata in citazione (art. 5 decreto-legge n. 95/2012; art. 38, comma 11 CCNL 16 novembre 2022 del Comparto ee.ll.) e della giurisprudenza nazionale ed unionale (CGUE sentenza 18 gennaio 2024 causa C-218/22, che ha ribadito il diritto del lavoratore alla remunerazione delle ferie non godute in caso di dimissioni e precisato come tale diritto non possa essere limitato a causa del motivo di cessazione del rapporto di lavoro e che, pertanto, anche nel caso di dimissioni volontarie, il lavoratore è legittimato a richiedere al datore di lavoro la monetizzazione delle ferie non godute); il nesso causale e la colpa grave, ravvisabile nella protratta inerzia del convenuto a fronte delle reiterate istanze della dipendente e delle risultanze dell'istruttoria.

Con istanza depositata il 18 marzo 2026 il convenuto chiedeva che fosse disposta la restituzione degli atti al PM *ex* art. 83 c.g.c. alla luce dello *ius superveniens* della legge n. 1/2026 che ha inciso sulla definizione di colpa grave e sul potere riduttivo.

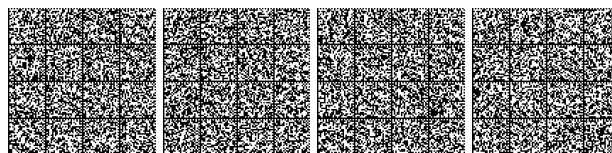
2. Il convenuto si costituiva in giudizio con comparsa in data 18 maggio 2026. Egli insisteva nell'istanza, già depositata, di trasmissione degli atti alla Procura regionale *ex* art. 83 c.g.c. In via istruttoria chiedeva prova per interpellato e testi *ex* art. 94, commi 3 e 4 c.g.c. Nel merito contestava la sussistenza del rapporto di servizio, evidenziando che: non era dipendente del Comune di ..., né dell'Unione dei comuni, ma operava per quest'ultima con incarico a titolo gratuito; la nomina quale responsabile del personale del comune di ... non sarebbe efficace in mancanza del trasferimento del personale addetto all'ufficio; la normativa (TUEL e CCNL di settore) distingue la gestione del personale dell'Unione da quella dei dipendenti comunali, che resta in capo al comune titolare del rapporto di lavoro; la Convenzione per la gestione associata del personale non sarebbe stata operativa in assenza di trasferimento o comando di personale dai Comuni all'Unione; lo statuto di ... attribuisce espressamente al segretario comunale la funzione di capo del personale, con competenza sulla gestione giuridica del rapporto di lavoro. Contesta la ricorrenza della colpa grave, sia prima che dopo la legge n. 1/2026, in quanto: la questione della monetizzazione delle ferie non godute presentava obiettive complessità interpretative, come attestato dalla giurisprudenza amministrativa; egli non è rimasto inerte avendo comunque avviato l'istruttoria, segnalato la giurisprudenza rilevante, richiesto il parere del segretario comunale e prospettato anche la possibilità di rivolgersi alla Corte dei conti; il suo ruolo era comunque limitato alla gestione finanziaria, con apposizione del solo visto contabile, che non implica valutazioni di legittimità amministrativa. Ritiene mancante anche il nesso causale in quanto: le istanze della dipendente erano indirizzate al sindaco e al segretario; le interlocuzioni con la lavoratrice sarebbero sempre avvenute all'interno del comune; il convenuto non era formalmente il responsabile del procedimento *ex* legge n. 241/1990. Egli evidenzia poi il concorso causale di altri funzionari, in particolare del segretario comunale.

Concludeva per il rigetto della domanda anche in applicazione dello scudo erariale *ex* art. 21, comma 2 del decreto-legge n. 76/2020 e, in via subordinata, per l'applicazione del potere riduttivo *ex* legge n. 1/2026 ovvero la sospensione del giudizio in attesa della decisione della Corte costituzionale sulla nuova disciplina.

3. All'udienza del 10 giugno 2026, le parti argomentavano e richiamavano le rispettive conclusioni come in atti. Il giudizio è stato quindi trattenuto a decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Va premesso che la causa è in condizione di essere decisa essendo ampiamente istruita documentalmente senza le richieste istruttorie del convenuto e non ricorrendo i presupposti per la trasmissione degli atti alla Procura ai sensi dell'art. 83, comma 3 c.g.c., a mente del quale «Soltanto qualora nel corso del processo emergano fatti nuovi rispetto a quelli posti a base dell'atto introduttivo del giudizio, il giudice ordina la trasmissione degli atti al pubblico ministero per le valutazioni di competenza, senza sospendere il processo. Il pubblico ministero non può comunque procedere nei confronti di soggetto già destinatario di formale provvedimento di archiviazione, ovvero di soggetto per il quale, nel



corso dell'attività istruttoria precedente l'adozione dell'invito a dedurre, sia stata valutata l'infondatezza del contributo causale della condotta al fatto dannoso, salvo che l'elemento nuovo segnalatogli consista in un fatto sopravvenuto, ovvero preesistente, ma dolosamente occultato, e ne sussistano motivate ragioni».

La trasmissione degli atti al PM, come l'analogo istituto del processo penale regolato dall'art. 521 del codice di procedura penale (che esprime il noto principio di correlazione tra accusa e sentenza per cui il giudice può cambiare la qualificazione giuridica del reato, ma deve trasmettere gli atti al pubblico ministero se il fatto storico risulta diverso rispetto all'imputazione originaria), presuppone infatti, così come testualmente disposto, l'emersione nel processo di fatti nuovi (rispetto a quelli posti a base della citazione) e va letta in correlazione con il divieto di chiamata in giudizio per ordine del giudice previsto dal comma 1, a conferma dell'impossibilità di modifica dei soggetti del processo ad opera del giudice, neppure su iniziativa delle parti.

Al giudice è infatti impedito, in ossequio al principio del giusto processo, di influire sull'ambito soggettivo ed oggettivo del processo, sino a rimettere al pubblico ministero la valutazione dei fatti nuovi che eventualmente emergano nel corso del giudizio, valutazione che questi ha già di per sé il dovere di effettuare (sul tema v. Corte costituzionale n. 203/2022).

Detta norma, alla luce del richiamato principio del giusto processo e della sua ragionevole durata, ora codificato nell'art. 4 c.g.c., va ritenuta di stretta interpretazione e non estensibile a casi diversi, come quello dello *ius superveniens*, rappresentato, secondo la difesa, dalla entrata in vigore in corso di causa della legge n. 1/2026 laddove ha inciso sulla definizione della colpa grave.

Di quest'ultima norma, applicabile ai giudizi pendenti *ex art. 6* della stessa legge, si terrà conto in fase di giudizio sulla base degli elementi ritualmente acquisiti agli atti.

2. Ancora in via preliminare, la difesa ha invocato l'applicazione del c.d. scudo erariale previsto dall'art. 21 del decreto-legge n. 76/2020 conv. in legge n. 120/2020 e successivamente prorogato, che prevede l'esonero da responsabilità amministrativa delle condotte commissive colpose nel periodo dal 17 luglio 2020 al 31 dicembre 2025.

Le condotte per cui è causa, invero, sono del ... e ricadono quindi nel suddetto arco temporale.

Tuttavia, come bene osserva parte attrice, lo scudo non trova applicazione nella specie, essendo contestate al convenuto condotte omissive consistite nel non aver concluso il procedimento amministrativo con provvedimento espresso con il conseguente sorgere del contezioso legale conclusosi con la soccombenza del comune e il pagamento delle relative spese. Fattispecie che resta assoggettata alla disciplina ordinaria della responsabilità amministrativa. Come chiarito dalla più attenta giurisprudenza (C. conti, sez. Veneto n. 109 e n. 143 del 2026), tutti i fatti che si sono verificati nella vigenza dell'art. 21 cit., tra il 17 luglio del 2020 e il 31 dicembre del 2025, che non siano coperti da sentenza passata in giudicato, devono essere oggetto di valutazione esclusivamente alla stregua del nuovo regime (ivi compreso quello dell'elemento psicologico e del «doppio tetto» infra-analizzato) introdotto dalla legge n. 1 del 2026, il cui art. 6 dispone l'applicazione immediata del nuovo regime a tutti i giudizi in corso, senza alcuna distinzione delle fattispecie *sub iudice*, ancorchè nate in epoca «scudata» dall'art. 21, decreto-legge n. 76.

3. Ciò posto, la domanda è fondata nei limiti che seguono.

3.1. Sussiste il rapporto di servizio, che, come noto, non necessariamente coincide con un rapporto di impiego.

Nella specie il convenuto era formalmente inserito nell'organizzazione dell'Unione di comuni Terre Viscontee - Basso Pavese, ma, in forza della convenzione approvata dal Comune di ... con deliberazione consiliare del ... (doc. 12 prod. proc.) per il conferimento all'Unione del servizio di gestione e amministrazione del personale del comune medesimo, nonché del decreto sindacale del ... (doc. 13), il M. era stato nominato responsabile del servizio di gestione e amministrazione del personale del Comune di ... e qualificato espressamente «Responsabile del procedimento ai sensi e agli effetti degli articoli 4-6-bis della legge n. 241/1990», dal 1° aprile 2021 sino al termine del mandato amministrativo (nella specie fino al ... per il subentro di altro dirigente) assumendo la competenza in materia e correlativamente il rapporto di servizio con l'ente.

Non emerge che l'efficacia di tali provvedimenti e l'attribuzione e l'esercizio delle funzioni amministrative conferite fossero subordinate all'assunzione di ulteriori atti.

Il Presidente dell'Unione, ..., audito in sede preprocessuale, ha confermato quanto sopra (*cf.* doc. 24 prod. Proc.) e risulta che il convenuto abbia effettivamente ricevuto l'istanza di monetizzazione delle ferie della *ex* dipendente e l'abbia trattata senza poi concluderla (*cf.* la relazione del Comune del ... e i relativi allegati prodotti sub doc. 25, tra cui le mail intercorse tra il convenuto e altri dipendenti dell'ente, il protocollo dell'istanza del ... inviata alla sua casella di posta certificata, la documentazione allegata a detta corrispondenza: il parere dell'ARAN che contiene espresso riferimento alla cit. sentenza della CGUE del 18 gennaio 2024 nella causa C-218/22 e materiale di studio sulla questione).

3.2. Ricorre poi la colpa grave.



Sulla c.d. monetizzazione delle ferie non godute l'art. 5, comma 8 del decreto-legge n. 95/2012 conv. in legge n. 135/2012, recante disposizioni per la revisione della spesa pubblica, stabilisce che le ferie per i dipendenti pubblici sono obbligatorie e non differibili e che non sono, in linea di principio, monetizzabili, prevedendo che il periodo di ferie determinato per ciascuna categoria di personale dalla contrattazione collettiva di comparto può essere sostituito dalla corresponsione della relativa indennità finanziaria solo in caso di cessazione del rapporto di lavoro. A tal fine il datore di lavoro deve invitare formalmente il personale a fruire delle ferie annuali informandolo in tempo utile che, se non fruite, le ferie andranno perse al termine del periodo di riferimento o del periodo di riporto eventualmente autorizzato e non potranno essere sostituite da indennità finanziaria. La mancata fruizione delle ferie che dipenda dalla scelta consapevole del lavoratore, con onere della prova a carico del datore di lavoro, non comporta la corresponsione di trattamenti economici sostitutivi alla cessazione del rapporto di lavoro.

La prassi amministrativa e la giurisprudenza, sia nazionale (*cf.* Corte costituzionale n. 95/2016; Cassazione civ. n. 13860/2000; CdS. n. 7360/2010) che internazionale (*cf.* CGUE 24 gennaio 2012 C-282/10 e 18 gennaio 2024 C-218/22 cit.), convergono nell'escludere dall'ambito applicativo del divieto le vicende estintive del rapporto di lavoro che non chiamino in causa la volontà del lavoratore e la capacità organizzativa del datore di lavoro.

L'art. 38, comma 9 del CCNL degli ee.ll. dispone che le ferie sono un diritto irrinunciabile e non sono monetizzabili e, al comma 11, che le ferie maturate e non godute per esigenze di servizio sono monetizzabili all'atto della cessazione del rapporto di lavoro, dettando i criteri per la relativa quantificazione.

Il diritto alla remunerazione delle ferie non godute nel caso di dimissioni è stato da ultimo ribadito dalla CGUE con la citata sentenza del 18 gennaio 2024, che ha precisato come tale diritto del lavoratore non possa essere limitato a causa del motivo che ha condotto alla cessazione del rapporto di lavoro e che, pertanto, anche nel caso di dimissioni volontarie, il lavoratore conserva la legittimazione a richiedere al datore di lavoro la monetizzazione delle ferie non godute. Nella specie, detto quadro normativo e giurisprudenziale risultava, come detto, essere stato portato all'attenzione degli uffici e del convenuto in particolare quale responsabile del procedimento.

Inoltre, appare pacifico che la *ex* dipendente del Comune di ..., L. I., addetta all'ufficio demografico, non avesse potuto fruire interamente delle ferie nel ..., ultimo anno di servizio, a causa della necessità di sostituire altra collega addetta allo stesso servizio, la quale, per ragioni di malattia, aveva avuto la necessità di assentarsi per lunghi periodi dal lavoro. In data ..., la sunnominata rassegnava le proprie dimissioni volontarie a decorrere dall'..., avendo vinto un concorso presso altro ente (*cf.* doc. 3). Il ... la giunta comunale, con delibera n. ..., prendeva atto delle dimissioni a decorrere dal ..., approvando contestualmente l'esonero dal preavviso e dal pagamento dell'indennità sostitutiva (*cf.* doc.4).

La legge n. 241/1990 prevede che ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso (art. 2, comma 1) e motivato (art. 3). Se ravvisano la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, le pp. aa. concludono il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo (art. 2, comma 1) e che, in linea generale, i procedimenti amministrativi devono concludersi entro il termine di trenta giorni (art. 2, comma 2). Il responsabile del procedimento adotta, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero trasmette gli atti all'organo competente per l'adozione (art. 6). Tali disposizioni sono garantite anche nei confronti degli enti locali quali livelli essenziali delle prestazioni (*cf.* art. 29, commi 2 *bis* -2 *quater*).

Nulla di tutto questo ha fatto il convenuto, mantenendo un comportamento inconcludente pur a fronte delle sollecitazioni provenienti dagli stessi uffici comunali (*cf.* doc. 25/28 prod. Proc.).

La condotta è quindi connotata da colpa grave omissiva secondo i criteri giurisprudenziali e logici costantemente seguiti da questa Corte e confermati dalla novella recata dalla citata legge n. 1/2026. La tipizzazione della colpa grave ivi effettuata con riferimento a condotte provvedimentali e procedimentali consente di ricomprendere anche la fattispecie in esame, costituendo colpa grave, secondo il nuovo testo dell'art. 1, comma 1 della legge n. 20/1994, la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento.

Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza, mentre non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.



Nella specie non rileva solo la violazione delle richiamate disposizioni in materia di monetizzazione delle ferie, con il loro corredo interpretativo consolidato, ma anche di quelle procedurali di lapalissiana evidenza come sopra ricordate.

3.3. Risulta anche dimostrato il nesso causale tra la condotta omissiva e l'evento dannoso dal momento che la mancata assunzione di alcuna determinazione, nemmeno interlocutoria, sulle istanze della *ex* dipendente (la seconda delle quali, curata dal sindacato in data ..., espressamente avvisava che, in caso di mancato pagamento, si sarebbero adite le vie legali) determinava la proposizione, a mezzo del difensore incaricato, di un ricorso giudiziario *ex* articoli 409 del codice di procedura civile aventi al Tribunale di Pavia, notificato al Comune di ... in data

3.4. Anche laddove non fosse stato competente all'adozione del provvedimento finale, il convenuto avrebbe dovuto, come detto, trasmettere gli atti all'organo competente per l'adozione del provvedimento finale, ma nemmeno di questa attività risulta traccia.

Tuttavia, il collegio ritiene di dover ravvisare un contributo causale in capo al segretario comunale, in ragione della sua generale funzione di vigilanza e coordinamento *ex* art. 97 TUEL e del fatto, evidenziato dalla difesa nella comparsa di costituzione (pagg. 12 e s.), che lo statuto del Comune di ... (art. 39) (doc. 11) lo mette a capo del personale.

Tale contributo può quantificarsi nel 50% e, non essendo il segretario parte del giudizio, va computato a riduzione del danno addebitabile al convenuto.

3.5. Venendo infine all'elemento «danno», agli atti risulta che solo dopo la notifica del ricorso giudiziario avanti il giudice del lavoro il comune provvedeva, nel ..., alla liquidazione delle ferie non godute e al pagamento delle spese legali resesi necessarie, liquidate in euro 3.276,46. Tale spesa rappresenta il danno erariale di specie, consistente nella maggior spesa pagata dall'ente per soddisfare il diritto della *ex* dipendente e, in particolare, nel compenso pagato al difensore di quest'ultima, nella misura calcolata con determinazione del (doc.9 prod. Proc.).

4. Le suddette considerazioni consentono di affermare la responsabilità del convenuto, emergendo tutti i presupposti strutturali di cui all'art. 1, comma 1 della legge n. 20/1994 come modificato dalla legge n. 1/2026, sia quanto a danno e nesso causale, sia quanto a gravità della colpa.

5. Il convenuto è chiamato quindi a rispondere del danno subito dal Comune di ..., danno che, come detto, può farsi consistere nel maggior importo pagato dal Comune per la definizione del contenzioso legale ossia in euro 3.276,46, secondo la quantificazione riportata in atto di citazione e non contestata. Esso, giusta quanto sopra, è addebitabile al convenuto per il 50% ossia per euro 1.638,23.

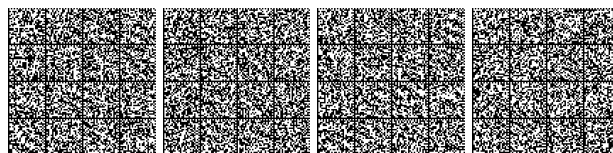
Sulla predetta misura del danno in concreto, da porsi a carico al convenuto come oggetto della condanna, influisce tuttavia la sopravvenuta previsione dell'art. 1-octies della legge n. 20/1994 come introdotto dalla legge n. 1/2026, secondo cui «salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio».

Anche tale disposizione è immediatamente applicabile ai procedimenti pendenti, ai sensi della norma transitoria introdotta con l'art. 6 della stessa legge n. 1, operante testualmente in modo incondizionato senza alcuna distinzione tra condotte dannose (nella specie omissive e dunque non toccate dal benevolo regime «scudato» di non perseguibilità per sola colpa grave commissiva: v. sopra) sorte o meno sotto la vigenza dell'art. 21, decreto-legge n. 76 del 2020 (come sopra chiarito richiamando la più attenta giurisprudenza: C.conti, sez. Veneto n. 109 e n. 143 del 2026).

Si tratta di un potere di riduzione obbligatorio, che comporta, nella specie, l'addebito in capo al convenuto di un importo non superiore al 30% del pregiudizio accertato (*cf.* questa sez. nn. 64 e 41/2026). Non invocabile nel caso in esame è il secondo concorrente tetto del *duplum* retributivo annuo, sicuramente meno vantaggioso per il convenuto dipendente pubblico.

Pertanto, una volta individuata nella misura del 50% la quota di danno causalmente imputabile al convenuto, pari ad euro 1.638,23, troverebbe applicazione il suddetto sopravvenuto limite, con conseguente determinazione dell'addebito nel 30% di tale importo, pari ad euro 491,46.

6. Tuttavia, l'evidente irragionevolezza di tale approdo, ancorato ad un dato normativo chiaro, ma di dubbia conformità alla Costituzione, che porterebbe ad una condanna sostanzialmente simbolica, ovvero ad un «indennizzo» più che ad un «risarcimento» a favore del comune danneggiato (pari ad euro 491,46 in luogo degli euro 1.638,23 accertati),



con iniquo e irragionevole accolto sulla collettività del restante e prevalente 70% del danno chiaramente accertato e patito dalla P.A., conduce questa Sezione ad una rimessione del novello precetto alla Corte costituzionale, prospettando dubbi di costituzionalità sotto diversi e concorrenti profili.

7. Va rimarcata preliminarmente la «rilevanza» della questione.

Il presupposto della rilevanza nel giudizio *a quo* deriva dal disposto dell'art. 23, legge 11 marzo 1953 n. 87, secondo cui il sindacato incidentale di legittimità deve essere sollevato solo quando «il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione» della questione di costituzionalità. Nella vicenda *sub iudice*, il convenuto M., acclarata la sua responsabilità per colpa grave come sopra evidenziato, risulterebbe non condannabile, *ope legis*, al risarcimento dell'intero danno arrecato alla P.A., ma solo del 30% dello stesso.

Come ritenuto dalla costante giurisprudenza costituzionale «il postulato della pregiudizialità della questione richiede infatti che questa si concreti solo quando il dubbio di contrasto con la Costituzione investa una norma dalla cui applicazione, ai fini della definizione del giudizio dinanzi a lui pendente, il giudice *a quo* dimostri di non poter prescindere» (sentenza n. 269 del 2022, punto 5.2.2. del considerato in diritto; n. 10/2015; n. 23/2004) nei limiti della non implausibilità della motivazione (tra le altre, più recentemente, sentenza, n. 62 del 2026).

La norma censurata, chiara e insuscettibile di altre interpretazioni costituzionalmente orientate (v. *supra*), è applicabile nel caso concreto connotato da colpa grave e la sua eventuale incostituzionalità influisce sulla quantificazione del danno nel presente giudizio. La risoluzione del dubbio sulla legittimità costituzionale della norma censurata è dunque indispensabile per la definizione sostanziale del giudizio ordinario *de quo* (tra le altre, Corte costituzionale n. 23/2004 e n. 10/2015).

8. In punto, invece, di «non manifesta infondatezza», osserva questo remittente come il precetto (art. 1, comma 1-*octies* della legge 14 gennaio 1994, n. 20) e la sua portata retroattiva (dell'art. 6, legge n. 1 del 2026) originano diversi e concorrenti dubbi di conformità a parametri costituzionali di seguito prospettati.

9. Giova premettere, prima di indicare i precetti costituzionali che si ritengono violati, che la loro disamina va compiuta anche (e soprattutto) alla luce dei valori (auspicabilmente di valenza costituzionale e non di estemporaneo protezionismo) che la legge 7 gennaio 2026, n. 1 intenderebbe tutelare o garantire anche attraverso le due norme censurate. Difatti, il vaglio della Consulta da questo remittente richiesta dovrà necessariamente comparare e soppesare, in ossequio al canone di «bilanciamento dei valori contrapposti», i valori costituzionali prospettati come lesi dalla legge n. 1 del 2026, con i valori, difendibili solo ove di preminente valenza costituzionale, alla base di tale novella normativa.

Solo se i valori sottesi alla legge n. 1 del 2026 si palesassero come principi preminenti, e non meri enunciati e indimostrati assiomi frutto di arbitrio legislativo, rispetto ai centrali precetti costituzionali che si prospettano violati, le norme in questa sede censurate e rimesse alla Consulta potranno reggere alle doglianze mosse.

Orbene, la *ratio* sottesa al precetto della cui costituzionalità si dubita andrebbe ricercato, secondo i lavori preparatori della legge (vedasi la proposta di legge C.1621 d'iniziativa del deputato Foti presentata il 19 dicembre 2023 e reperibile *on-line* nel sito della Camera), in un trittico di argomenti: a) «la cosiddetta “paura della firma” affligge il funzionamento della pubblica amministrazione italiana», b) «i mercati e gli investitori internazionali guardano sempre con maggiore preoccupazione alla macchina pubblica italiana come ad un ostacolo che rischia di rallentare, se non bloccare, l'intero sistema-Paese», c) «amministrare risorse pubbliche in Italia, soprattutto dopo la torsione pan-penalistica avviata nel 1992, è diventato sempre più rischioso per gli amministratori onesti, poiché la normativa di settore è oggettivamente troppo complessa per chiunque, ivi inclusi gli addetti ai lavori».

Sulla base di questo *incipit*, la premessa alla proposta di legge Foti C.1621 confluita nella legge n. 1 del 2026, ritiene che si debba «intervenire in tempi rapidi per attribuire alla Corte dei conti un nuovo ruolo di supporto agli amministratori pubblici, affinché questi possano trovare in via preventiva una concreta assistenza nell'articolata gestione delle risorse pubbliche e non debbano più rischiare di incorrere in processi per danno erariale che troppo spesso, almeno nel 60 per cento dei casi, si concludono con l'assoluzione determinata dall'infondatezza delle accuse; tali processi, inoltre, hanno ripercussioni negative sulle carriere e alimentano, a livello generale, il circuito della “paura”».

Tale novella dovrebbe dunque «tutelare la finanza pubblica dagli amministratori infedeli o incapaci e proprio mediante il riconoscimento di un nuovo ruolo della Corte dei conti sarà possibile distinguerli da quelli attenti e prudenti».

Tali pur esplicate ragioni, affermate ma non dimostrate, sottese alla riforma del 2026 e dunque all'art. 1, comma 1-*octies* della novellata l. n. 20 del 1994 qui censurato ed alla sua portata retroattiva *ex art.* 6, legge n. 1/2026, non sembrano riconducibili a nessun valore o precetto costituzionale se non ad un labile e non esplicitato richiamo all'art. 97 della Costituzione, che rappresenta invece, come si illustrerà di seguito, uno dei principali parametri costituzionali violati dalla stessa legge n. 1/2026. Tali «ragioni» palesano infatti, ad avviso del remittente, non tanto l'esigenza del legislatore di tutelare valori primari della Suprema Carta, ma l'obiettivo di proteggere eccessivamente, con



norme di oggettivo, assoluto ed irragionevole *favor*, amministratori e dipendenti pubblici, senza tra l'altro esprimere il democratico sentire dei cittadini, non rinvenendosi in nessuna sede, parlamentare, sindacale, associativa, referendaria, mediale, tutte fonti ben consultabili da chiunque, un dibattito, una iniziativa, un auspicio, una raccolta firme volte ad un intervento legislativo, quale quello forgiato con la legge 7 gennaio 2026, n. 1 e tradottosi, tra gli altri, nell'art. 1, comma 1-*octies* della novellata legge n. 20 del 1994 e nell'art. 6, legge n. 1/2026 che hanno *ope legis* novato il pregresso «risarcimento del danno erariale» in un mero «indennizzo» comparabile a quello previsto per i ritardi procedurali della P.A. dall'art. 2-*bis*, legge 7 agosto 1990, n. 241 o per le vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati dalla legge n. 210 del 1992.

Si ravvisa pertanto in questi due precetti (art. 1, comma 1-*octies* della novellata legge n. 20 del 1994 ed art. 6, legge n. 1/2026), non sorretti da alcun valido supporto costituzionale ispiratore, e nella loro portata retroattiva, un conflitto con i diversi parametri fondamentali della nostra Carta, ovvero con gli articoli 3, 24, 81, 97, 103, comma 2, 104, 108, 111, 117, 119 della Costituzione.

10. Sulla plurima violazione, sotto diversi profili, dell'art. 3 della Costituzione (uguaglianza e ragionevolezza).

Giova premettere che la giurisprudenza costituzionale ha desunto dall'art. 3 della Costituzione un canone di razionalità, in relazione al quale, per valutare la legittimità costituzionale di una legge, è necessario svolgere un sindacato di conformità a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica (Corte costituzionale, sentenza n. 86/2017). Il principio di ragionevolezza risulta leso quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata. Non ogni incoerenza o imprecisione di una normativa può venire, tuttavia, in rilievo ai fini dello scrutinio di costituzionalità, consistendo il giudizio di ragionevolezza in un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la causa normativa che la deve assistere che, quando è disgiunto dal riferimento a un *tertium comparationis*, può trovare ingresso solo se l'irrazionalità o l'iniquità delle conseguenze della norma siano manifeste e irrefutabili (*ex plurimis*, sentenze n. 195 del 2022, n. 6 del 2019 e n. 86 del 2017).

Ma la irragionevolezza dei due precetti (art. 1, comma 1-*octies* della novellata legge n. 20 del 1994 ed art. 6, legge n. 1/2026) di seguito prospettata in plurimi profili si traduce, oltre che in una «irragionevolezza intrinseca» (ovvero incoerenza tra norma censurata e *ratio* della legge cui accede: sentenze n. 279 del 2012; n. 206 del 2006, n. 172 del 2006, n. 146 del 1996, n. 421 del 1995 e n. 313 del 1995), anche in una «irragionevolezza estrinseca» (ovvero da contrasto con «la cornice di sistema» desumibile dal raffronto con ipotesi normative omogenee): sulla irragionevolezza «da raffronto» *ex pluribus* Corte costituzionale n. 66 del 2024 sui diritti spettanti nel rapporto tra unioni civili e matrimonio; Corte costituzionale n. 297 del 1998 (che richiama n. 431 del 1997, n. 65 del 1996, n. 237 del 1995, n. 139 del 1984) sulla navigazione da diporto; Corte costituzionale n. 84 del 1997 in tema elettorale secondo cui «La semplice constatazione che le due norme poste a raffronto facciano parte di sistemi distinti ed autonomi non basta ad escludere che sia irragionevole il risultato normativo: il canone della ragionevolezza deve trovare applicazione non solo all'interno dei singoli comparti normativi, ma anche con riguardo all'intero sistema»; n. 180 del 1994 in materia di circolazione stradale; n. 103 del 1993 sullo scioglimento di consigli comunali per mafia.

Tali plurime e concorrenti irrazionalità e iniquità, intrinseche ed estrinseche, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione appaiono manifeste nell'art. 1, comma 1-*octies* della novellata legge n. 20 del 1994 sotto vari profili.

A) art. 3 della Costituzione (uguaglianza e ragionevolezza): è *in primis* evidente l'irragionevole disparità di trattamento tra il dipendente pubblico (e l'amministratore pubblico), che beneficia, tra l'altro con effetto retroattivo, in sede contabile di una limitazione, quasi simbolica e «indennitaria», al 30% del danno o a due annualità di stipendio (o di corrispettivo o indennità per amministratore pubblico), e il dipendente privato, il privato cittadino o il libero professionista, sovente esposti a maggiori rischi e a ben maggiori complessità gestionali rispetto alla maggior parte dei pubblici dipendenti e amministratori. Tali soggetti privati rispondono pienamente ed integralmente per colpa grave (o addirittura per mera colpa) per le medesime condotte, attive o omissive, che può porre in essere un pubblico dipendente beneficiario dello «sconto» *ope legis*. Tale regime di *favor*, seppur formalmente supportato dalle esigenze di tutela di dipendenti e amministratori pubblici secondo i lavori preparatori sopra sunteggiati, è privo di una giustificazione razionale se applicato in via ordinaria e non temporanea, come in passato avvenuto per altre norme di temporaneo favor per dipendenti e amministratori pubblici, quali l'art. 21, decreto-legge n. 76 del 2020, oggetto della pronuncia n. 132 del 2024 della Consulta.

Pur potendo il legislatore prevedere tetti alle condanne risarcitorie, come di seguito chiarito, tale discrezionalità non può trascinare in arbitrio quando il risarcimento diventa generalizzato, astratto, simbolico e non ristora effettivamente il diritto leso, a differenza di quanto accade per tutte le altre categorie di cittadini, lavoratori privati e liberi professionisti esposte ad identici, se non maggiori, rischi e ad azioni risarcitorie da parte di soggetti lesi (ivi compresa la stessa P.A.). La stessa Consulta, con la sentenza n. 132 del 2024, pur auspicando «la generalizzazione di una misura



già prevista per alcune specifiche categorie, ossia l'introduzione di un limite massimo oltre il quale il danno, per ragioni di equità nella ripartizione del rischio, non viene addossato al dipendente pubblico, ma resta a carico dell'amministrazione nel cui interesse esso agisce, misura, questa, cui può accompagnarsi anche la previsione della rateizzazione del debito risarcitorio», non ha affatto suggerito o avallato un riparto del rischio corrispondente ad un accollo del 70% dello stesso in capo alla P.A., che fa venir meno la funzione di deterrenza assolto da qualsiasi responsabilità, funzione che accomuna ormai quella amministrativa a quella civile (sulla portata anche deterrente di quest'ultima v. Cassazione, sez. un., n. 16601 del 5 luglio 2017). Il legislatore ha infatti clamorosamente violato il canone indicato dalla Consulta (punto 11 del diritto) rappresentato da una «equa ripartizione del rischio del danno», attraverso scelta iniqua e sbilanciata palesemente sull'accollo sui bilanci pubblici, e dunque sui cittadini, del danno non recuperabile dal suo autore.

Sebbene la Corte costituzionale abbia più volte evidenziato come, per affermare l'illegittimità costituzionale di normativa attinente al regime della responsabilità amministrativa, non possa operarsi una comparazione con la responsabilità del dipendente privato in quanto le categorie prese in considerazione dal rimettente non sarebbero omogenee, in quanto soggette a statuti diversi (tra le tante, sentenze n. 178 del 2015, n. 120 del 2012 e n. 146 del 2008), tuttavia osserva il rimettente come debba ormai essere superata l'antica e tralatticia affermazione secondo cui «la responsabilità del dipendente privato è pienamente risarcitoria e integralmente disciplinata dal codice civile, mentre quella del pubblico dipendente ha la natura sanzionatoria e in più punti derogatoria delle regole generali».

Difatti *in primis* non è dato comprendere in cosa diverga, sul piano materiale, ontologico e giuridico, una condotta dannosa di un dipendente pubblico da quella di un dipendente privato o di un cittadino qualsiasi e in cosa consista, dopo la privatizzazione del pubblico impiego, la differenza tra l'*agere* di un dipendente della P.A. dall'*agere* di un dipendente di una impresa privata. Ma, in secondo luogo, i più recenti approdi interpretativi evidenziano come anche la responsabilità civile risarcitoria assume valenza non solo recuperatoria, ma anche preventiva e dissuasiva (Cassazione, Sez. Un., 5 luglio 2017, n. 16601; id., sez. I, 15 aprile 2015, n. 7613; Consiglio di Stato, ad. plen., 23 aprile 2021, n. 6), al pari di quella amministrativo-contabile, connotata anch'essa da profili risarcitori, ma anche dissuasivi-sanzionatori. Prova ne sia di tale ormai evidente equiparazione e comparabilità tra lavoro pubblico (privatizzato) e privato, che per tutti i sanitari, pubblici o privati, il regime delineato dalla legge Gelli n. 24 del 2017 è unitario sul piano risarcitorio, con identici trattamenti normativi in caso di regresso civile ed azione contabile.

A ciò aggiungasi, a rimarcare l'irragionevolezza della censurata norma sul «doppio tetto» rispetto al più rigoroso regime di risarcimento pieno riconosciuto ai lavoratori privati e ai liberi professionisti, che se lo *status* normativo di pubblico dipendente è da sempre connotato da un complessivo maggior rigore, sul piano costituzionale e legislativo, nel reclutamento (concorso), nell'osservanza di più rigidi canoni di «onore e disciplina» (art. 54 della Costituzione, art. 54 ss., decreto legislativo n. 165/2001), nella «esclusività» lavoristica (art. 98 della Costituzione e art. 53, decreto legislativo n. 165/2001), nelle costanti ingerenze di poteri pubblicistici sul rapporto di lavoro, oggi, assai irragionevolmente, a fronte di tal persistente maggior rigore normativo, non corrisponde in caso di danni cagionati al datore-PA un più rigoroso regime sanzionatorio che, anzi, a seguito del novello art. 1, comma 1-*octies* della legge n. 20 del 1994, diviene addirittura assai più benevolo di quello a cui sottostà un lavoratore privato (o un libero professionista), non tenuto a tali più rigidi parametri comportamentali di valenza costituzionale: una evidente incoerenza «di sistema» connota dunque tale «doppio tetto», trattamento incoerentemente benevolo per una categoria (i pubblici dipendenti e amministratori) tenuta invece a condotte particolarmente rigorose la cui inosservanza meriterebbe, anzi, un trattamento risarcitorio pieno e integrale.

B) art. 3 della Costituzione (uguaglianza e ragionevolezza): è inoltre evidente l'irragionevole disparità di trattamento tra l'art. 1, comma 1-*octies* nella legge n. 20 del 1994 ed il regime civilistico sul medesimo fatto dannoso posto in essere dal medesimo soggetto: in sede civile, ove la pubblica amministrazione danneggiata attivi, in ossequio al c.d. «doppio binario» (Cassazione, sez. I, 5 settembre 2024, n. 23833; id., Sez. Un., 26 giugno 2024, n. 17634; id., Sez. Un., 15 febbraio 2022, n. 4871; id., Sez. Un., 12 ottobre 2020, n. 21992; id., Sez. Un., 19 marzo 2020, n. 7457; id., Sez. Un., 4 gennaio 2012, n. 11; id., Sez. Un., 24 marzo 2006, n. 6581, Cassazione, Sez. Un., 22 dicembre 2009, n. 27092; id., 12 maggio 2009, n. 10856), una azione per danni nei confronti del proprio dipendente, non risulta fissato un tetto alla condanna per i medesimi fatti, mentre in sede contabile opera tale limite.

Il concorso tra azione civile ed azione contabile sul medesimo fatto dannoso sul medesimo soggetto autore della condotta palesa l'irragionevolezza della scelta legislativa operata dalla legge n. 1 del 2026 nell'introdurre l'art. 1, comma 1-*octies* nella legge n. 20 del 1994: innanzi al primo plesso giurisdizionale il recupero sarà pieno e integrale, mentre, irragionevolmente, presso la Corte dei conti il recupero sarà parziale, minimale e quasi simbolico.

Tale discrasia irragionevole impinge nell'annoso tema del rapporto tra pluralità delle giurisdizioni e principio di armonia (o coerenza) del sistema giurisdizionale, uno dei temi più complessi del diritto pubblico moderno, che tocca l'equilibrio tra specializzazione (pluralità di giurisdizioni) e unità (armonia).



La pluralità esprime una scelta della Costituzione italiana (articoli 102 e 103) che rifiuta l'idea di un giudice unico, prevedendo dunque diverse giurisdizioni perché diverse sono le esigenze sottese a ciascuna di esse. Tuttavia, il principio di armonia (o coerenza) del sistema giurisdizionale, che non è una norma scritta, ma un principio di rango costituzionale ricavato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (in particolare dalle numerose sentenze sulla «pluralità delle giurisdizioni») stabilisce che, pur essendoci diversi giudici (ordinario, amministrativo, contabile), l'ordinamento deve tendere a una decisione unitaria e non contraddittoria sullo stesso fatto per poter assicurare certezza del diritto ed effettività della funzione (articoli 24 e 111 della Costituzione).

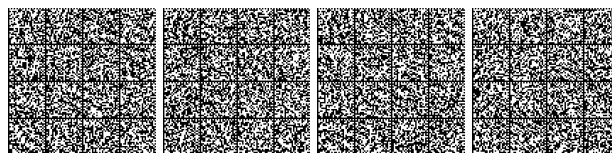
Uno dei suoi tre pilastri fondamentali è dato dall'unicità del diritto al risarcimento.

Secondo questo principio, la tutela della vittima (in questa sede lo Stato/P.A.) deve essere effettiva e coerente a prescindere dal giudice davanti al quale si agisce. Se il sistema consente di ottenere il 100% del danno davanti al giudice civile, ma impone un tetto pari al 30% (o del doppio stipendio o indennità) davanti alla Corte dei conti per lo stesso fatto, si crea una disarmonia: lo Stato-vittima riceve trattamenti diversi a seconda del giudice adito. In altre parole, l'armonia entra in crisi, creando un irragionevole punto di rottura, proprio quando il legislatore introduce regole, come l'art. 1, comma 1-*octies* nella legge n. 20 del 1994, che rendono un binario (Corte dei conti) molto più conveniente dell'altro (a.g.o.). La pluralità diventa così disarmonia se, a parità di colpa grave, il giudice civile condanna al 100% del danno (tutela piena) e il giudice contabile è obbligato dalla legge n. 1 del 2026 a fermarsi al 30% o al doppio stipendio/indennità di carica (tutela parziale). In questo caso, la pluralità non serve più a dare una giustizia specializzata, ma diventa uno strumento per aggirare il principio del risarcimento integrale, creando un sistema a due velocità, risarcitorio innanzi all'ago e quasi indennitario innanzi alla Corte dei conti, di cui questo giudice remittente prospetta l'irragionevolezza innanzi alla Consulta.

Tale dualità di giurisdizioni dai difformi regimi potrebbe così portare, a fronte dei limiti imposti dal legislatore alla sola azione recuperatoria della Corte dei conti, nei limiti del 30% del danno (e comunque del *duplum* della retribuzione/indennità annua lorda), alla successiva attivazione da parte dell'ente danneggiato di un'azione civile tesa al recupero della residua parte (il 70% del danno) innanzi all'a.g.o., con conseguente responsabilità contabile in caso di inerzie su tale recupero pieno: ciò urterebbe con il principio immanente di concentrazione processuale e si tradurrebbe in una violazione di ciò che la sentenza n. 132 del 2024 della Consulta voleva scongiurare, ovvero «l'eventuale moltiplicazione delle responsabilità degli amministratori per i medesimi fatti materiali e spesso non coordinate tra loro».

C) art. 3 della Costituzione (uguaglianza e ragionevolezza): è inoltre evidente l'irragionevole disparità di trattamento tra il dipendente pubblico (e l'amministratore pubblico), che beneficia in sede contabile di una limitazione, quasi simbolica, al 30% del danno o a due annualità di stipendio (o di corrispettivo o indennità per amministratore pubblico), e il personale sanitario, ivi compreso quello pubblico (formalmente e sostanzialmente omogeneo al restante personale della P.A.), che in base all'art. 9, comma 5, legge Gelli-Bianco 8 marzo 2017, n. 24 gode di un deteriore tetto pari a tre annualità di stipendio: dunque una categoria di pubblici dipendenti maggiormente esposta ad azioni risarcitorie, i sanitari, gode di una riduzione meno elevata, mentre alla omogenea generalità dei dipendenti e amministratori pubblici, notoriamente meno aggrediti in sede civile, viene riservato un regime di *favor* con un tetto più basso, con evidente irragionevolezza della discrasia normativa.

D) art. 3 della Costituzione (ragionevolezza): è ancora evidente l'irragionevolezza intrinseca della norma nella parte in cui, tra l'altro con portata retroattiva (art. 6, legge n. 1 del 2026), sancisce un «doppio tetto» generalizzato al risarcimento per qualsiasi dipendente o amministratore, senza alcuna valutazione in concreto della maggiore o minore (o inesistente) «rischiosità» delle mansioni svolte in concreto da tutelare con il *favor* normativo. In sintesi, è irragionevole che fruiscono in modo «lineare» del medesimo tetto, secco e unitario, dipendenti e amministratori preposti ad attività estremamente complesse o rischiose e dipendenti e amministratori preposti a mansioni routinarie e non complesse (come nel caso qui in esame). Del resto, la stessa Consulta, con la sentenza n. 132 del 2024 aveva auspicato (punto 11.1 dell'*iter* motivazionale) una riforma della responsabilità amministrativa ispirata, tra gli altri, al criterio del tetto alla condanna previsto «per alcune specifiche categorie», ricordando e rimarcando così che tale tetto non può che riguardare soggetti particolarmente esposti a rischi e non collettività indistinte. Anche la sentenza n. 371/1998 della Consulta, pur relativa ad un altro elemento della responsabilità diverso dal danno, ovvero quello soggettivo della colpa grave, ha enunciato sul piano sistemico l'inesistenza di un principio di inderogabilità delle comuni regole in tema responsabilità, laddove «si possa, tuttavia, ricavare quello secondo il quale la discrezionalità del legislatore, per essere correttamente esercitata, deve determinare e graduare i tipi e i limiti della responsabilità, caso per caso, in riferimento alle diverse categorie di dipendenti pubblici ovvero alle particolari situazioni, stabilendo, per ciascuna di esse, le forme più idonee a garantire i principi del buon andamento e del controllo contabile»: orbene, l'introduzione di un potere «riduttivo» generalizzato, lineare, unitario e predeterminato *ex lege*, così significativamente sbilanciato a favore di qualsiasi danneggiante, ancorché non esposto a particolari rischi (come nel caso qui in esame), crea un irragionevole



regime indifferenziato di *favor* per tutti i dipendenti pubblici senza valutare la complessità di alcune particolari e peculiari funzioni ad alto rischio (addetti ad uffici gare e contratti, Forze di polizia, militari, segretari comunali, direttori dei lavori etc.) equiparate a quelle routinarie e semplici espletate dalla prevalenza dei lavoratori della P.A. (quali il convenuto del presente giudizio).

Tale imposto potere «riduttivo» generalizzato, lineare e predeterminato, nel precludere qualsiasi valutazione soggettiva ed oggettiva, viola dunque il generale principio di proporzionalità punitiva e risarcitoria, operante in tutti i rami del diritto.

Trattasi di principio basilare, «primordiale» e onnipresente, valevole, in tutti gli ordinamenti, per tutti i rami del diritto: per le sanzioni penali *ex art.* 132 ss. del codice penale, per le condanne pecuniarie della Corte dei conti *ex art.* 1, legge n. 20/1994, per le sanzioni amministrative *ex art.* 11, legge n. 689/1981 e per le sanzioni inflitte dalle *authorities*, per i regimi disciplinari (pubblico, privato, civile, militare, ordinistici), nella responsabilità civile (ove la «proporzionalità risarcitoria» è principio emergente che mira a commisurare l'entità del risarcimento all'effettiva entità del danno subito e alla gravità della colpa, superando talvolta l'idea del risarcimento integrale e così temperando l'esigenza di tutela del danneggiato con quella di efficienza del sistema assicurativo e giudiziario, evitando risarcimenti sproporzionati).

Ma il principio di proporzionalità in esame è anche rilevante per lo stesso legislatore, divenendo, quale fondante principio costituzionale di carattere generale e persino principio di rango sovracostituzionale (*Überverfassungsrang*), un criterio impiegato per valutare se l'intervento statale (ad es., una sanzione o una limitazione, anche risarcitoria), che incida su un diritto fondamentale dei cittadini, sia o meno arbitrario. Difatti necessità, proporzionalità, bilanciamento, giustiziabilità e temporaneità sono i criteri con cui, secondo la giurisprudenza costituzionale, in ogni tempo, deve attuarsi la tutela «sistemica e non frazionata» dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione (anche alla P.A. danneggiata da propri dipendenti e amministratori), ponderando la tutela di ciascuno di essi con i relativi limiti.

E proprio su interventi legislativi lesivi del principio di proporzionalità è più volte intervenuta la Consulta, soprattutto nel campo penale. Nella giurisprudenza costituzionale degli anni più recenti emergono infatti alcuni principi fondamentali alla luce dei quali la Corte costituzionale svolge un vaglio di legittimità più puntuale. Tra tali principi, quello di proporzionalità (*in primis* della pena), implicito nel principio di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione) e nella finalità rieducativa della pena (art. 27 della Costituzione), ed esplicitamente formulato nella giurisprudenza delle Corti europee.

In applicazione del principio di proporzionalità la Corte si è pronunciata nella sentenza n. 40 del 2019, in materia di reati legati al traffico di stupefacenti, e nella sentenza n. 284 del 2019, in materia di oltraggio a pubblico ufficiale. Ma in attuazione di tale principio di proporzionalità anche la sentenza n. 99 del 2019 ha esteso l'ambito di applicazione della detenzione domiciliare, nel caso di condannati affetti da gravi malattie psichiche sopravvenute all'inizio dell'esecuzione della pena e la sentenza n. 253 del 2019 ne ha fatto applicazione nell'ordinamento penitenziario.

Il comun denominatore di tali (ed altre) pronunce, espressivo di un immanente criterio-guida per il legislatore (e per la P.A. o il privato «sanzionatore»), è dato dalla indefettibilità costituzionale, in qualsiasi norma «punitiva» (penale, civile, amministrativa, disciplinare), di un doveroso e irrinunciabile spazio per una valutazione in concreto e casistica della condotta illecita, nei suoi profili soggettivi ed oggettivi, da parte del «sanzionatore (giudice, amministrazione, datore pubblico o privato, ordine professionale) nell'adottare una sanzione o, come nel caso di interventi restrittivi sul piano risarcitorio (quale l'art. 1, comma 1-*octies* nella legge n. 20 del 1994), nell'adottare una condanna risarcitoria-recuperatoria.

La norma qui censurata lede invece, clamorosamente, tale principio di proporzionalità, imponendo *ope legis* al giudice contabile una decisione senza valutazione in concreto, ovvero coartata, lineare, unitaria e non proporzionata, prestabilendo l'entità della condanna risarcitoria conseguente al fatto dannoso, imponendo dunque uno «sconto» quantificatorio unitario, tra l'altro platealmente eccessivo e non minimale.

Ribadita la violazione di tale principio generale di proporzionalità, la Corte costituzionale (sentenza n. 132/1985 in materia di trasporto aereo internazionale di persone e risarcimento danni) ha inoltre chiarito che il principio del risarcimento integrale (e come tale proporzionato) ha copertura costituzionale (art. 24 e art. 3, della Costituzione), ma non è inderogabile in assoluto: il legislatore può limitarlo, purché il ristoro rimanga «congruo» e non diventi simbolico.

Il «doppio tetto» introdotto con art. 1, comma 1-*octies* della legge 14 gennaio 1994, n. 20 dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1 è decisamente incongruo e simbolico in assoluto, violativo del principio generale di proporzionalità, accollandosi altresì sulla incolpevole comunità amministrata e sui bilanci pubblici (ledendo l'art. 81 della Costituzione) il 70% (o anche maggiori importi ove si ricorra al doppio stipendio o indennità annui) del danno accertato.



Il principio di proporzionalità è presente, sin dall'origine, nella responsabilità amministrativa, attraverso la previsione del potere «discrezionale» di riduzione dell'addebito. Tale potere, nella prospettiva più moderna, consente al giudice di mitigare il risarcimento in relazione alla situazione concreta in cui si è svolta la condotta illecita, valorizzando elementi diversi, non sempre suscettibili di previa tipizzazione da parte del legislatore.

Parallelamente, quest'ultimo ha utilizzato lo strumento del limite normativamente posto al risarcimento integrale del danno (es. responsabilità del personale sanitario, dei sindaci delle società, ecc.). Entrambe le soluzioni (potere riduttivo e tetto alla condanna) sono volte ad evitare l'iniuria di addossare interamente sul danneggiante l'intero carico risarcitorio, in presenza di circostanze giustificative (sostanzialmente, il rischio derivante dallo svolgimento di determinate attività «pericolose» e la sproporzione che può manifestarsi tra il vantaggio che l'autore della condotta illecita trae da dette attività e le conseguenze, in termini di carico risarcitorio, che ne possono derivare). Il ricorso a tali soluzioni, e persino a entrambe contemporaneamente, non è, quindi, di per sé, motivo di illegittimità della norma che le prevede.

Ciò che si contesta alla norma qui sindacata è, per l'appunto, nell'operare una scelta tra più misure in astratto appropriate, di non aver prescritto quella meno restrittiva dei diritti che si confrontano e di aver stabilito oneri sproporzionati (tra l'altro a carico della incolpevole collettività, che pagherà il 70% non recuperabile dalla Corte dei conti) rispetto al perseguimento degli obiettivi legittimamente perseguiti.

Da un lato, infatti, il legislatore ha omesso di operare una adeguata distinzione, all'interno del variegato insieme dei soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile, tra categorie effettivamente investite di rischi significativi, nei termini sopra evidenziati, e altre categorie che, per il tipo di attività svolta e/o la non sproporzione del rapporto tra utile tratto dall'attività e conseguenti oneri risarcitori, non necessitano di particolare protezione, se non quella data dal potere del giudice di ridurne l'addebito.

Per altro verso, appare sproporzionata, tra amministrazione danneggiata e soggetto danneggiante, la ripartizione degli oneri, restando a carico della prima (in tutti casi in cui non sia utilizzabile il criterio del doppio della retribuzione o dell'indennità, perché non percepite né l'una né l'altra, o perché il relativo importo è pari o superiore a quello del 30%) ben il 70% del danno subito.

E) art. 3 della Costituzione (uguaglianza e ragionevolezza): è evidente l'ulteriore irragionevolezza anche intrinseca della norma (art. 1, comma 1-*octies* della legge 14 gennaio 1994, n. 20) nel suo contesto complessivo, seppur supportata dalle esigenze di tutela di dipendenti e amministratori pubblici secondo i lavori preparatori sopra sunteggiati, ove si consideri che la stessa legge n. 1 del 2026 ha previsto, introducendo l'art. 1, comma 4-*bis* nella legge n. 20 del 1994, una copertura assicurativa a tutela dei dipendenti e amministratori a fronte di eventuali condanne della Corte dei conti: se dunque la «paura della firma», la «fatica dell'amministrare» e la «burocrazia difensiva», a cui la legge n. 1 del 2026 intenderebbe sopperire, trovano adeguata ed integrale tutela nella polizza assicurativa, la previsione di un tetto, tra l'altro molto basso e sostanzialmente «indennitario», alla condanna si palesa ultronea e quindi irragionevole, ed anzi deresponsabilizza completamente dipendenti ed amministratori pubblici e porta a recuperi minimali (il 30% del danno e non oltre il doppio stipendio/indennità) per le casse pubbliche copribili con polizze. In altre parole, l'obiettivo di tutela dei dipendenti viene già pienamente ed integralmente perseguito attraverso lo strumento assicurativo e ciò rende ultronea (e dunque irragionevole sul piano della coerenza «di sistema» dell'articolo qui censurato) un'ulteriore tutela, ovvero il tetto alla condanna risarcitoria, che è comunque *ope legis* già coperta dalla polizza.

F) art. 3 della Costituzione (uguaglianza e ragionevolezza) e 117 comma 1 della Costituzione: è evidente altresì l'ulteriore irragionevolezza della norma sul c.d. «doppio tetto» alla condanna, seppur supportata dalle esigenze di tutela di dipendenti e amministratori pubblici secondo i lavori preparatori della legge n. 1 del 2026 sopra sunteggiati, ove si consideri che la legge n. 20 del 1994 consente la condanna solo per «dolo o colpa grave» (tra l'altro tipizzata dalla legge n. 1 del 2026): orbene, nell'attuale quadro normativo, di regola tutti i precetti normativi introdotti in vari settori dal legislatore statuenti tetti alle condanne non trovano, per espressa e ragionevole scelta legislativa, applicazione qualora l'agente abbia arrecato danno con «dolo o colpa grave».

L'art. 1696 del codice civile (Limiti al risarcimento del danno per perdita o avaria delle cose trasportate), nel sancire che il risarcimento dovuto dal vettore è limitato a 1 euro per ogni chilogrammo di peso lordo della merce perduta o avariata, prevede all'ultimo comma che «Il vettore non può avvalersi della limitazione della responsabilità prevista a suo favore dal presente articolo ove sia fornita la prova che la perdita o l'avaria della merce sono stati determinati da dolo o colpa grave del vettore o dei suoi dipendenti e preposti». L'art. 423 del codice della navigazione pre-riforma, che fissava un tetto risarcitorio per il vettore, è stato ritenuto incostituzionale nella parte in cui riteneva operante il tetto anche in casi di dolo o colpa grave da Corte costituzionale n. 199/2005. L'art. 23, paragrafo 3, della Convenzione CMR (*Convention relative au Contrat de Transport International de Marchandises par Route*), siglata a Ginevra nel 1956 e ratificata in Italia con la legge 6 dicembre 1960, n. 1621, le Convenzioni internazionali come la Aja-Visby (*Hague-Visby Rules*) o il *Carriage of Goods by Sea Act* (COGSA), norme interposte come parametro intermedio tra la



legislazione ordinaria (vincolata alla loro osservanza) e la Costituzione (art. 117, comma 1: Corte costituzionale n. 348 e 349 del 2007), che fissano parimenti tetti alle condanne risarcitorie dei vettori marittimi, ribadiscono che il vettore perde il diritto a beneficiare dei limiti risarcitori se viene dimostrato che il danno è stato causato con dolo o colpa grave (danno provocato intenzionalmente o con consapevolezza che ne deriverebbe un danno).

Può quindi concludersi che rappresenta «principio generale dell'ordinamento nazionale e sovranazionale» quello secondo cui la presenza di un tetto alla condanna risarcitoria è preclusa, e non opera, qualora l'autore della condotta abbia agito con «dolo o colpa grave», risultando altrimenti irragionevole (e violativa dell'art. 3 della Costituzione) una tutela così elevata di condotte connotate da dolo o da grave imperizia, imprudenza, negligenza.

La Consulta ha comunque chiarito, in termini generali, che la eccezionale limitazione normativa della responsabilità, «specialmente quando è considerato invocabile anche nell'ipotesi di dolo o colpa grave, deve essere compensata da idonee garanzie di adeguatezza del risarcimento del danno» (sentenza n. 420 del 1991).

In altre parole (Corte costituzionale n. 199 del 2005) dalle numerose pronunce dedicate dalla Consulta alla disciplina del limite al risarcimento (soprattutto del vettore per perdita o avaria delle cose trasportate) in relazione all'ipotesi di dolo o colpa grave, si desume, da un lato, che il legislatore ben può, nella sua discrezionalità, optare o per l'esclusione *sic et simpliciter* dell'operatività del limite stesso, ovvero per una congrua elevazione del massimale risarcibile e, dall'altro lato, che «tale seconda soluzione presuppone idonee garanzie di adeguatezza del risarcimento del danno»: la legge n. 1 del 2026 non rispetta palesemente tale canone di adeguatezza nel fissare un «doppio tetto» simbolico per il danno erariale recuperabile dalla P.A. in sede contabile, trasformato *ope legis* sostanzialmente in un «indennizzo» comparabile, come detto, a quello previsto per i ritardi procedurali della P.A. dall'art. 2-bis, legge 7 agosto 1990, n. 241 o per le vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati dalla legge n. 210 del 1992.

Del resto, ad ulteriore conforto, sul piano sistematico, della prospettata irragionevolezza del «doppio tetto» in situazione connotate da colpa grave, giova richiamare una concorrente e cumulativa irragionevolezza «di sistema», in quanto, il «dolo e la colpa grave» non ricevono notoriamente apprezzamento ed elevata tutela in capo all'agente nel nostro ordinamento: molte norme escludono infatti la tutela dell'agente in dolo o colpa grave (art. 1900 del codice civile in materia assicurativa; art. 96 del codice di procedura civile in materia di lite temeraria; art. 1229 del codice civile in materia di nullità dell'esonero della responsabilità per dolo o colpa grave). Persino nel campo penale l'istituto del «diritto alla riparazione» per ingiusta detenzione incontra un limite per quella parte della detenzione che sia stata causata da dolo o colpa grave dell'interessato (art. 314 del codice di procedura penale).

Risulta dunque incoerente, stravagante ed eccentrico sul piano sistemico che solo per la responsabilità amministrativo-contabile il legislatore introduca un «premio», rappresentato dal «doppio tetto» ex art. 1, comma 1-octies nella legge n. 20 del 1994 a fronte di condotte connotate dalla natura «madornale» dell'errore dell'agente dipendente o amministratore pubblico in colpa grave. Da qui l'irragionevolezza della norma censurata.

G) art. 3 della Costituzione (uguaglianza e ragionevolezza): ulteriore profilo di irragionevolezza della eccessiva tutela del dipendente e dell'amministratore pubblico attraverso il «doppio tetto» introdotto dal novello art. 1, comma 1-octies della legge 14 gennaio 1994, n. 20, va desunta dalla suddetta *ratio* (afferma ma non provata) sottostante alla norma, ovvero dalla «paura della firma» o «fatica dell'amministrare» che verrebbero attenuate dal più benevolo trattamento risarcitorio, secondo il legislatore del 2026. Trattasi di assioma indimostrato e comunque incoerente con il «sistema» della responsabilità amministrativo-contabile che rinviene già nella «colpa grave» il punto di equilibrio tra la tutela dell'erario, la tutela dei dipendenti e l'efficienza amministrativa, scoraggiando comportamenti particolarmente negligenti senza paralizzare l'azione pubblica.

Il «punto di equilibrio» della colpa grave è l'esatta ripartizione del rischio tra amministrazione e funzionario, tra *overdeterrence* (troppa paura di sbagliare, blocco della PA) e *underdeterrence* (mancanza di sanzione, danno all'erario). Tale assetto risponde, secondo l'insegnamento della Consulta, «alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo» (Corte costituzionale n. 371 del 1998, n. 123 del 2023, n. 203 del 2022, n. 132 del 2024).

Orbene, aggiungere al già benevolo criterio di imputazione della «colpa grave», da sempre centrale «punto di equilibrio» della responsabilità amministrativo-contabile e delle sue ontologiche finalità (di tutela di chi lavora, che risponde solo per errori clamorosi o per dolo), anche il «doppio tetto» del novello art. 1, comma 1-octies della legge 14 gennaio 1994, n. 20, oltre al sopraricordato regime assicurativo, comporta in venir meno del suddetto «punto di equilibrio» a fronte di una irragionevole scelta legislativa sbilanciata totalmente verso l'*underdeterrence* (mancanza di sanzione, simbolico risarcimento del danno all'erario) a discapito della responsabilizzazione del funzionario e ammini-



stratore pubblico, dell'efficienza amministrativa e a discapito del bilancio pubblico (e dunque della cittadinanza incolpevole) che si accolla il costo della sostanziale irresponsabilità di amministratori e dipendenti pubblici, con conseguente evidente sproporzione, e dunque irragionevolezza, dell'intervento normativo.

A ciò aggiungasi che se il miglioramento dell'efficienza amministrativa da riduzione del *quantum* della condanna ascrivibile al dipendente o amministratore (30%) resta un mero astratto auspicio, privo di riscontro (ed anzi smentito dalla assoluta assenza di miglioramenti dell'*agere* amministrativo derivanti da altre norme di *favor*, quali lo scudo erariale dell'art. 21, decreto-legge n. 76 del 2020), è invece certo l'accollo sulla collettività e sui bilanci pubblici della restante quota del 70% del danno, lesiva della tassazione patita dagli italiani e degli equilibri contabili pubblici. Alla «certa» riduzione *ex lege* del danno non consegue necessariamente un più razionale conseguimento della buona amministrazione, come eloquenti precedenti normativi insegnano (è quotidianamente percepibile da parte di qualsiasi cittadino, ivi compresi avvocati e magistrati, come né l'innalzamento dell'elemento psicologico da colpa a colpa grave ad opera della legge n. 639/1996, né la mitigazione alla perseguibilità del danno all'immagine *ex art.* 17, comma 30-ter, decreto-legge n. 78/2009, né lo scudo erariale introdotto dall'art. 21, decreto-legge n. 76/2020, abbiano reso più efficiente, rapida e razionale l'azione della P.A. e dei suoi dipendenti).

H) art. 3 della Costituzione (uguaglianza e ragionevolezza): ennesimo profilo di irragionevolezza intrinseca del «doppio tetto» introdotto dal novello art. 1, comma 1-octies della legge 14 gennaio 1994, n. 20 va individuato proprio nel cumulo dei due criteri, ovvero quello percentuale («un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato») e quello retributivo/indennitario («e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti»).

La presenza di tale doppio criterio, un *unicum* nel panorama dei «tetti normativi alle condanne» (la stessa analoga legge Gelli Bianco n. 24 del 2017, ad esempio, prevede solo quello retributivo), conduce a situazioni illogiche, paradossali e dunque irragionevoli e intollerabili in caso di danni erariali molto rilevanti cagionati con concorso di persone, alcune dipendenti della P.A. (e come tali fruitori di retribuzione), altre estranee e legate da rapporto di servizio all'amministrazione (e come tali privi di retribuzione): per il medesimo fatto dannoso i criteri quantificatori mutano e possono tra loro sensibilmente divergere, con evidente irragionevolezza. Difatti, soprattutto a fronte di danni di rilevante entità, l'intraneo godrà, per il medesimo comportamento dannoso, del più benevolo tetto della «doppia retribuzione/indennità annua», mentre l'estraneo patirà il più oneroso criterio del 30% del poderoso danno, con conseguente irragionevolezza intrinseca manifesta.

Ma anche in ipotesi diverse dal concorso di persone (intranees ed estranee) nella causazione del medesimo danno, pare evidente l'irragionevolezza intrinseca del c.d. «doppio tetto» nelle sue discordanti applicazioni concrete anche qualora si tratti di giudizi con unico convenuto: a fronte di un accertato danno rilevante alle casse pubbliche (es. per milioni di euro), se il convenuto fosse un estraneo alla P.A. legato alla stessa da rapporto di servizio, lo stesso verrebbe condannato a rifondere all'amministrazione l'importo (comunque non simbolico) corrispondente al 30% del danno cagionato, mentre se il convenuto fosse un dipendente pubblico, lo stesso beneficerebbe del molto più benevolo trattamento della condanna al mero *duplum* retributivo annuo ed analoga, e addirittura più favorevole, sorte toccherebbe all'eventuale convenuto-amministratore pubblico, condannabile nei limiti del simbolico *duplum* del proprio trattamento indennitario annuo, notoriamente molto basso.

Evidente appare, anche al profano, tale irragionevole discrasia applicativa della medesima norma, l'art. 1, comma 1-octies della legge 14 gennaio 1994, n. 20, a casi identici di danno erariale innanzi al medesimo giudice a fronte della mera circostanza cabalistica che l'autore del medesimo danno sia un privato legato da rapporto di servizio alla P.A. (meno tutelato) o un dipendente/amministratore pubblico (più tutelato) che vedrebbero applicati *ope legis* criteri quantificatori irragionevolmente diversi.

I) art. 3 della Costituzione (ragionevolezza): è evidente poi l'irragionevolezza del criterio, davvero innovativo sul piano legislativo, del doppio limite risarcitorio che, a causa della sua rigida determinatezza, ha un primo effetto iniquo e illogico, ovvero quello di avvantaggiare arbitrariamente gli autori degli illeciti più gravi, per i quali la consistenza del danno arrecato comporta l'attivazione del più benevolo «secondo tetto», ovvero del limite reddituale. Difatti, se l'ammontare del danno è elevato, il responsabile è in grado di determinare e quantificare *ex ante* «il rischio» (ben calcolabile e assicurabile) su di lui gravante, che al massimo non può superare la soglia fissa del doppio della retribuzione annua, con la conseguenza che, superato tale limite, il rischio, per ogni euro di danno ulteriore, si azzerava totalmente. Evidente appare la totale perdita di deterrenza dell'azione contabile a fronte di importi così minimali e le ricadute in punto di avallo alla *mala gestio* della cosa pubblica.



In altre evenienze invece, connotate da importi dannosi meno rilevanti, opererà in modo illogico il solo primo tetto, ovvero quello percentuale del 30% (parimenti minimale): anche al profano pare dunque evidente la ulteriore e cabalistica irragionevole bizzarria applicativa di tale doppio tetto, che favorisce gli autori di condotte gravemente colpose dalle rilevanti ricadute erariali (ove opera il tetto retributivo) rispetto ad autori di danni minimali (ove opera il tetto percentuale del 30%).

J) art. 3 della Costituzione (uguaglianza e ragionevolezza): è evidente inoltre l'irragionevolezza anche in ordine alla portata retroattiva, anche nel caso qui *sub iudice*, della norma prevista dall'art. 6, legge n. 1 del 2026 (statuente l'applicabilità della novella anche «ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della presente legge»), in violazione dei canoni scolpiti dalla stessa Consulta.

Secondo il giudice delle leggi, i limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali, comprendono, tra gli altri, il principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti (ivi compresa la P.A.), quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (Corte costituzionale n. 73/2017, con rinvio alle sentenze n. 170/2013, n. 78/2012 e n. 209/2010).

Orbene, tali principi appaiono senz'altro sacrificati dall'art. 1, comma 1-*octies* della legge 14 gennaio 1994, n. 20 introdotto dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1, in quanto avente efficacia retroattiva e perciò applicabile anche ai fatti commessi precedentemente alla sua entrata in vigore e, dunque, nei processi in corso, come nella specie.

Una simile portata retroattiva arreca infatti una irrimediabile lesione: a) alla parità di trattamento tra dipendenti e amministratori sottoposti a giudizio, con sentenza passata in giudicato, sotto il previgente più rigoroso regime retto dal pieno risarcimento del danno erariale e quelli che, invece, beneficiano dell'attuale più benevolo regime connotato da tetto alla condanna a fronte di fatti identici o analoghi;

b) alla legittima aspettativa della P.A. danneggiata da condotte gravemente colpose di amministratori e dipendenti pubblici a far valere, tramite la Procura contabile, la piena e completa responsabilità, con un risarcimento corrispondente all'intero pregiudizio arrecato al patrimonio pubblico;

c) alla prerogativa-funzione propria del giudice di procedere, nell'esercizio della giurisdizione contabile, come in quella civile e amministrativa, non solo all'accertamento dell'*an* del diritto risarcitorio azionato in giudizio dal danneggiato, ma anche, quale necessario e imprescindibile completamento della tutela invocata, alla determinazione, secondo il suo prudente apprezzamento, dell'intero pregiudizio risarcibile.

Se l'obiettivo è quello di assicurare i dipendenti pubblici contro la paura della firma, non si comprende come tale funzione «profilattica» della legge possa dispiegarsi verso condotte già consumatesi, per le quali rimane solo una (ingiustificata) funzione «condonatoria». L'obiettivo di contrastare «paura della firma», «fatica dell'amministrare», «burocrazia difensiva», può essere ragionevolmente perseguito dal legislatore solo se la disciplina finalizzata a contrastarli sia entrata in vigore e, dunque, portata a conoscenza del soggetto prima del momento in cui lo stesso è chiamato ad agire: solo conoscendo prima le conseguenze del proprio operato il funzionario o l'amministratore è in grado di vagliare il rischio del proprio agire e, dunque, di determinarsi conseguentemente.

Non risulta, pertanto, ragionevole, alla luce di tale intento, estendere l'applicazione della nuova disciplina anche ai fatti perfezionatisi prima della sua entrata in vigore, posto che, in questi casi, il funzionario, come nel caso *sub iudice*, ha già posto in essere la propria condotta alla luce del quadro normativo pregresso.

Tra l'altro, tale portata retroattiva mal si coordina con l'obbligo assicurativo del dipendente o amministratore che dovrebbe tutelare la P.A. in caso di condanna (al minimale 30% del danno): difatti l'entrata in vigore dell'obbligo assicurativo introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera a) n. 7) della legge n. 1 del 2026 è stata differita al 2027 (art. 1, comma 19-*quiquies* del decreto-legge n. 200 del 2025 conv. con legge n. 26 del 2026) e, dunque, la norma retroattiva immediatamente operante si presenta irragionevole e incoerente con gli obiettivi legislativi anche da questo punto di vista, poiché, da una parte, priva l'amministrazione della possibilità di ottenere il risarcimento integrale del danno patito anche per le fattispecie perfezionatesi nel vigore della precedente disciplina, e, dall'altra, non consente di ottenere, per quelle stesse fattispecie, i vantaggi dell'incameramento certo della somma, conseguenti all'obbligo di copertura assicurativa.

11. Sulla violazione dell'art. 24 della Costituzione (diritto alla tutela giurisdizionale).

L'art. 1, comma 1-*octies* della legge n. 20 del 1994 è inoltre difficilmente compatibile con l'art. 24 della Costituzione (diritto alla tutela giurisdizionale), poiché la P.A. danneggiata viene privata per legge del diritto ad essere pienamente ristorata, in quanto la attrice Procura contabile ed il giudicante dovranno attenersi a richiedere (il PM) o statuire (il Collegio) una condanna nei limiti del «doppio tetto».



La scelta legislativa si palesa tuttavia non ragionevole stanti i diversi profili violativi dell'art. 3 della Costituzione sopra sviluppati, che ridondano in una conseguenziale e cumulativa violazione anche dell'art. 24 della Costituzione.

Il processo non è infatti un esercizio teorico. Un sistema giuridico e giudiziario rispettoso dell'art. 24 della Costituzione è armonico se la sentenza produce un risultato utile per le parti e per la collettività di cui la sentenza è «voce». Se il giudice contabile accerta un danno, soprattutto se enorme, ma è obbligato a condannare per una cifra irrisoria (pari al 30% del danno e comunque non oltre due annualità di stipendio), la funzione giurisdizionale viene svuotata e l'art. 24 della Costituzione violato. In questo senso, l'armonia e il diritto alla tutela giurisdizionale si legano al principio di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione): è irragionevole che l'ordinamento riconosca l'esistenza di un danno, ma ne impedisca, per scelta politica non retta da validi supporti costituzionali, il recupero quasi totale.

La costituzionalità di norme che, a discapito della P.A. danneggiata e della parte pubblica del giudizio contabile, impongono al giudice limiti decisionali nel quantificare il risarcimento del danno, implica il bilanciamento tra diritto alla difesa (della P.A.) attraverso l'integrale riparazione del danno e altri interessi costituzionalmente protetti: il diritto, attraverso un giudice, al risarcimento integrale ed alla tutela delle casse pubbliche volte a tutelare, con interventi pubblici tesi a rendere servizi a tutela dei diritti fondamentali di tutti i cittadini, può essere limitato dal legislatore purché ciò non risulti irragionevole o arbitrario. Il novello art. 1, comma 1-*octies* della legge 14 gennaio 1994, n. 20 non ha alla base valori costituzionali o obiettivi prevalenti rispetto alla tutela giurisdizionale della P.A. attraverso il giudice contabile, oltre che dei suoi bilanci e dei diritti dei cittadini.

12. Sulla violazione dell'art. 97 della Costituzione (buon andamento e imparzialità della P.A.) in combinato con l'art. 3 della Costituzione (irragionevolezza).

L'art. 97 della Costituzione impone che le pubbliche amministrazioni assicurino il buon andamento, l'imparzialità e l'equilibrio di bilancio: una rinuncia indiscriminata al credito erariale elimina la funzione deterrente e risarcitoria della responsabilità erariale, incentivando l'incuria e violando l'obbligo di buon andamento e di sana gestione finanziaria.

Il principio del risarcimento integrale funge notoriamente da deterrente contro la cattiva gestione del denaro pubblico da parte di dipendenti e amministratori. E lo stesso principio opera, quale canone generale, in sede civile, ove la responsabilità risarcitoria assume valenza non solo recuperatoria, ma anche preventiva e dissuasiva (Cass., Sez. Un., 5 luglio 2017, n. 16601; id., sez. I, 15 aprile 2015, n. 7613; Consiglio di Stato, ad. plen., 23 aprile 2021, n. 6).

Ne consegue che un tetto troppo basso, irragionevolmente minimale (v. sopra) e quasi simbolico, seppur supportato dalle formali esigenze di tutela di dipendenti e amministratori pubblici secondo i lavori preparatori della legge n. 1 del 2026 sopra sunteggiati, rischia di svuotare di significato la responsabilità amministrativa e la nozione stessa di «responsabilità» e di «risarcimento danni», incentivando condotte negligenti o inefficienti e ledendo il principio del buon andamento della PA. In altre parole, l'introduzione di un «potere riduttivo obbligatorio e coartato» di così rilevante entità, allontana la responsabilità dell'agente pubblico dagli *standards* della «buona amministrazione», e premia l'inefficienza mediante tale automatismo riduttivo obbligatorio, a prescindere dalle circostanze del caso concreto. Il «doppio tetto» non tutela così dalla «paura della firma» o dalla «fatica dell'amministrare», ma fomenta l'irresponsabilità e la gravemente colposa inosservanza delle leggi, con evidente incoerenza e irragionevolezza intrinseca.

Del resto, come già sopra anticipato, la realtà amministrativa evidenzia da anni come ogni qualvolta il legislatore abbia allargato le maglie della responsabilità amministrativo-contabile per asserita tutela dei dipendenti e amministratori (passaggio dalla responsabilità per colpa alla responsabilità per colpa grave *ex* legge 20 dicembre 1996, n. 639; mitigazione alla perseguibilità del danno all'immagine *ex* art. 17, comma 30-*ter*, decreto-legge n. 78/2009; temporanea esclusione della colpa grave commissiva *ex* art. 21, decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76), non si è assistito ad alcun miglioramento gestionale o ad una maggior rapidità ed efficienza dell'*agere* della P.A. e dei suoi dipendenti, o ad un decremento delle patologie comportamentali. Da qui la evidente irragionevolezza interna che ridonda in una diretta violazione dell'art. 97 della Costituzione.

Ed anche la previsione del 2026 qui censurata smentisce il postulato del giusto bilanciamento tra l'*overdeterrence* e l'*underdeterrence* che la richiamata pronuncia della Corte costituzionale n. 132 del 2024 aveva affidato alla discrezionalità del legislatore, che ha tuttavia clamorosamente violato il canone indicato dalla Consulta (punto 11 del diritto) rappresentato da una «equa ripartizione del rischio del danno», attraverso scelta iniqua e sbilanciata palesemente sull'accollo sui bilanci pubblici, e dunque sui cittadini, del danno non recuperabile dal suo autore. L'obiettivo di ogni decisore politico deve rimanere ancorato all'esigenza di scoraggiare, con condanne non meramente «indennitarie», i comportamenti non solo dolosi ma anche gravemente negligenti dei funzionari pubblici, che pregiudicano il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione) e gli interessi degli stessi amministrati. La soglia risarcitoria introdotta con l'art. 1, comma 1-*octies* della legge 14 gennaio 1994, n. 20 è infatti così bassa da incoraggiare paradossalmente comportamenti contrari al buon andamento e alla buona amministrazione.

13. Sulla violazione dell'art. 81 della Costituzione (equilibrio di bilancio).



È altresì evidente che se, attraverso il novello art. 1, comma 1-*octies* della legge 14 gennaio 1994, n. 20, un ente pubblico non può recuperare interamente, ma solo simbolicamente (ovvero il 30% e comunque non più del doppio stipendio/indennità), i danni causati da colpa grave dei propri funzionari e amministratori, il costo dell'inefficienza, dell'incapacità, della grave negligenza e sciatteria gestionale ricade interamente sulla finanza pubblica e dunque sulla collettività che paga le tasse, alterando così gli equilibri di bilancio e la tutela delle risorse pubbliche e imponendo di fatto una nuova ed ulteriore tassazione atipica sui cittadini e/o una fatale contrazione di spese pubbliche destinate alla salute, all'istruzione, alla giustizia, alla tutela ambientale per far fronte a tale accolto «*ope legis*» sulla collettività della prevalente quota parte (il 70%) dei danni cagionati alle casse pubbliche da funzionari e amministratori gravemente negligenti o incapaci.

L'art. 81, comma 3, della Costituzione, dopo le modifiche apportate dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, stabilisce che «Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte»: la regola della copertura finanziaria *ex ante*, come rimarcato dalla stessa Consulta (sentenze n. 327/1998; n. 46/2008) continua quindi a costituire un presidio a tutela dei saldi e a garanzia della coerenza delle leggi approvate in corso di esercizio con gli strumenti che definiscono l'orizzonte programmatico pluriennale, e l'art. 1, comma 1-*octies* della legge 14 gennaio 1994, n. 20 introdotto dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1, fa venir meno tali obiettivi costituzionali, accollando sulle casse pubbliche la quasi totalità del danno cagionato alla P.A. da amministratori e dipendenti gravemente colpevoli.

La giurisprudenza costituzionale ha in più occasioni ribadito come «la copertura finanziaria delle spese e l'equilibrio di bilancio sono “due facce della stessa medaglia” (sentenza n. 274 del 2017), dal momento che l'equilibrio presuppone che a ogni intervento programmato corrispondano le relative risorse, quantificate in relazione all'intero arco temporale di riferimento. L'equilibrio di bilancio, infatti, costituisce un obbligo sostanziale per il legislatore statale e regionale e si considera rispettato allorché la copertura sia credibile e sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale» (*ex multis*, sentenze n. 255 e n. 253 del 2022, n. 226 e n. 106 del 2021, n. 115, n. 112 e n. 4 del 2020)», approdo da ultimo ribadito da Corte costituzionale sentenza n. 121 del 2025.

È dunque evidente che, in tal modo, la legge n. 1 del 2026 introduce «a regime» e non per esigenze temporanee (come invece accaduto per lo «scudo erariale» vagliato da Corte costituzionale n. 132 del 2024), un onere durevole nel tempo, certo nell'*an* e incerto nel *quantum* (comunque assai rilevante) che, di per sé, esige durevole e sistemica copertura finanziaria (assolutamente mancante nella specie) al fine di garantirne la copertura e compensazione (art. 81, terzo comma, della Costituzione), con ulteriore lesione dei «vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico» (sentenza n. 60 del 2013)» (Corte costituzionale sentenza n. 39 del 2026).

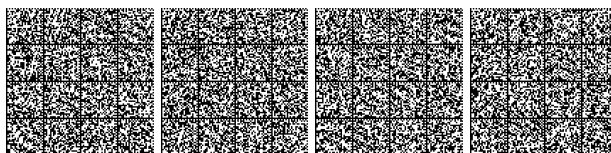
In sintesi, la decurtazione duratura e certa (e non aleatoria) di una rilevante quota del danno risarcibile (pari al 70% del danno subito e comunque non superiore al doppio stipendio/indennizzo) comporterà la necessità di agire, sul fronte finanziario (centrale circostanza non presa in considerazione dalla legge n. 1 del 2026), per ripristinare l'equilibrio e, dunque, per reperire le coperture con altre risorse, agendo o sulle spese o sulle entrate.

Risorse proprie di amministrazioni centrali e risorse autonome pervenute agli enti locali territoriali attraverso la leva tributaria e fiscale vengono distolte dai fini istituzionale previsti dalla Carta costituzionale, con conseguente *vulnerus* alla tutela di diritti fondamentali dei cittadini del territorio di riferimento, quali la tutela della salute (art. 32 della Costituzione), dell'istruzione (articoli 33 e 34 della Costituzione), dei diritti delle generazioni future (art. 9 della Costituzione) e conseguente necessità di inasprire la pressione fiscale, proprio in violazione dei diritti fondamentali invocati da Corte costituzionale n. 132 del 2024.

Ma vi è di più: nel sistema delle risorse proprie, lo Stato resta obbligato verso il bilancio dell'Unione a prescindere dall'avvenuto recupero solo parziale del danno erariale. La rinuncia recuperatoria irragionevolmente imposta *ope legis*, dunque, non estingue la posizione debitoria dell'Italia verso l'UE; ne trasferisce soltanto il peso dal soggetto responsabile al contribuente nazionale, aggravando — non alleviando — lo squilibrio. Gli Stati membri hanno l'obbligo tassativo di tutelare gli interessi finanziari dell'UE allo stesso modo dei propri (art. 325 del TFUE - Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea), ma nella specie, a fronte del doveroso rispetto del bilancio europeo, quello nazionale viene messo a repentaglio attraverso l'accollo di una parte irragionevolmente prevalente del danno erariale, di incerta quantificazione e durevole nel tempo.

14. Sulla violazione dell'art. 103, comma 2, della Costituzione (funzione della Corte dei conti).

La forte limitazione al potere/dovere di condanna risarcitoria del giudice contabile ad opera del novello art. 1, comma 1-*octies* della legge 14 gennaio 1994, n. 20, ne compromette e ne limita la funzione giurisdizionale costituzionalmente protetta di garante delle casse pubbliche. L'art. 103, comma 2, radica nella Costituzione la giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica; l'art. 100 la configura, secondo la stessa Consulta, come giudice



garante imparziale degli equilibri economico-finanziari del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse. Una legge che estingua un credito determinato per impedirne il recupero non modifica una regola sostanziale generale: interferisce con l'esercizio in concreto della funzione giurisdizionale, sottraendo al giudice contabile una specifica *res litigiosa* e vanificando l'azione della procura erariale.

Tale limitazione, come già sopra rimarcato, connota, tra l'altro, irragionevolmente la sola Corte dei conti (cui è esclusivamente diretta la novella legge n. 1 del 2026) e non già il giudice ordinario, che in sede civile, in ossequio al soprarichiamato c.d. «doppio binario», non patisce analoga compromissione per la medesima azione recuperatoria piena ed integrale nei confronti di amministratori e dipendenti a tutela della P.A. danneggiata e dunque della finanza pubblica.

Il principio di armonia serve a garantire che il processo non sia un esercizio teorico. Un sistema è armonico se la sentenza produce un risultato utile. Se il giudice contabile accerta un danno enorme ma è obbligato a condannare per una cifra irrisoria (30% del danno e comunque non oltre due annualità stipendiali), la funzione giurisdizionale della Corte dei conti viene svuotata trasformandosi da risarcitoria in indennitaria. In questo senso, l'armonia si lega al soprarichiamato principio di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione): è irragionevole che l'ordinamento riconosca l'esistenza di un danno, ma ne impedisca, per scelta politica non supportata da argomenti di valenza costituzionale, il recupero quasi totale alla sola Corte dei conti (e non all'a.g.o.), violando così l'art. 103, comma 2, della Costituzione.

A ciò aggiungasi che una limitazione alle funzioni recuperatorie della Corte statuite dall'art. 103, comma 2 della Costituzione può derivare in generale, *ex art.* 117, primo comma della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione firmato a Parigi il 20 marzo 1952, da una compressione di «beni fondamentali», nozione a cui sono riconducibili anche «i crediti» (CEDU, sentenza 7 giugno 2011 - Agrati ed altri c. Italia) di una delle parti (nel caso *sub iudice* della Procura attrice), ma tale ingerenza su tali beni da parte del legislatore è legittima se è in grado di «garantire un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo» (sentenza cit. a cui adde Sporrang e Lönnroth c. Svezia, 23 settembre 1982, § 69, serie A n. 2).

Orbene, evidente appare che le esigenze generali di tutela della «paura della firma» e di celerità gestionale tradotti in un eccessivo e irragionevole abbattimento della condanna recuperatoria (70% del danno accertato e non più di due annualità di stipendio/indennità) imposto al giudice, non esprimono affatto un «giusto equilibrio» con la speculare esigenza di recupero del credito ad opera della Procura contabile a tutela dell'ente pubblico danneggiato, e dunque della collettività sottoposta a tassazione fiscale.

15. Sulla violazione degli articoli 104 e 108 della Costituzione (indipendenza della magistratura).

La norma censurata lede altresì la libera e indipendente determinazione del danno erariale da parte del magistrato contabile giudicante a cui viene imposto, *ope legis*, un criterio fisso, coartato e irragionevole di imputazione al convenuto, dipendente o amministratore pubblico, di una simbolica quota parte del danno. Viene preclusa alla magistratura contabile la possibilità di valutare in concreto il *quantum* di ascrivibilità, sul piano causale e psicologico, della lesione patrimoniale patita dalla P.A.

L'art. 1, comma 1-*octies* della legge 14 gennaio 1994, n. 20 introdotto dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1, comprime e mortifica dunque la «carne viva» della funzione giurisdizionale, ovvero la fase valutativa e quantificatoria del danno prodotto dal convenuto, sostituendo la fase del giudizio concreto *hic et nunc* del giudice con un automatismo irragionevole che si traduce in un indiscriminato «taglio lineare» del danno trasformandolo in un indennizzo.

E tale compressione della funzione giurisdizionale è ancor più evidente ove si presti attenzione allo strumento tecnico utilizzato dal legislatore: non già un semplice e neutro «tetto» alla condanna (come in altri testi normativi statuenti limiti risarcitori), ma un imposto «potere riduttivo obbligatorio», ovvero un *dictum* sul centrale momento decisorio imposto al giudice da parte del Parlamento, che si fa così giudice esso stesso.

Il criterio della «graduazione», e dunque della riduzione necessariamente ed ontologicamente solo facoltativa dell'addebito, consente di commisurare la colpa alle condizioni dell'agente, rendendola, in tale senso, «personale»: spetta al giudice contabile verificare in concreto l'esistenza delle circostanze organizzative, ambientali e personali che possono aver condizionato il comportamento del soggetto produttivo del danno ed esercitare una eventuale riduzione facoltativa dell'addebito espressiva della funzione giurisdizionale indipendente. La stessa Corte costituzionale, con sentenza 12 giugno 2007, n. 183, pur rigettando la questione di legittimità sollevata circa il c.d. «condono erariale», ha rimarcato la funzione ineludibile e indipendente della Corte dei conti, statuendo che «per determinare la risarcibilità del danno, occorre una valutazione discrezionale ed equitativa del giudice contabile»: una imposizione coartata del *quantum* lede dunque l'indipendenza decisoria del giudice.



Trattasi di un *unicum* nel panorama normativo attuale e pregresso, avendo il legislatore forgiato e imposto (anche per giudizi pendenti e su sentenze di primo grado gravate in appello) un vero e proprio criterio decisionale per il giudice, sottraendogli così l'essenza (la suddetta «carne viva») della funzione giurisdizionale, ovvero il sindacato sulla quantificazione concreta e proporzionata del danno erariale, straripando dalle sue funzioni ed invadendo quelle giurisdizionali connotate da indipendenza.

Lo stesso giudice delle leggi ha già affermato, sul punto, l'illegittimità costituzionale di una disposizione simile a quella in esame, adottata in sede territoriale (Provincia autonoma di Bolzano), evidenziando che «nel sistema la attenuazione della responsabilità amministrativa, nei singoli casi, è rimessa al potere riduttivo sul *quantum* affidato al giudice, che può anche tenere conto delle capacità economiche del soggetto responsabile, oltre che del comportamento, al livello della responsabilità e del danno effettivamente cagionato. In contrasto con questi principi dell'ordinamento ed assolutamente irragionevole è, invece, una riduzione predeterminata ed automatica della responsabilità amministrativa per colpa grave, sotto il profilo quantitativo patrimoniale, attraverso l'aggancio, come limite massimo, alla metà dello stipendio annuo o del compenso (che può anche essere esiguo), senza che possa soccorrere una valutazione sul comportamento complessivo e sulle funzioni effettivamente svolte, nella produzione del danno, in occasione della prestazione che ha dato luogo alla responsabilità» (Corte costituzionale, n. 340 del 2001). Il fondamentale ruolo del giudice contabile nella quantificazione della condanna a carico del dipendente pubblico è stato più recentemente ripreso dalla Corte costituzionale, che, richiamando un precedente più risalente, ha ribadito che «per determinare la risarcibilità del danno, occorre una valutazione discrezionale ed equitativa del giudice contabile, il quale, sulla base dell'intensità della colpa, intesa come grado di scostamento dalla regola che si doveva seguire nella fattispecie concreta, e di tutte le circostanze del caso, stabilisce quanta parte del danno subito dall'amministrazione debba essere addossato al convenuto, e debba pertanto essere considerato risarcibile» (sentenza n. 183 del 2007)» (così Corte costituzionale, n. 203/2022).

Del resto, con riferimento al «condono erariale del 2005» (commi 231-233 dell'art. 1 della legge n. 266/2005 che consentivano al condannato in primo grado di definire l'appello pagando una frazione del danno), la Consulta, con le sentenze nn. 183 e 184 del 2007 (e poi con ordinanza n. 123/2008 e sentenza n. 242/2008) ha respinto la questione, ma con una interpretazione adeguatrice, affermando che le disposizioni impugnate non prevedono alcun beneficio economico, poiché la riduzione fino al trenta per cento non è automatica né dipende da nuovi criteri di giudizio, ma scaturisce unicamente da un esame in sede camerale condotto in base al normale potere del giudice contabile di determinare equitativamente quanta parte del danno debba essere addossata al convenuto (articoli 82-83 della legge di contabilità generale). Secondo la Corte costituzionale le norme censurate non limitano il potere di cognizione del giudice al mero esame dei presupposti di ammissibilità dell'istanza, ma richiedono che egli valuti tutti gli elementi, e consentono l'accoglimento dell'istanza solo se il giudice ritenga congrua una condanna entro quel limite. Il criterio che se ne ricava è netto: secondo la Consulta, una norma sul condono erariale è salva se lascia al giudice il potere valutativo: sarebbe incostituzionale se avesse imposto *ex lege* un abbattimento automatico del credito.

Nel caso dell'art. 1, comma 1-*octies* della legge 14 gennaio 1994, n. 20 introdotto dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1, la formulazione invece impone al giudice contabile la riduzione automatica ed obbligatoria del danno accertato senza alcuna valutazione in punto di congruità della condanna.

Ma la lesione degli articoli 104 e 108 della Costituzione si configura anche sotto altro profilo, venendo lesa l'indipendenza anche della magistratura inquirente, parte attrice del processo contabile: viene infatti gravemente compromesso il principio di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale *ex art.* 24 della Costituzione, in quanto l'azione affidata all'attore pubblico ministero contabile viene compressa divenendo uno strumento del tutto inadeguato a proteggere in modo pieno gli interessi collettivi: l'attore dovrà *ope legis* limitare la propria pretesa risarcitoria al mero 30% (o al doppio stipendio/indennità) pur avendo accertato, provato e documentato un danno molto superiore.

Ma la norma del 2026 lede sotto un terzo ed ulteriore profilo gli articoli 104 e 108 della Costituzione: deve essere infatti considerata lesiva della sfera del potere giudiziario una legge che, in base all'art. 6, legge n. 1 del 2026, dispieghi retroattivamente i propri effetti su istruttorie e addirittura sui giudizi in corso (e su sentenze di primo grado statuenti condanna piena), con obbligo per i giudici di applicarla in relazione a rapporti sorti nel passato. Tale lesione del potere giudiziario pare evidente «tanto più quando la legge non appaia mossa dall'intento di influire sui giudizi in corso» (*ex multis* Corte costituzionale, n. 69/2014; n. 308/2013; n. 257/2011; n. 74/2008). La Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi: il rispetto del principio di ragionevolezza, con divieto di ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto, quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sent. n. 210/2021, che richiama nn. 170/2013, 78/2012, 209/2010). Il principio-cardine è antico e ripetuto: il legislatore vulnera le funzioni giurisdizionali quando la legge sia intenzionalmente diretta a incidere su concrete fattispecie *sub iudice* (sentt. nn. 397 e 6 del 1994; 429, 424, 283 e 39 del 1993; 440/1992; 429/1991).



Del resto, la stessa Corte di cassazione, con sentenza sez. I, 22 gennaio 2026, n. 1390 e con ordinanza sez. I, 22 gennaio 2026, n. 1392, ha escluso l'applicazione retroattiva della legge 14 marzo 2025, n. 35 nella parte in cui, novellando l'art. 2407, comma 2, del codice civile, ha limitato il risarcimento dei danni a cui sono tenuti i sindaci nei confronti della società e dei suoi creditori a «un multiplo del compenso annuo percepito», affermando che «il diritto al risarcimento matura in capo alla società (e, di riflesso, ai suoi creditori) già in forza del pregiudizio, di natura patrimoniale, che l'inadempimento del sindaco (in via esclusiva o in concorso con gli amministratori) abbia arrecato al patrimonio sociale, e come tale – in mancanza di una norma che inequivocabilmente e ragionevolmente disponga il contrario – va assoggettato alla normativa in quel momento in vigore non solo per l'individuazione degli elementi della fattispecie costitutiva, ma anche per la determinazione della sua dimensione quantitativa, ivi compreso il criterio fissato per la determinazione della misura risarcibile». Orbene, la norma in questa sede censurata, art. 1, comma 1-*octies* della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dispone invece «irragionevolmente» una portata retroattiva del più benevolo (e di per sé irragionevole) trattamento risarcitorio, imposto al giudicante persino in appello su sentenza ancorata al previgente regime, precludendogli una valutazione/quantificazione ancorata al momento del perfezionamento del danno erariale.

La Consulta ammette la retroattività purché essa trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale» (sentt. nn. 15/2012, 78/2012, 264/2012, 156/2014), nella specie inesistenti e comunque non comprovati. Elemento sintomatico dell'uso distorto del potere legislativo retroattivo è dato dalla circostanza che lo Stato o l'amministrazione pubblica siano parti (in sede contabile tramite la attrice Procura) di un processo già radicato (così la sentenza n. 4/2024): quando la legge estingue o riduce un credito mentre l'amministrazione è già in giudizio per recuperarlo, si profila una irragionevole portata retroattiva.

16. Sulla violazione dell'art. 111, della Costituzione (giusto processo e parità delle parti).

L'art. 1, comma 1-*octies* della legge 14 gennaio 1994, n. 20 introdotto dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1, alla luce della sua portata retroattiva su giudizi pendenti non in giudicato *ex* art. 6 della legge n. 1/2026, viola altresì il principio del giusto processo e della parità delle armi come sancito dall'art. 111 della Costituzione. L'irretroattività della legge civile è sancita dall'art. 11 disp. prel. c.c. e non ha copertura costituzionale (che invece trova esplicito riconoscimento soltanto per la materia penale nell'art. 25, comma 2, della Costituzione), ma rappresenta comunque un principio generale del diritto, uno strumento fondamentale di garanzia per i cittadini che, nel determinare la propria condotta, tengono conto delle leggi vigenti in quel determinato momento e su queste ripongono il loro legittimo affidamento.

Il principio di intangibilità della pretesa risarcitoria che nasce al momento della condotta e persino dell'evento lesivo viene a essere liquidata, in base alla novella del 2026, soltanto in fase di giudizio, a distanza di anni dalle condotte dannose già poste in essere, con parametri sopravvenuti di *favor* per il convenuto e a discapito della controparte pubblica.

La Corte costituzionale ha fissato chiari limiti al legislatore nell'introdurre norme retroattive: un primo limite è dato dal divieto di «risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie», pena altrimenti la violazione dei rapporti tra potere legislativo e giudiziario finalizzati alla tutela dei diritti e degli interessi legittimi. Il secondo picchetto attiene al divieto di «immettere nell'ordinamento una fattispecie di *jus singulare* che, in quanto tale, viola la parità delle parti in causa, determinando lo sbilanciamento fra le posizioni in gioco» (sentenza n. 12/2018).

Entrambi i limiti vengono superati dalla novella legge n. 1 del 2026 in quanto la stessa viene imposta retroattivamente su indagini in corso e addirittura su sentenze di primo grado già intervenute, dal momento che essa limita fortemente il principio del libero convincimento del giudice rispetto al credito risarcitorio maturato in relazione a controversie pendenti e, al tempo stesso, si sbilanciano le posizioni delle parti a detrimento della posizione del P.M. contabile (e per esso dell'amministrazione danneggiata e della comunità da essa rappresentata) e a totale vantaggio del soggetto ritenuto responsabile. La violazione dell'art. 111 della Costituzione, già evidente in primo grado, incidendo la novella su istruttorie in corso a discapito della attrice Procura, è ancor più palese in appello, ove i medesimi fatti vagliati in primo grado secondo il previgente regime, vengono sottoposti al giudice d'appello secondo sopravvenute norme di assoluto *favor* per la parte convenuta e, specularmente, lesive dell'attività istruttoria e probatoria della parte pubblica attrice, obbligata a sostenere l'accusa sulla base di nuovi parametri richiedenti maggior sforzo probatorio, ma di una istruttoria ormai conclusasi e sviluppatasi sulla base di parametri normativi sostanziali e processuali diversi.

Evidente appare anche al profano come una delle parti, quella pubblica attrice, veda limitati i propri diritti processuali in punto di diritto alla prova, soprattutto in appello a fronte di risultanze di primo grado ormai cristallizzate e non ampliabili, con conseguente lesione dell'equo processo e la parità delle parti.

La stessa Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte rimarcato che «il principio di preminenza del diritto e la nozione di processo equo, consacrati dall'art. 6, si oppongono a tutte le ingerenze del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia aventi lo scopo di influenzare l'esito di una controversia» (Raffinerie greche *Strane Stratis*



Andreatis c. Grecia, sentenza 9 dicembre 1994). Analogamente, la Corte di Strasburgo ha anche affermato che lo Stato «aveva violato i diritti dei ricorrenti garantiti dall'art. 6, intervenendo in maniera decisiva per orientare in suo favore l'esito del procedimento di cui era parte» (*Papageorgiou c. Grecia*, sentenza 22 ottobre 1997).

Da ultimo, la sentenza 30 gennaio 2026, n. 12 della Corte costituzionale ha ribadito, in linea con la giurisprudenza convenzionale, che collide con il diritto di difesa ogni limitazione o esclusione in materia processuale che non sia imposta dal prevalere di altri interessi costituzionalmente rilevanti o da condizioni oggettive di impossibilità materiale.

Lo *jus superveniens*, ovvero la legge n. 1 del 2026, introducendo l'art. 1, comma 1-*octies* della legge 14 gennaio 1994, n. 20, mortifica gli assetti difensivi, sul piano processuale, e al tempo stesso incide retroattivamente sul diritto al risarcimento del danno sul piano sostanziale.

17. Sulla violazione dell'art. 119, della Costituzione (autonomia finanziaria degli enti locali).

Una norma nazionale che riduca unilateralmente il credito risarcitorio vantato da un ente locale per danno erariale, come nel caso di specie, comprime le risorse di quest'ultima amministrazione, ledendo la capacità dell'ente di finanziare le proprie funzioni e intaccando l'integrità del suo patrimonio, distolto dai fini istituzionali e dalle tutele per la comunità, in spregio dell'art. 119 della Costituzione.

Il credito da danno erariale nasce per reintegrare il patrimonio pubblico danneggiato da una condotta illecita di un amministratore o dipendente e tale credito è indisponibile: né l'ente locale danneggiato, né lo Stato con legge ordinaria possono cancellarli o ridurli poderosamente (del 70% o oltre, con il secondo tetto stipendiale) in modo arbitrario.

Lo Stato sarebbe pertanto obbligato a indennizzare l'ente locale, trasferendogli risorse equivalenti per coprire la perdita ed evitare il dissesto finanziario dell'ente: tale evenienza, operante a regime per tutti i giudizi di responsabilità in cui risultino lesi i circa 8.000 enti locali italiani, porterebbe al rischio di *default* per il bilancio dello Stato.

Ed identico ragionamento in punto di arbitrio del legislatore nazionale vale, a rimarcare ancor di più l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 1-*octies* della legge 14 gennaio 1994, n. 20 introdotto dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1, e dell'art. 6 di quest'ultima legge, ove si rifletta come una riduzione unilateralmente stabilita dal legislatore nazionale del credito risarcitorio vantato dall'Unione europea per danno erariale patito (es. per percezione di finanziamenti pubblici), violi gli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione (primazia del diritto UE): quest'ultima norma vincola la potestà legislativa dello Stato al rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario. Gli Stati membri hanno l'obbligo tassativo di tutelare gli interessi finanziari dell'UE allo stesso modo dei propri (art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - Trattato sul funzionamento dell'Unione europea). Una legge nazionale che cancella un credito dell'UE o impedisce di perseguire frodi e danni erariali legati a fondi europei contrasta direttamente con il diritto comunitario (CGUE 17 luglio 2008, C-132/06, Commissione c. Italia, che qualifica come incompatibile una rinuncia legislativa «generale e indiscriminata» alla riscossione di risorse dell'Unione). Per effetto del principio di supremazia del diritto UE, i giudici contabili dovrebbero addirittura disapplicare la legge nazionale illegittima.

In ambo i casi prospettati (lesione finanziaria degli enti locali e del bilancio unionale), il primo dei quali si configura nel caso qui *sub iudice*, l'arbitrio del legislatore nazionale appare palese e violativo di importanti canoni costituzionali.

18. Sulla violazione degli articoli 11 e 117, della Costituzione (vincoli unionali per il legislatore nazionale).

Nell'ordinamento italiano, i vincoli legislativi derivanti dalle fonti dell'Unione europea trovano il loro fondamento principale nell'art. 11 e nell'art. 117, primo comma della Costituzione. Questi articoli stabiliscono la limitazione di sovranità a favore dell'UE e l'obbligo per il legislatore (statale e regionale) di rispettare tali vincoli.

La legge n. 1 del 2026, novellando l'art. 1, comma 1-*octies* della legge 14 gennaio 1994, n. 20, viola tali limiti, in quanto introduce «a regime» e non per esigenze temporanee (come invece accaduto per lo «scudo erariale» vagliato da Corte costituzionale n. 132 del 2024), un onere durevole nel tempo, certo nell'*an* e incerto nel *quantum* (comunque assai rilevante) che, di per sé, esige durevole e sistemica copertura finanziaria (mancante nella specie) al fine di garantirne la copertura e compensazione (art. 81, terzo comma, della Costituzione), con evidente lesione dei «vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico» (sentenza n. 60 del 2013)» (Corte costituzionale sentenza n. 39 del 2026).

Come è noto, nel sistema delle risorse proprie, lo Stato italiano resta obbligato verso il bilancio dell'Unione a prescindere dall'avvenuto recupero solo parziale del danno erariale. La rinuncia recuperatoria irragionevolmente imposta *ope legis*, dunque, non estingue la posizione debitoria dell'Italia verso l'UE; ne trasferisce soltanto il peso dal soggetto responsabile al contribuente nazionale, aggravando — non alleviando — lo squilibrio. Gli Stati membri hanno l'obbligo tassativo di tutelare gli interessi finanziari dell'UE allo stesso modo dei propri (art. 325 del Trattato sul funzionamento



dell'Unione europea - Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea), ma nella specie, a fronte del doveroso rispetto del bilancio europeo, quello nazionale viene messo a repentaglio attraverso l'accollo di una parte irragionevolmente prevalente del danno erariale, di incerta quantificazione e durevole nel tempo.

Pertanto, le norme nazionali che determinano un'impunità diffusa o l'impossibilità di recuperare risorse a tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea sono incompatibili con l'architettura dei Trattati e con la stessa Costituzione italiana.

19. A fronte del sopra esposto quadro dei molteplici e concorrenti profili di incostituzionalità che connotano l'art. 1, comma 1-*octies* della legge 14 gennaio 1994, n. 20 introdotto dalla legge 7 gennaio 2026 n. 1, e l'art. 6 di quest'ultima legge, non ignora questo giudice remittente:

a) che esistano altre ipotesi normative nel nostro ordinamento che statuiscono tetti alle condanne per azioni di risarcimento danni;

b) che la Consulta, con sentenza 2024 n. 132 (punto 11.1 della decisione), abbia auspicato una novella legislativa al regime della responsabilità amministrativa ispirata tra l'altro alla «...generalizzazione di una misura già prevista per alcune specifiche categorie, ossia l'introduzione di un limite massimo oltre il quale il danno, per ragioni di equità nella ripartizione del rischio, non viene addossato al dipendente pubblico, ma resta a carico dell'amministrazione nel cui interesse esso agisce, misura, questa, cui può accompagnarsi anche la previsione della rateizzazione del debito risarcitorio. L'opportunità del cosiddetto "tetto" non può essere esclusa in ragione dell'esistenza del menzionato potere riduttivo, dal momento che il primo, fissato *ex ante* dal legislatore, varrebbe obbligatoriamente per tutti, mentre il secondo è fisiologicamente rimesso ad un apprezzamento discrezionale *ex post* del giudice contabile. Piuttosto, sarebbe utile valutare una modifica anche della disciplina del potere riduttivo, prevedendo, oltre all'attuale ipotesi generale affidata alla discrezionalità del giudice, ulteriori fattispecie obbligatorie normativamente tipizzate nei presupposti».

Tuttavia tali referenti normativi e giurisprudenziali non escludono, ma anzi confermano, i plurimi dubbi di costituzionalità evidenziati da questo giudicante e da sottoporre alla Corte costituzionale.

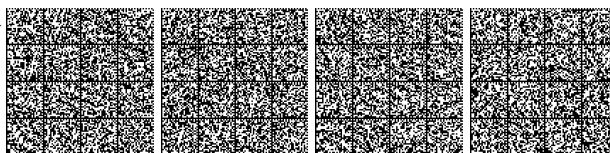
Sotto il primo profilo, osserva questo remittente come gli ulteriori tetti alle condanne previsti da norme settoriali, come già sopra rimarcato al punto 10 *sub* lettera F), riguardano ben specifiche e tassative categorie di beneficiari (es. sanitari, vettori etc.) e rispondono, in ossequio al principio del bilanciamento tra valori contrapposti, a ben mirate e delimitate esigenze aventi valenza costituzionale, che le rendono settorialmente ragionevoli e dunque costituzionalmente legittime, non plasmando affatto tali settoriali norme un «generalizzato» e quindi immotivato ed irragionevole regime di favor per una intera categoria, ampia e indiscriminata, ovvero quella della totalità dei pubblici dipendenti e amministratori, quali che siano le loro funzioni e responsabilità in concreto svolte e assunte.

Come è noto infatti, anche altre previsioni normative fissano, ma solo settorialmente, ragionevoli tetti risarcitori in ossequio a ben mirati valori costituzionali: ad esempio, per le lesioni fisiche lievi da sinistri automobilistici, il legislatore ha introdotto, ragionevolmente, tetti alle condanne civili attraverso tabelle vincolanti per evitare risarcimenti eccessivi che farebbero lievitare i premi assicurativi: per lesioni di lieve entità (1-9% di invalidità) l'art. 139 del codice delle assicurazioni fissa importi prestabiliti per ogni punto di invalidità, con una possibilità di personalizzazione (aumento del danno) limitata al 20% (un quinto).

Ma anche in materia di responsabilità medica, la legge Gelli-Bianco 8 marzo 2017, n. 24 per gli errori commessi da una settoriale e molto esposta categoria di soggetti pubblici e privati, ovvero i sanitari, al fine di prevenire medicina difensiva e fuga da talune specializzazioni, sancisce all'art. 7, comma 4, un tetto, imponendo che il danno conseguente all'attività della struttura sanitaria o sociosanitaria, pubblica o privata, e dell' esercente la professione sanitaria venga risarcito seguendo i criteri di liquidazione di cui agli articoli 138 e 139 del codice delle assicurazioni private (decreto legislativo n. 209/2005). Queste tabelle, originariamente pensate per i sinistri stradali, sono state estese alla responsabilità medica per garantire uniformità, limitando la discrezionalità del giudice nel quantificare il danno biologico. Trattasi di tabelle vincolanti per evitare, anche in sede sanitaria, risarcimenti eccessivi che farebbero lievitare i già elevatissimi premi assicurativi.

Evidenti appaiono dunque le giustificazioni, in punto di ragionevolezza costituzionale, solo e soltanto di tali settoriali precetti speciali (aventi una chiara e mirata *ratio*) che, tra l'altro, giova ancora una volta rimarcarlo, escludono di regola e testualmente, come già sopra evidenziato al punto 10, *sub* lettera F), l'operatività del tetto risarcitorio in caso di dolo o colpa grave dell'agente.

Invece, solo e soltanto il «doppio tetto» forgiato dalla legge n. 1 del 2026 offre irragionevolmente una tutela risarcitoria durevole nel tempo e generalizzata (senza valutazione di funzioni e rischi in concreto assunti dai singoli dipendenti o amministratori pubblici), lineare (per l'intera categoria dei dipendenti e amministratori pubblici) e simbolica (30% del danno e comunque non oltre 2 annualità di retribuzione o indennità) per qualunque amministratore o dipendente pubblico (senza alcun distinguo per funzioni o grado di responsabilità) che abbia agito con colpa grave. Una eccentrica, incoerente e dunque irragionevole previsione.



Come è noto, la regola generale di integralità della riparazione e di equivalenza della stessa al pregiudizio cagionato al danneggiato non ha copertura costituzionale (*cf.* sentenze n. 148 del 1999 in tema di occupazioni illegittime di suoli per causa di pubblica utilità; n. 369 del 1996 in tema di accessione invertita; n. 132 del 1985 in tema di trasporto aereo), ma la mitigazione di detta regola ad opera del legislatore esige che l'intervento normativo riduttivo della misura della riparazione dovuta debba, comunque, risultare ragionevole (Corte costituzionale, sentenza n. 148/1999, punti 5 e 6 del diritto; sentenza n. 369/1996, punto 9 del diritto; sentenza n. 132/1985, punto 9.2. del diritto). Il ristoro non può dunque spogliare di ogni contenuto il diritto al risarcimento (Corte costituzionale sentt. n. 132/1985; n. 46/1971; n. 235/2014).

Il risarcimento statuito dall'art. 1, comma 1-*octies*, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come introdotto dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1, è invece platealmente simbolico, sviolendo la ontologica funzione del risarcimento danni e del giudizio risarcitorio innanzi alla Corte dei conti.

Non vi è alcun principio supremo dell'ordinamento costituzionale che protegga la rinuncia quasi totale al credito statuita da detta normativa: è dunque la legge nazionale a violare, insieme, i principi costituzionali interni e il diritto dell'Unione.

20. Va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della legge n. 87/1953, la questione di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 3, 24, 81, 97, 103, comma 2, 104, 108, 111, 117, 119 della Costituzione, dell'art. 1, comma 1-*octies*, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come introdotto dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1, nella parte in cui prevede che «la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio», nonché dell'art. 6, legge 7 gennaio 2026, n. 1 nella parte in cui prevede che «Le disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), si applicano ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della presente legge». Si dispone la sospensione del processo.

P.Q.M.

*La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Lombardia, non definitivamente pronunciando, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 24, 81, 97, 103, comma 2, 104, 108, 111, 117, 119 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-*octies*, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come introdotto dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1, nella parte in cui prevede che «la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio», nonché dell'art. 6, legge 7 gennaio 2026, n. 1 nella parte in cui prevede che «Le disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), si applicano ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della presente legge».*

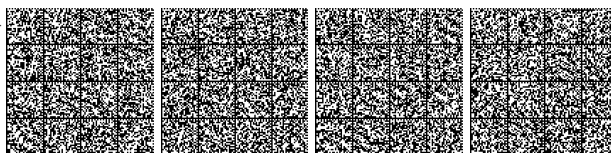
Dispone la sospensione del processo sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

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

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

Così deciso in Milano, nella Camera di consiglio del giorno 10 giugno 2026.

Il giudice rel. est. e il Presidente est.: BERRUTI - TENORE



N. 158

*Ordinanza del 7 luglio 2026 del Tribunale regionale amministrativo per il Trentino-Alto Adige -
Sezione autonoma di Bolzano sul ricorso proposto da Barbara Schreckenthal contro Comune di Brunico*

Paesaggio – Pianificazione – Norme della Provincia autonoma di Bolzano – Tutela paesaggistica degli insiemi, vale a dire dei complessi di beni immobili di cui all’art. 11, comma 1, lettera b), della legge provinciale n. 9 del 2018 – Previsione che, per la loro individuazione e disciplina, si applica il procedimento di cui all’art. 60 della medesima legge provinciale, secondo il quale la proposta del piano di attuazione è adottata dalla Giunta comunale, sentita la Commissione comunale per il territorio e il paesaggio – Previsione che l’approvazione della variante spetta comunque sempre al Consiglio comunale.

– Legge della Provincia di Bolzano 10 luglio 2018, n. 9 (Territorio e paesaggio), art. 48, comma 3.

IL TRIBUNALE REGIONALE

DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

SEZIONE AUTONOMA DI BOLZANO

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 75 del 2025, proposto da Barbara Schreckenthal, rappresentata e difesa dagli avvocati David Mondini e Markus Engl, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia e domicilio fisico eletto presso il loro studio in Bolzano, via Giosuè Carducci, n. 8/A;

Contro:

Comune di Brunico, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’Avvocatura dello Stato di Trento, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia e domicilio fisico *ex lege* presso gli uffici della medesima, in Trento, largo Porta Nuova, n. 9;

Nei confronti:

P... S., non costituito in giudizio;

per l’annullamento della delibera del Consiglio del Comune di Brunico n. 34 d.d. 18 dicembre 2024 avente a oggetto la «Modifica piano paesaggistico. Modifica dell’insieme n. 8 “Colle del castello” a Brunico. Approvazione», pubblicata sulla rete civica dell’Alto Adige il 17 gennaio 2025, compresa la documentazione di piano ivi richiamata e costituente parte essenziale della stessa, tra cui le relazioni tecniche, gli elaborati tecnici e il rapporto ambientale preliminare, nonché la valutazione di non assoggettabilità a VAS della Commissione comunale per il territorio e il paesaggio, nonché della delibera della giunta del Comune di Brunico n. 131 d.d. 8 aprile 2024 avente a oggetto la «Modifica piano paesaggistico. Modifica dell’insieme n. 8 “Colle del castello” a Brunico. Avvio del procedimento» e di ogni altro atto presupposto e consequenziale, endoprocedimentale ed esoprocedimentale, anche non conosciuto;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune di Brunico;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell’udienza pubblica del giorno 24 giugno 2026 la consigliera Alda Dellantonio e uditi per le parti i difensori come riportato nel verbale d’udienza;

1. Con il ricorso all’esame, ritualmente notificato e depositato, la sig.ra Barbara Schreckenthal, deducendone l’illegittimità sotto plurimi profili, ha impugnato la deliberazione del consiglio comunale di Brunico n. 34 del 18 dicembre 2024, recante l’approvazione della modifica del piano paesaggistico relativa all’insieme n. 8 «Colle del castello», compresa tutta la documentazione tecnica in essa richiamata e la valutazione di non assoggettabilità a VAS, espressa dalla commissione comunale per il territorio e il paesaggio, nonché gli atti presupposti e connessi, tra cui, in particolare, la delibera della giunta comunale n. 131 dell’8 aprile 2024 di avvio del procedimento.

2. La ricorrente deduce di essere proprietaria del Palazzo Vintler e delle relative pertinenze, censite nel libro fondiario alle p.ed. 15/1 e pp.ff. 39 e 40 in codice civile Brunico. L’immobile è sottoposto a tutela storico-artistica in forza di provvedimenti adottati in epoca risalente ed è altresì compreso nell’insieme n. 6 «Ansitze», assoggettato a tutela paesaggistica degli insiemi. L’insieme in questione è costituito, in particolare, da cinque residenze signorili con i relativi giardini e muri di cinta



e di confine; tra gli elementi espressamente individuati come meritevoli di conservazione figurano proprio tali muri, qualificati quali recinzioni storiche funzionali alla tutela della monumentalità delle residenze e quali elementi di separazione, anche simbolica, rispetto al contesto circostante.

Espone la ricorrente che l'impugnata variante prevede la realizzazione di un collegamento pedonale connesso al previsto parcheggio interrato «Schlossberg», in prossimità del Palazzo Vintler, mediante attraversamento di aree di sua proprietà e demolizione di parte del muro di cinta storico, oggetto di tutela degli insiemi, e afferma che tale previsione comporterebbe una modifica, a suo danno, della precedente pianificazione urbanistica, la quale già contemplava un diverso collegamento pedonale verso il centro storico, gravante però su aree di proprietà di terzi.

3. A sostegno del gravame la ricorrente formula i seguenti motivi.

3.1. «Illegittimità costituzionale dell'art. 48, comma 3, secondo periodo, l.p. n. 9/2018 per violazione degli articoli 8, 16, comma 1, e 18, comma 2, DPR n. 670/1972 (Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige)».

Si sostiene che l'art. 48, comma 3, della legge provinciale n. 9 del 2018, nel rinviare al procedimento previsto dall'art. 60 della medesima legge per l'individuazione e la disciplina degli insiemi, attribuirebbe ai comuni una competenza esclusiva in materia di pianificazione paesaggistica degli insiemi, senza alcuna forma di approvazione, vigilanza o controllo da parte della provincia autonoma. Secondo la ricorrente, poiché la tutela degli insiemi costituisce una forma di tutela paesaggistica ai sensi dell'art. 11, della legge provinciale n. 9 del 2018, la relativa funzione amministrativa appartarrebbe alla provincia autonoma in forza del principio del parallelismo tra competenza legislativa e amministrativa sancito dall'art. 16 dello Statuto speciale. L'attribuzione diretta ed esclusiva ai comuni della competenza in materia di individuazione e disciplina degli insiemi sarebbe, pertanto, lesiva delle competenze provinciali statutariamente garantite. La ricorrente esclude, inoltre, che la disciplina impugnata possa essere qualificata come delega di funzioni ai sensi dell'art. 18 dello Statuto speciale, atteso che essa non dispone alcuna delegazione e non prevede né la conservazione della titolarità della funzione in capo alla Provincia né l'esercizio di poteri di direttiva, vigilanza, controllo o sostituzione, ritenuti connaturali a tale istituto.

Richiama, a sostegno della propria tesi, la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di delegazione amministrativa tra enti territoriali, sostenendo che questa presuppone il mantenimento della titolarità della funzione in capo all'ente delegante e la permanenza di adeguati poteri di indirizzo e controllo.

Dalle esposte premesse la ricorrente fa discendere l'illegittimità costituzionale della disposizione provinciale attributiva della competenza esercitata dal comune nel caso di specie e, conseguentemente, l'illegittimità della modifica del piano paesaggistico approvata mediante gli atti impugnati, in quanto adottata in applicazione di una norma asseritamente lesiva delle competenze provinciali statutariamente garantite.

3.2. «Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6, comma 5, lp n. 17/2017 nonché dell'art. 11, comma 3, primo periodo, decreto legislativo n. 152/2006; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6, comma 5, lp n. 17/2017 e dell'art. 53, comma 2, lr n. 2/2018 ovvero difetto di attribuzione e/o incompetenza».

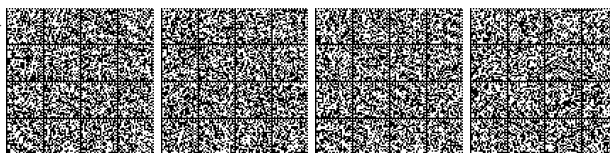
La ricorrente deduce che, pur potendo il comune avvalersi della Commissione comunale per il territorio e il paesaggio, quale organismo chiamato a esprimere una valutazione tecnica in ordine all'assoggettabilità della variante a VAS, la decisione finale sarebbe dovuta rimanere in capo al Comune stesso, cui l'art. 6, comma 5, della l.p. n. 17/2017 attribuisce la relativa competenza. Nel caso di specie, invece, il Comune si sarebbe limitato a prendere atto della valutazione espressa dalla Commissione, senza farla propria mediante una autonoma determinazione, con conseguente violazione della disciplina in materia di valutazione ambientale strategica.

Sul presupposto che il procedimento di verifica di assoggettabilità a VAS si inserisca nell'ambito del procedimento di approvazione dello strumento pianificatorio e rimanga aperto alla partecipazione degli interessati sino all'approvazione definitiva della variante, sicché soltanto la deliberazione consiliare impugnata potrebbe assumere carattere decisorio definitivo in ordine alla non assoggettabilità a VAS, la ricorrente lamenta l'illegittimità della relativa determinazione, deducendo che la competenza ad adottarla sarebbe spettata alla giunta comunale e non al consiglio comunale, il quale, nel caso di specie, avrebbe invece assunto la decisione finale, con conseguente vizio di incompetenza.

3.3. «Illegittimità della valutazione («decisione») della Commissione comunale per il territorio e il paesaggio (doc. 10): per difetto di attribuzione e/o incompetenza; per violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6, comma 2, LP n. 17/2017; per violazione e/o falsa applicazione dell'art. 7, commi 1 e 3, l.p. n. 17/1993 e/o eccesso di potere per motivazione insufficiente; per eccesso di potere per difetto d'istruttoria, travisamento di fatti e irragionevolezza; conseguente invalidità derivata degli atti susseguenti».

Il terzo motivo investe direttamente la valutazione di non assoggettabilità a VAS espressa dalla Commissione comunale per il territorio e il paesaggio.

La ricorrente prospetta, in primo luogo, l'eventuale difetto di attribuzione della Commissione, non risultando dagli atti la necessaria sussistenza di uno specifico incarico conferitole dal comune.



La decisione assunta dalla Commissione sarebbe, in ogni caso, viziata anche nel merito. Premesso, infatti, che, ai sensi dell'art. 6, comma 2, della L.P. n. 17/2017, le modifiche «minori» di piani e programmi sono assoggettate a VAS soltanto ove l'autorità competente, all'esito della verifica di assoggettabilità, ritenga che esse producano impatti significativi sull'ambiente, la ricorrente lamenta che la Commissione, prima di escludere la sussistenza di simili impatti, avrebbe omesso di verificare e motivare circa il carattere «minore» della variante al piano paesaggistico proposta, presupposto indispensabile per l'applicazione della disciplina in questione, atteso che una modifica non qualificabile come «minore» sarebbe stata comunque soggetta a VAS, a prescindere dalla sussistenza o meno di impatti significativi sull'ambiente. Nel caso di specie la variante oggetto di causa non potrebbe essere qualificata come modifica «minore» con conseguente illegittima applicazione della procedura di verifica di assoggettabilità adottata dall'amministrazione.

La ricorrente lamenta, inoltre, la carenza assoluta di motivazione della valutazione espressa dalla Commissione e l'insufficienza dell'istruttoria svolta, rilevando che il rapporto ambientale richiamato sarebbe riferito alla modifica del PUC e non alla variante del piano paesaggistico, sicché le conclusioni ivi contenute non riguarderebbero l'intervento oggetto del presente procedimento volto alla modifica del piano paesaggistico. Sarebbe altresì illegittimo e sintomatico del dedotto difetto istruttorio l'acritico recepimento, da parte della Commissione, del rapporto preliminare predisposto dal comune quale soggetto promotore della variante, atteso che l'organo chiamato a pronunciarsi sulla verifica di assoggettabilità a VAS avrebbe dovuto svolgere una valutazione autonoma e obiettiva.

Infine, la ricorrente deduce che, in assenza di elementi attestanti il contrario, il piano originario non sarebbe stato sottoposto a VAS, con la conseguenza che la variante impugnata avrebbe dovuto essere in ogni caso assoggettata a tale procedura, a prescindere dalla ritenuta assenza di impatti significativi sull'ambiente. Dall'illegittimità della valutazione espressa dalla Commissione la ricorrente fa discendere, in via derivata, l'illegittimità della deliberazione di approvazione della modifica del piano paesaggistico.

3.4. «Violazione e/o falsa applicazione degli articoli 97, comma 2, e 9, comma 2, Cost., eccesso di potere per evidente travisamento/errore di fatto, per arbitrarietà nonché per grave illogicità e irrazionalità».

La ricorrente censura, con il quarto motivo, la scelta pianificatoria di collocare il nuovo collegamento pedonale in prossimità del Palazzo Vintler, a soli due metri dalla facciata dell'edificio e con sacrificio di parte del muro di cinta sottoposto a tutela degli insiemi. Sostiene che tale soluzione non troverebbe fondamento né nel vigente PUC né nel piano del traffico comunale, i quali prevederebbero, invece, un diverso tracciato attraverso particelle appartenenti a terzi, già assoggettate a vincolo preordinato all'esproprio. Secondo la prospettazione attorea, la variante impugnata si porrebbe, pertanto, in contrasto con gli strumenti pianificatori vigenti e sarebbe affetta da travisamento dei presupposti e da manifesta irragionevolezza. La ricorrente lamenta inoltre l'omessa comparazione degli interessi coinvolti, assumendo che l'amministrazione non avrebbe adeguatamente giustificato il sacrificio imposto a un compendio immobiliare sottoposto a tutela storico-artistica e paesaggistica, né le ragioni che l'avrebbero indotta ad abbandonare la precedente soluzione pianificatoria, la quale già consentiva la realizzazione del collegamento attraverso aree di terzi, già gravate da vincolo espropriativo.

La ricorrente evidenzia, infine, che il comune, nel rispondere alle osservazioni presentate nel corso del procedimento, avrebbe riconosciuto la praticabilità di un ulteriore accesso attraverso vicolo Castello, destinato a essere comunque realizzato. Da ciò deduce l'irragionevolezza della scelta di prevedere anche il nuovo collegamento in prossimità del Palazzo Vintler, non risultando adeguatamente motivate le ragioni per le quali tale ulteriore percorso dovrebbe affiancarsi alla soluzione alternativa già ritenuta praticabile dall'amministrazione, tanto più che, secondo la ricorrente, le esigenze di accessibilità poste a fondamento della scelta pianificatoria avrebbero potuto essere soddisfatte anche mediante la realizzazione di una rampa o di un ascensore lungo il tracciato alternativo.

3.5. «Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 873 c.c. (e, se del caso, delle maggiori distanze previste dal non conosciuto piano di recupero nonché, ove da questo non derogate, delle maggiori distanze ex art. 9 dm n. 1444/1968) e dell'art. 907 c.c.; eccesso di potere per grave illogicità e irrazionalità».

Con l'ultimo motivo la ricorrente lamenta che la parte fuori terra del collegamento pedonale, descritto nella documentazione tecnica alternativamente come «pergolato» o «porticato», verrebbe realizzato a soli 2 m dalla facciata ovest di palazzo Vintler, a distanza inferiore rispetto a quella prescritta dalle norme civilistiche e urbanistiche in materia di distanze tra costruzioni e rispetto alle vedute. A suo avviso, tale opera costituirebbe una costruzione rilevante ai fini delle distanze legali e, comunque, determinerebbe un'irragionevole compressione delle esigenze di luce, aria, riservatezza e godimento dell'immobile di sua proprietà, con conseguente illegittimità degli atti censurati perché affetti, anche sotto questo profilo, da violazione di legge ed eccesso di potere per illogicità e irrazionalità.

4. Si è costituito in giudizio il Comune di Brunico, chiedendo il rigetto del ricorso.

4.1 In merito alla questione di legittimità costituzionale sollevata con il primo motivo di ricorso, il Comune ne predica l'infondatezza, sostenendo che l'art. 48, comma 3, della l.p. n. 9/2018 si collocherebbe in continuità con la precedente disciplina provinciale sulla tutela degli insiemi e costituirebbe espressione della facoltà riconosciuta alla provincia di delegare ai



comuni l'esercizio di funzioni amministrative in materia paesaggistica, ai sensi degli articoli 18 e 25 dello Statuto speciale (valga rilevare sin d'ora che il richiamo, da parte della difesa comunale, all'art. 25 dello Statuto, appare *ictu oculi* erroneo, atteso che la disposizione indicata, inserita nel «Titolo II» - «Organi della regione e delle province», «Capo I» - «Organi della regione», stabilisce, al comma 1, la composizione del Consiglio regionale e, al comma 2, i requisiti di residenza in funzione dell'elettorato attivo; si tratta, pertanto di una norma del tutto estranea alla materia trattata con la questione di legittimità costituzionale prospettata da parte ricorrente).

L'amministrazione ha inoltre evidenziato come la disciplina degli insiemi si inserisca nell'ambito della pianificazione territoriale comunale e sia assistita da adeguate garanzie procedurali e partecipative.

4.2./3. Quanto al secondo e al terzo motivo di ricorso, diretti contro la determinazione di non assoggettabilità a VAS della modifica del piano paesaggistico introdotta dagli atti impugnati, il comune ne ha eccepito l'irricevibilità e/o l'inammissibilità sul rilievo che essa si configura, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, quale provvedimento autonomamente lesivo e, pertanto, soggetto ad autonoma impugnazione entro il termine decadenziale decorrente dalla sua pubblicazione. Di conseguenza, non ne sarebbe consentita la successiva contestazione mediante l'impugnazione della variante pianificatoria, come invece avvenuto nel caso di specie. Le censure sarebbero, in ogni caso, infondate nel merito, posto che l'assenza di impatti significativi sull'ambiente risulterebbe adeguatamente motivata negli atti istruttori esaminati dalla commissione comunale per il territorio e il paesaggio, chiamata a pronunciarsi sull'assoggettabilità a VAS della proposta variante al piano paesaggistico, e successivamente richiamati *per relationem* nella deliberazione impugnata. Il Comune sostiene, inoltre, che la medesima Commissione avrebbe operato nell'ambito delle competenze a essa attribuite dalla normativa vigente.

4.4. Con riguardo al quarto motivo, la resistente ha dedotto che gli strumenti richiamati dalla ricorrente (concetto del traffico brunico 2020, concetto di traffico e mobilità Brunico Est e programma di sviluppo comunale per il territorio e il paesaggio) avrebbero natura meramente programmatica e non vincolante, lasciando all'amministrazione ampi margini di adattamento progettuale al fine di contemperare le diverse esigenze di mobilità, sicurezza e accessibilità. Ha inoltre evidenziato che la soluzione progettuale contestata è stata successivamente recepita dalla variante al piano urbanistico comunale. La localizzazione del collegamento pedonale presso Palazzo Vintler sarebbe, peraltro, giustificata dall'esigenza di garantire un accesso diretto, sicuro e privo di barriere architettoniche tra il previsto parcheggio interrato e il centro storico, in un corretto bilanciamento con le concorrenti esigenze di tutela paesaggistica e storico-culturale, mentre il percorso alternativo prospettato dalla ricorrente non sarebbe idoneo ad assolvere tale funzione per i limiti morfologici e di accessibilità che lo caratterizzerebbero. In definitiva, secondo la resistente, la soluzione pianificatoria contestata costituirebbe il risultato di un corretto bilanciamento tra interessi pubblici di pari rilievo costituzionale, quali, da un lato, l'esigenza di garantire l'accessibilità, la mobilità e il superamento delle barriere architettoniche, espressione del principio di solidarietà, e, dall'altro, la tutela del paesaggio e del patrimonio storico-culturale. Essa risulterebbe inoltre coerente con le previsioni della successiva variante al piano urbanistico comunale e non si porrebbe in contrasto con gli strumenti di pianificazione di carattere programmatico richiamati dalla ricorrente, dai quali non sarebbe desumibile alcun vincolo ostativo alla realizzazione del collegamento pedonale previsto dagli atti impugnati.

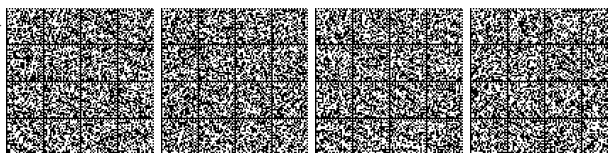
4.5 quanto, infine, al quinto motivo, la resistente ha sostenuto che le rappresentazioni progettuali contenute negli elaborati allegati alla variante avrebbero carattere meramente illustrativo e non costituirebbero previsioni immediatamente vincolanti sotto il profilo edilizio, con conseguente insussistenza, allo stato, delle dedotte violazioni delle norme civilistiche in materia di distanze legali.

5. A seguito della rituale produzione, da parte della ricorrente, di una memoria di replica alle eccezioni e alle argomentazioni difensive articolate dal comune, alla pubblica udienza del 24 giugno 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Il Collegio ritiene rilevante, ai fini della decisione del presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale prospettata dalla ricorrente con il primo motivo di ricorso in relazione all'art. 48, comma 3, della legge provinciale 10 luglio 2018, n. 9, in riferimento agli articoli 8, comma 1, n. 6, 16, comma 1, e 18, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol).

La disposizione censurata costituisce la norma attributiva del potere esercitato dal comune mediante gli atti impugnati. In particolare, la modifica del piano paesaggistico oggetto di causa è stata approvata dal consiglio comunale nell'esercizio della competenza che il citato art. 48, comma 3, attribuisce ai comuni in ordine all'individuazione e alla disciplina degli insiemi, mediante applicazione del procedimento di cui all'art. 60 della medesima legge provinciale.

Il primo motivo di ricorso non investe, pertanto, le modalità di esercizio del potere amministrativo, bensì la sua stessa titolarità. Secondo la prospettazione attorea, infatti, la disposizione censurata, pur riguardando beni qualificati dalla stessa legge provinciale quali beni paesaggistici ai sensi dell'art. 11 della l.p. n. 9/2018, non si manterrebbe entro i limiti della delegazione di funzioni amministrative consentita dall'art. 18 dello Statuto speciale, ma si risolverebbe in una vera e propria attribuzione ai comuni della titolarità esclusiva della funzione concernente l'individuazione e la disciplina degli insiemi. La



legge provinciale avrebbe infatti affidato tale funzione a una procedura interamente comunale, senza conservare in capo alla provincia alcun potere di indirizzo, vigilanza, controllo, sostituzione o avocazione, in contrasto, secondo la ricorrente, con gli articoli 8, comma 1, n. 6, 16 e 18 dello Statuto speciale.

La questione prospettata investe, dunque, l'an stesso del potere esercitato dall'amministrazione resistente. L'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione denunciata inciderebbe direttamente sul fondamento normativo del potere esercitato dal Comune e comporterebbe l'illegittimità degli atti impugnati per carenza di potere in capo all'organo che li ha emanati, essendo la funzione amministrativa in materia attribuita a un diverso livello di Governo. La definizione della presente controversia dipende, pertanto, in modo diretto dalla risoluzione del dubbio di costituzionalità.

Né la rilevanza della questione viene meno per la presenza degli ulteriori motivi di ricorso formulati dalla ricorrente.

In primo luogo, la censura di incostituzionalità della norma attributiva del potere si colloca su un piano logicamente pregiudiziale rispetto alle censure concernenti il quomodo del suo esercizio. La questione relativa alla spettanza della funzione amministrativa precede, infatti, logicamente quella concernente le modalità del suo concreto esercizio, sicché non appare implausibile, nell'ordine di esame delle questioni dedotte in giudizio, affrontare prioritariamente il dubbio di costituzionalità che investe la radice stessa del potere esercitato dall'amministrazione comunale (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 162 del 2012, a proposito della «pregiudizialità logico-giuridica» delle questioni che investono il corretto esercizio della funzione legislativa, la cui eventuale fondatezza, elide in radice ogni questione in ordine al contenuto precettivo della norma esaminata).

In secondo luogo, l'eventuale accoglimento degli ulteriori motivi di ricorso, concernenti il procedimento di verifica di assoggettabilità a VAS, l'istruttoria, la motivazione e le scelte pianificatorie compiute dall'Amministrazione, non esaurirebbe il *thema decidendum* in modo definitivo. L'annullamento degli atti impugnati per vizi inerenti al procedimento o all'esercizio del potere lascerebbe, infatti, impregiudicata la possibilità di riesercizio della funzione da parte dell'autorità ritenuta competente.

Al contrario, una pronuncia di accoglimento della questione di legittimità costituzionale risolverebbe la controversia in modo radicale e definitivo, chiarendo la corretta allocazione della competenza amministrativa e impedendo la riedizione del potere da parte di un organo che ne fosse costituzionalmente privo. La questione di legittimità costituzionale conserva, pertanto, carattere decisivo ai fini della definizione del presente giudizio e la relativa risoluzione si impone quale necessario antecedente logico-giuridico della decisione della controversia.

7. Passando al vaglio del requisito della non manifesta infondatezza, giova richiamare il quadro normativo di riferimento, muovendo dalla considerazione che la questione di legittimità costituzionale prospettata dalla ricorrente investe il rapporto tra la competenza provinciale in materia di tutela del paesaggio, garantita dallo statuto speciale di autonomia, e la disciplina introdotta dalla legge provinciale 10 luglio 2018, n. 9, che attribuisce ai comuni il potere di individuazione e disciplina degli insiemi, qualificati dal medesimo legislatore provinciale come beni paesaggistici.

7.1. Vengono in rilievo, anzitutto, gli articoli 8, comma 1, n. 6, 16 e 18 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante il vigente Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol).

L'art. 8, comma 1, n. 6, attribuisce alle Province autonome la potestà legislativa primaria nella materia della «tutela del paesaggio».

Il successivo art. 16, comma 1, stabilisce che «nelle materie e nei limiti entro cui la regione o la provincia può emanare norme legislative, le relative potestà amministrative, che in base all'ordinamento preesistente erano attribuite allo Stato, sono esercitate rispettivamente dalla regione e dalla provincia».

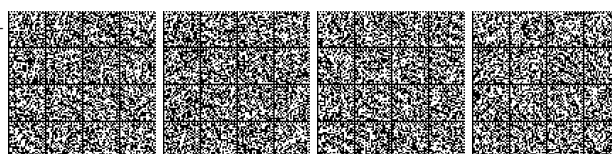
La disposizione recepisce il tradizionale principio del parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa, in forza del quale la titolarità delle competenze amministrative segue, quale regola generale, la distribuzione delle competenze legislative stabilita dallo Statuto.

L'art. 18, comma 2, dello Statuto dispone, a sua volta, che «le province possono delegare alcune loro funzioni amministrative ai comuni o ad altri enti locali o avvalersi dei loro uffici».

Il sistema statutario distingue, dunque, tra titolarità delle funzioni amministrative e possibilità del loro esercizio mediato attraverso enti locali, prevedendo espressamente la facoltà di delega, ma senza contemplare, almeno sul piano testuale, la definitiva attribuzione ai comuni di funzioni amministrative statutariamente spettanti alla provincia.

La questione assume particolare rilievo in considerazione della natura costituzionale delle disposizioni statutarie richiamate. Queste, con le relative norme di attuazione, costituiscono, infatti, parametro interposto di legittimità costituzionale e delimitano in modo vincolante l'ambito delle competenze attribuite agli enti ad autonomia speciale, non potendo essere derogate dal legislatore ordinario.

7.2. Occorre richiamare, in secondo luogo, la disciplina degli insiemi nella legge provinciale n. 9 del 2018, nel cui ambito è centrale l'art. 11, che individua i beni oggetto di tutela paesaggistica.



La disposizione stabilisce che «sono oggetto di tutela paesaggistica i seguenti immobili ed aree, individuati e disciplinati tramite la pianificazione paesaggistica in considerazione del loro notevole interesse pubblico» e include, alla lettera *b*), «gli insiemi, ovvero complessi di beni immobili che presentano un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri e i nuclei storici».

La scelta legislativa risulta particolarmente significativa poiché colloca espressamente gli insiemi nell'ambito dei beni paesaggistici, attribuendo loro una qualificazione giuridica che li distingue dalla mera pianificazione urbanistica comunale.

L'art. 47 della medesima legge prevede che il piano paesaggistico riguarda il territorio comunale o ambiti sovracomunali e contiene l'individuazione e la rappresentazione degli immobili e delle aree assoggettate a tutela paesaggistica ai sensi dell'art. 11.

Come evidenziato dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Bolzano nella sentenza n. 320 del 2025, l'attuale disciplina legislativa configura, pertanto, gli insiemi come beni paesaggistici a tutti gli effetti, da individuare e disciplinare mediante gli strumenti della pianificazione paesaggistica.

Per la generalità dei contenuti della pianificazione paesaggistica, l'art. 48 della legge provinciale n. 9 del 2018 richiama il procedimento previsto dall'art. 53, caratterizzato da un significativo coinvolgimento degli organi provinciali: della commissione provinciale per il territorio e il paesaggio, prima, e, successivamente, della giunta provinciale che approva il piano e potendovi apportare le modifiche motivate necessarie ad assicurare il rispetto della normativa vigente, la razionale sistemazione delle opere e dei servizi di interesse sovracomunale e la conformità alla pianificazione paesaggistica.

Lo stesso art. 60, comma 9, prevede inoltre che i piani di attuazione relativi alle superfici naturali e agricole di cui all'art. 13 siano assoggettati al procedimento disciplinato dall'art. 53, con conseguente partecipazione degli organi provinciali e permanenza di incisivi poteri di approvazione e conformazione in capo alla Provincia (la richiamata disposizione tutela «il suolo naturale ... per esigenze paesaggistiche per la salvaguardia della salute, per l'equilibrio ambientale, per la tutela degli ecosistemi naturali, nonché per la produzione agricola» e stabilisce che «la pianificazione paesaggistica definisce, delimita e disciplina le categorie di destinazione delle superfici naturali e agricole per le finalità di cui al comma 1. Le principali categorie di destinazione ai sensi della presente legge sono: *a*) verde agricolo; *b*) bosco; *c*) prato e pascolo alberato; *d*) pascolo e verde alpino; *e*) zona rocciosa e ghiacciaio; *f*) acque»).

Diversamente, per gli insiemi, l'art. 48, comma 3, stabilisce che «per la individuazione e la disciplina degli insiemi di cui all'art. 11, comma 1, lettera *b*), si applica il procedimento di cui all'art. 60» e precisa che «l'approvazione della variante spetta comunque sempre al consiglio comunale».

Il procedimento disciplinato dall'art. 60 si svolge integralmente in sede comunale: la proposta è adottata dalla giunta comunale, pubblicata per osservazioni e approvata dal consiglio comunale, senza che sia previsto alcun parere provinciale vincolante, alcuna approvazione provinciale finale o alcun potere provinciale di modifica della pianificazione.

La disposizione censurata realizza, pertanto, nell'ambito dei beni paesaggistici, una disciplina differenziata proprio con riguardo agli insiemi, pur qualificati dalla stessa legge provinciale come beni paesaggistici.

7.3. Un ulteriore elemento di rilievo è fornito dalla retrospettiva in chiave storica della legislazione provinciale che definiva l'assetto delle funzioni paesaggistiche esercitate dai diversi livelli di Governo del territorio.

L'art. 25 della legge provinciale 25 luglio 1970, n. 16, pur prevedendo che alcune funzioni in materia di tutela del paesaggio fossero esercitate dai sindaci per delega della provincia, disponeva espressamente che, nell'esercizio delle funzioni delegate, essi dovessero attenersi alle direttive generali impartite dalla giunta provinciale e riconosceva agli organi provinciali il potere di sostituirsi al sindaco in caso di persistente inerzia o di violazione della legge o delle direttive impartite.

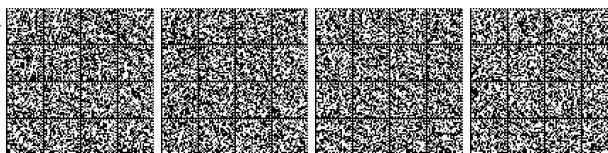
Il modello delineato dalla normativa previgente era, dunque, caratterizzato dalla permanenza in capo alla provincia, in materia di tutela del paesaggio, di tipici poteri del soggetto delegante, consistenti nell'indirizzo, nella vigilanza e nell'eventuale sostituzione dell'ente delegato.

Tale disciplina appare coerente con la concezione della delega amministrativa recepita dallo Statuto speciale e valorizzata dalla richiamata giurisprudenza costituzionale. Diversamente, la disciplina oggi vigente per la particolare categoria di beni paesaggistici costituita dagli insiemi da tutelare, non contempla, con riguardo alla loro individuazione e disciplina, analoghi strumenti di direzione, vigilanza o sostituzione da parte della provincia.

7.4. Ai fini della valutazione della non manifesta infondatezza della questione assume particolare rilievo la sentenza della Corte costituzionale 28 febbraio 1957, n. 39, che ha esaminato il contenuto e i limiti dell'istituto della delega delle funzioni amministrative previsto dallo statuto speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol).

Va preliminarmente osservato che la pronuncia è stata resa con riferimento al primo Statuto di autonomia approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5 e, in particolare, agli articoli 13 e 14 di tale statuto.

Questa circostanza non appare tuttavia idonea a escluderne la rilevanza ai fini del presente giudizio.



Le disposizioni statutarie che vengono in considerazione presentano infatti una sostanziale continuità normativa rispetto a quelle attualmente vigenti.

L'art. 13 del primo statuto disciplinava il rapporto tra competenza legislativa e funzioni amministrative, attribuendo alla regione le relative potestà amministrative nelle materie di propria competenza legislativa, secondo una logica corrispondente a quella oggi recepita dall'art. 16 dello statuto vigente con riferimento alla Provincia. Parimenti, l'art. 14 del primo statuto stabiliva che la regione potesse esercitare le funzioni amministrative delegandole alle province, previsione che risulta sostanzialmente conforme alla *ratio* sottesa all'art. 18, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1972.

Pur nel mutato assetto istituzionale conseguente all'attuazione del secondo statuto di autonomia, permane dunque immutata la struttura fondamentale del rapporto tra competenza legislativa, titolarità della funzione amministrativa e possibilità di delegarne l'esercizio a enti territoriali minori.

In tale prospettiva, la sentenza n. 39 del 1957 appare suscettibile di fornire una significativa chiave interpretativa per la definizione del contenuto e dei limiti dell'istituto della delega amministrativa, oggi contemplato dall'attuale art. 18 dello statuto.

La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di una legge regionale che delegava alle province autonome funzioni amministrative spettanti alla regione, ha infatti svolto un'approfondita ricostruzione dell'istituto della delega previsto dallo statuto speciale, individuandone i caratteri essenziali.

Ha affermato, anzitutto, che la delega prevista dallo statuto non può essere interpretata come trasferimento della titolarità delle funzioni amministrative attribuite dall'ordinamento costituzionale all'ente delegante.

Secondo la consulta, infatti, le potestà amministrative attribuite dallo statuto costituiscono competenze istituzionalmente spettanti all'ente autonomo e non possono essere trasferite ad altro ente mediante legge ordinaria, poiché ciò equivarrebbe a modificare il riparto delle attribuzioni stabilito da una fonte di rango costituzionale. In questo quadro, la delega prevista dallo statuto riguarda, pertanto, l'esercizio delle funzioni amministrative e non la loro titolarità, la quale deve permanere in capo all'ente individuato dallo statuto quale titolare della competenza.

Muovendo da questa premessa, la Corte ha ulteriormente precisato che l'ente delegante, proprio in quanto continua a essere titolare della funzione amministrativa delegata, non può disinteressarsi delle modalità del suo esercizio e deve conservare poteri idonei ad assicurare il perseguimento degli interessi pubblici, cui la funzione stessa è preordinata.

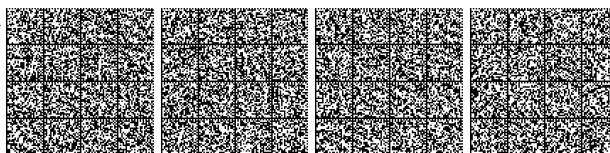
La sentenza individua espressamente detti poteri in quelli di direttiva, vigilanza, controllo e sostituzione, affermando che l'ente delegante non potrebbe rinunciarvi senza alterare la natura stessa dell'istituto disciplinato dallo statuto. La Corte osserva, infatti, che «all'ente delegante spettano perciò poteri di vigilanza, di controllo e di sostituzione, ai quali con l'atto di delegazione non potrebbe rinunciare senza alterare l'istituto previsto» dalla disposizione statutaria.

Particolare significato assume, inoltre, la parte della motivazione nella quale la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittima la disciplina allora scrutinata proprio perché idonea a determinare una sostanziale spoliazione della funzione amministrativa spettante all'ente delegante. Secondo la Consulta, infatti, una disciplina che attribuisca all'ente delegato una discrezionalità sostanzialmente insindacabile e che privi l'ente delegante di effettivi strumenti di direzione e controllo non realizza una mera delega dell'esercizio della funzione, ma si traduce in un vero e proprio trasferimento della funzione stessa, incompatibile con il sistema statuario. La Corte è giunta, pertanto, alla conclusione che la normativa allora esaminata producesse «un vero e proprio trasferimento di funzioni», in contrasto con i caratteri essenziali dell'istituto della delega previsto dallo statuto.

Pur essendo stata resa in un diverso contesto normativo, tale ricostruzione appare tuttora dotata di significativa capacità orientativa, atteso che il legislatore statuario del 1972 ha mantenuto sostanzialmente immutata la disciplina della delega delle funzioni amministrative e non ha introdotto elementi tali da giustificare una diversa configurazione dell'istituto.

Ne consegue che non appare manifestamente implausibile ritenere che anche l'attuale art. 18 dello statuto debba essere interpretato nel senso che la delega ivi contemplata consente il trasferimento dell'esercizio della funzione amministrativa, ma non della sua titolarità, e presuppone la permanenza in capo alla provincia di adeguati poteri di indirizzo, vigilanza e sostituzione.

Del resto, una diversa interpretazione rischierebbe di privare di effettiva portata precettiva il sistema delineato dagli articoli 16 e 18 dello statuto speciale. Se, infatti, si ammettesse che il legislatore provinciale possa liberamente trasferire ai comuni le funzioni amministrative riconducibili a materie attribuite alla competenza legislativa primaria della provincia, la previsione statutaria che attribuisce tali funzioni amministrative alla provincia (art. 16) e quella che consente esclusivamente la delega di alcune di esse agli enti locali (art. 18) verrebbero sostanzialmente svuotate di contenuto, risolvendosi in disposizioni prive di autonoma efficacia limitativa nei confronti del legislatore provinciale.



Tale premessa ermeneutica costituisce il parametro attraverso il quale deve essere valutata la disciplina recata dall'art. 48, comma 3, della legge provinciale n. 9 del 2018, nella parte in cui attribuisce ai Comuni, in via esclusiva, l'individuazione e la disciplina degli insiemi, beni che il medesimo legislatore provinciale qualifica espressamente come beni paesaggistici.

7.5. I principi elaborati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 39 del 1957 impongono, dunque, di verificare se la disciplina recata dagli articoli 48, comma 3, e 60 della legge provinciale n. 9 del 2018 possa essere ricondotta al modello della delega di funzioni amministrative contemplato dall'art. 18 dello statuto speciale ovvero se essa determini, nella sostanza, una stabile attribuzione ai Comuni di funzioni amministrative che, in forza del combinato disposto degli articoli 8, comma 1, n. 6, e 16 dello statuto, appaiono spettare alla provincia.

7.5.1. A tale riguardo occorre preliminarmente ribadire che la funzione amministrativa oggetto della disposizione censurata riguarda l'individuazione e la disciplina degli insiemi di cui all'art. 11, comma 1, lettera *b*), della legge provinciale n. 9 del 2018. La qualificazione giuridica di tali beni risulta espressamente definita dal legislatore provinciale, il quale ha incluso gli insiemi tra gli immobili e le aree "oggetto di tutela paesaggistica", individuati e disciplinati tramite la pianificazione paesaggistica in

ragione del loro notevole interesse pubblico. Gli insiemi vengono pertanto configurati dalla legge provinciale non come meri oggetti della pianificazione urbanistica comunale, bensì come veri e propri beni paesaggistici. Tale conclusione trova conferma anche nella giurisprudenza sopra richiamata di questo Tribunale, che ha evidenziato come l'art. 11 della legge provinciale n. 9 del 2018 abbia ricondotto gli insiemi nell'ambito della tutela paesaggistica e come il relativo regime giuridico si collochi su un piano distinto e sovraordinato rispetto alla ordinaria disciplina urbanistica. Ne consegue che la funzione amministrativa concernente la loro individuazione e disciplina appare riconducibile, almeno in via preliminare, alla materia della tutela del paesaggio di cui all'art. 8, n. 6, dello statuto speciale e, per effetto dell'art. 16 del medesimo statuto, alla sfera delle attribuzioni amministrative provinciali.

7.5.2. Ciò posto, il procedimento delineato dall'art. 48, comma 3, della legge provinciale n. 9 del 2018 presenta caratteristiche che sembrano discostarsi in misura significativa dal modello della delega amministrativa ricostruito dalla Corte costituzionale. La disposizione stabilisce infatti che, per l'individuazione e la disciplina degli insiemi, trovi applicazione il procedimento previsto dall'art. 60 della medesima legge e precisa che «l'approvazione della variante spetta comunque sempre al consiglio comunale». Il procedimento disciplinato dall'art. 60 si svolge integralmente nell'ambito dell'amministrazione comunale: la proposta è adottata dalla giunta comunale, pubblicata ai fini della partecipazione procedimentale e definitivamente approvata dal consiglio comunale, senza che sia previsto alcun intervento approvativo della provincia. Dalla lettura coordinata degli articoli 48 e 60 non emergono, inoltre, strumenti attraverso i quali la provincia possa esercitare, con riguardo alla pianificazione degli insiemi, poteri assimilabili a quelli che la Corte costituzionale ha ritenuto connaturati all'istituto della delega. Non è previsto un parere della Commissione provinciale per il territorio e il paesaggio; non è prevista l'approvazione provinciale della variante; non risultano attribuiti alla giunta provinciale poteri di modifica o adeguamento della pianificazione; non risultano contemplati poteri di direttiva vincolante o di sostituzione analoghi a quelli individuati dalla sentenza n. 39 del 1957 quali espressione necessaria della permanenza della titolarità della funzione in capo all'ente delegante. Né può invocarsi, a sostegno dell'affermazione di un perdurante potere provinciale nel procedimento di individuazione e disciplina degli insiemi, il comma 4 dell'art. 60 della L.P. n. 9 del 2018, richiamato dalla disposizione censurata. La previsione ivi contemplata, secondo cui, in occasione dell'approvazione del piano, possono essere apportate limitate modifiche finalizzate al rispetto della normativa vigente, al miglioramento della pianificazione dell'insediamento ovvero all'adeguamento del confine della zona alla situazione reale, demandando alla competente ripartizione provinciale il loro recepimento negli strumenti di pianificazione dalla stessa gestiti, non configura, infatti, alcun potere di indirizzo, vigilanza, approvazione, controllo o sostituzione riconducibile al modello della delegazione amministrativa delineato dall'art. 18 dello statuto speciale. Si tratta, piuttosto, di un limitato potere correttivo di natura squisitamente tecnica, circoscritto a ipotesi tassativamente individuate dalla legge e in ogni caso privo della capacità di incidere sulla scelta pianificatoria compiuta dal Comune, la cui approvazione, per espressa previsione dell'art. 48, comma 3, "spetta comunque sempre al consiglio comunale".

7.5.3. Il descritto assetto delineato dal contestato art. 48, comma 3, della L.P. n. 9/2018 si differenzia, dunque, significativamente sia dalla disciplina previgente sia da altre disposizioni contenute nella stessa legge provinciale n. 9 del 2018.

Sotto il primo profilo, assume rilievo l'art. 25 della legge provinciale n. 16 del 1970, vigente fino all'entrata in vigore della nuova disciplina. La disposizione prevedeva che alcune tra le funzioni in materia di tutela del paesaggio fossero esercitate dai sindaci per delega della provincia, ma stabiliva contestualmente che gli stessi dovessero attenersi alle direttive impartite dalla giunta provinciale e riconosceva agli organi provinciali il potere di sostituirsi al sindaco in caso di sua persistente inerzia ovvero di violazione della legge o delle direttive ricevute. La disciplina previgente configurava, dunque, un modello di delega pienamente coerente con i principi enucleati dalla Corte costituzionale nella sentenza sopra richiamata, poiché conservava in capo alla provincia i tipici poteri di indirizzo, vigilanza e sostituzione propri del soggetto delegante. Parimenti significativo appare il raffronto con il sistema delineato dalla stessa legge provinciale n. 9 del 2018 per altre fattispecie carat-



terizzate da rilevanza paesaggistica. L'art. 60, comma 9, stabilisce, infatti, che i piani di attuazione concernenti le superfici naturali e agricole di cui all'art. 13 siano assoggettati al procedimento disciplinato dall'art. 53 della medesima legge. Tale procedimento prevede il coinvolgimento della Commissione provinciale per il territorio e il paesaggio, l'adozione definitiva del piano da parte del Comune tenendo conto del parere provinciale e, soprattutto, l'approvazione finale da parte della giunta provinciale, alla quale è attribuito il potere di apportare modifiche motivate necessarie ad assicurare il rispetto della normativa vigente, della pianificazione sovraordinata e delle esigenze di coordinamento territoriale. La disciplina richiamata evidenzia come lo stesso legislatore provinciale abbia ritenuto necessario mantenere un ruolo attivo e determinante della provincia nell'ambito di procedimenti concernenti beni territoriali aventi rilevanza paesaggistica. Per contro, con riguardo agli insiemi, che l'art. 11 della medesima legge qualifica espressamente quali beni paesaggistici, la relativa individuazione e disciplina è rimessa a un procedimento che si esaurisce integralmente in sede comunale, senza il coinvolgimento della commissione provinciale per il territorio e il paesaggio, senza approvazione della giunta provinciale e senza l'attribuzione alla provincia di poteri di modifica, coordinamento o conformazione della decisione finale. Ne deriva una differenziazione procedimentale la cui coerenza sistematica non appare immediatamente evidente. La provincia conserva, infatti, un ruolo determinante nella disciplina attuativa di talune categorie di aree aventi rilevanza paesaggistica, mentre risulta sostanzialmente estranea alla decisione concernente l'individuazione, la modifica o la soppressione di un'altra categoria di beni che il legislatore ha espressamente qualificato come paesaggistici.

7.5.4. La medesima frizione logica si riscontra anche considerando il rapporto tra la disciplina della pianificazione paesaggistica e quella della pianificazione territoriale del comune delineato dalla medesima legge provinciale n. 9 del 2018.

L'impianto della legge distingue in modo netto gli strumenti della pianificazione paesaggistica da quelli della pianificazione urbanistica.

L'art. 41, nel catalogare gli strumenti di pianificazione, individua autonomamente, da un lato, il piano paesaggistico - comma 2, lettera c) - e, dall'altro, il programma di sviluppo comunale per il territorio e il paesaggio e il piano comunale per il territorio e il paesaggio - lettera f e g) - distinzione che trova coerente sviluppo nella sistematica della legge, la quale dedica il Capo II alla pianificazione provinciale e il Capo III alla pianificazione comunale.

La diversità funzionale dei due strumenti emerge con particolare chiarezza dagli articoli 45 e 47. L'art. 45 dispone che «la provincia assicura che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori paesaggistici» e precisa che «la pianificazione paesaggistica è sovraordinata agli altri strumenti di pianificazione e avviene tramite: a) le linee guida per il paesaggio; b) il piano paesaggistico». L'art. 47 stabilisce quindi che il piano paesaggistico contiene, tra l'altro, «l'individuazione e rappresentazione degli immobili e delle aree assoggettate a tutela paesaggistica di cui agli articoli 11 e 12», nonché «la definizione di specifiche prescrizioni di tutela e d'uso» dei medesimi beni. È dunque il piano paesaggistico lo strumento cui il legislatore affida la funzione propria della tutela del paesaggio.

Di contro, l'art. 52 configura il piano comunale per il territorio e il paesaggio quale strumento di Governo urbanistico del territorio. Esso, infatti, definisce «i vari utilizzi del territorio», individua le zone urbanistiche, disciplina l'edificazione, localizza le opere di urbanizzazione e stabilisce le destinazioni d'uso. Lo stesso comma 1 chiarisce che tale piano opera «in conformità con le disposizioni degli strumenti di pianificazione sovracomunali e il programma di sviluppo comunale» e si limita ad evidenziare «tutte le prescrizioni di rilevanza territoriale e paesaggistica anche di altri strumenti», confermando che le prescrizioni paesaggistiche trovano la loro fonte nel distinto piano paesaggistico.

Ne consegue che, nonostante la denominazione adottata dal legislatore provinciale, il piano comunale per il territorio e il paesaggio non costituisce lo strumento deputato alla tutela del paesaggio in senso proprio, funzione che la legge riserva espressamente alla pianificazione paesaggistica disciplinata dagli articoli 45 e seguenti.

Ebbene, proprio alla luce di tale distinzione, la disciplina delle varianti al piano comunale contenuta nell'art. 54 evidenzia un dato sistematico di particolare rilievo. L'art. 54, comma 1, consente l'applicazione del procedimento semplificato di cui all'art. 60 (lo stesso che a mente del censurato art. 48, comma 3, vale per l'individuazione e la disciplina degli insiemi) soltanto alle varianti che riguardano interventi all'interno dell'area insediabile e che non incidono sui beni paesaggistici di maggiore pregio e, quanto agli altri beni paesaggistici, soltanto a condizione che l'esperto provinciale componente della Commissione comunale per il territorio e il paesaggio esprima parere favorevole. La norma dispone, infatti, che, «in caso di mancato parere positivo dell'esperto di cui all'art. 4, comma 2, lettera e), in seno alla Commissione comunale» (si tratta dell'esperto designato dall'assessore provinciale competente) «in relazione a varianti che incidono sui beni paesaggistici si applica il procedimento di cui al successivo comma 2».

Il richiamato comma 2 rinvia integralmente al procedimento disciplinato dall'art. 53, il quale comporta il coinvolgimento della commissione provinciale per il territorio e il paesaggio (art. 53, comma 6), la definitiva approvazione da parte della giunta provinciale (art. 53, comma 8) e il potere di quest'ultima di apportare modifiche motivate necessarie, tra l'altro, ad assicurare «la conformità alle prescrizioni del programma di sviluppo comunale e della pianificazione paesaggistica».



La legge provinciale mostra, dunque, di ritenere necessario il penetrante intervento della provincia perfino quando venga modificato uno strumento di pianificazione avente natura eminentemente urbanistica, ogniquale volta tale modifica possa incidere sulla tutela di beni paesaggistici.

7.5.5. Proprio tale scelta legislativa rende ancora più difficile comprendere la disciplina dettata dall'art. 48, comma 3.

Quest'ultima disposizione - come s'è visto - sottrae integralmente al procedimento che coinvolge la provincia proprio l'individuazione, la disciplina e la variante degli insiemi, vale a dire di beni che il medesimo legislatore qualifica espressamente come beni paesaggistici ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera b), e che l'art. 47 colloca tra i contenuti tipici del piano paesaggistico. Per tali beni il legislatore rinvia, invece, integralmente al procedimento di cui all'art. 60, precisando addirittura che «l'approvazione della variante spetta comunque sempre al consiglio comunale», senza prevedere alcun parere della Commissione provinciale, alcuna approvazione provinciale né alcun potere conformativo della giunta provinciale.

Ne deriva una evidente inversione della logica del sistema:

Quando viene modificato uno strumento urbanistico suscettibile soltanto di riflettersi sulla tutela paesaggistica, la legge considera indispensabile il coinvolgimento della provincia attraverso la previsione per la quale, in caso di mancato assenso dell'esperto provinciale, è imposto il riespandersi dell'intero procedimento di cui all'art. 53, che prevede, appunto, il coinvolgimento della provincia.

Quando, invece, viene modificato direttamente il piano paesaggistico con riguardo a beni - gli insiemi - che la legge stessa qualifica come beni paesaggistici, ogni forma di intervento provinciale viene completamente eliminata.

L'evidenziata asimmetria non appare agevolmente conciliabile con la *ratio* complessiva della legge.

Anzi, essa sembra rivelare, al contrario, la stessa concezione sottesa all'intero impianto normativo. La legge provinciale mostra, infatti, di ritenere, in via generale, che ogni decisione comunale suscettibile di incidere sulla tutela del paesaggio debba rimanere inserita in un procedimento nel quale la Provincia conserva un ruolo determinante, attraverso poteri di valutazione, conformazione e approvazione finale.

L'art. 48, comma 3, rappresenta, sotto questo profilo, una deroga isolata rispetto alla disciplina generale e, proprio perché tale, finisce per evidenziarne l'anomalia. Se il legislatore reputa necessario il controllo provinciale perfino per varianti concernenti uno strumento urbanistico, risulta difficilmente spiegabile che esso venga integralmente escluso proprio nell'ambito della sovraordinata pianificazione paesaggistica e con riferimento a beni che la stessa legge qualifica espressamente come paesaggistici.

7.5.6. Le incoerenze sistematiche così evidenziate non costituiscono soltanto un indice di irrazionalità della disciplina, ma rappresentano altresì un ulteriore elemento sintomatico della fondatezza del dubbio di costituzionalità prospettato nel presente giudizio. Esse inducono, infatti, a ritenere che l'art. 48, comma 3, non si limiti a disciplinare una modalità di esercizio delegato della funzione amministrativa provinciale, bensì realizzi un'autonoma attribuzione ai Comuni della titolarità della funzione concernente gli insiemi, in potenziale contrasto con gli articoli 16 e 18 dello statuto speciale, i quali consentono la delegazione dell'esercizio delle funzioni amministrative provinciali, ma non sembrano consentire la definitiva dismissione della loro titolarità da parte della provincia.

7.5.7. Le considerazioni che precedono trovano ulteriore conferma nella comparazione con la disciplina previgente contenuta nella legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13, dalla quale emerge come il legislatore del 2018 abbia profondamente modificato tanto la natura giuridica della tutela degli insiemi quanto il relativo assetto delle competenze amministrative.

Nel regime previgente, infatti, la tutela degli insiemi non era configurata quale forma di tutela paesaggistica.

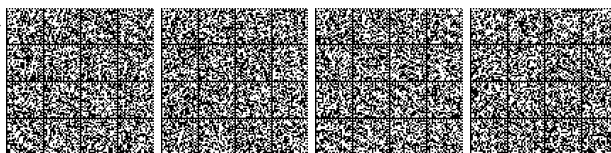
L'art. 25 della legge provinciale n. 13 del 1997 disponeva, invero, che gli insiemi «sono sottoposti nel piano urbanistico a particolare tutela», prevedendo che i comuni provvedessero all'individuazione degli immobili da assoggettare a protezione mediante variante al piano urbanistico comunale. La disposizione non collocava, dunque, gli insiemi nell'ambito della pianificazione paesaggistica, bensì all'interno della pianificazione urbanistica comunale, quale particolare disciplina conformativa del piano urbanistico.

Questa impostazione trovava coerente riscontro nell'intero sistema della legge urbanistica provinciale.

L'individuazione degli insiemi costituiva, infatti, una variante al piano urbanistico comunale ed era quindi assoggettata alla procedura generale prevista dagli articoli 19 e 21 della medesima legge.

Si trattava di un procedimento caratterizzato da un penetrante coinvolgimento della provincia.

In particolare, il progetto di variante era trasmesso alla ripartizione provinciale e su di esso si pronunciava la Commissione provinciale competente (art. 19, commi 5 e 6); il consiglio comunale deliberava tenendo conto del relativo parere (art. 19, comma 7); infine, la giunta provinciale approvava definitivamente il piano o la variante, potendo introdurre le modifiche necessarie, tra l'altro, ad assicurare «la tutela del paesaggio, dei complessi storici, monumentali, ambientali, archeologici e dell'insieme» (art. 19, comma 8, lettera c.).



La centralità dell'intervento provinciale risultava ulteriormente confermata dall'art. 25, comma 2, il quale prevedeva, specificamente per le varianti riguardanti gli insiemi, che un rappresentante del comitato provinciale di esperti fosse invitato alle riunioni della commissione urbanistica provinciale, introducendo così un'ulteriore garanzia tecnica destinata proprio ai procedimenti concernenti tali beni.

L'intervento provinciale costituiva, dunque, un elemento strutturale della disciplina previgente.

Neppure il fatto che gli insiemi appartenessero, allora, alla pianificazione urbanistica aveva indotto il legislatore provinciale ad attribuire ai comuni una competenza esclusiva in materia.

Al contrario, l'individuazione e la disciplina degli insiemi rimanevano inserite in un procedimento nel quale la provincia conservava un ruolo determinante sia sul piano tecnico, attraverso la commissione provinciale e il comitato di esperti, sia sul piano decisorio, mediante l'approvazione finale della giunta provinciale e il potere di introdurre modifiche d'ufficio.

Il raffronto con la disciplina oggi vigente assume, sotto tale profilo, particolare rilievo. Con la legge provinciale n. 9 del 2018 il legislatore ha, invero, operato una scelta di segno opposto sotto un duplice profilo. Da un lato, gli insiemi sono stati sottratti alla pianificazione urbanistica ed espressamente ricondotti alla pianificazione paesaggistica, essendo ora qualificati dall'art. 11 quali beni paesaggistici e inseriti dall'art. 47 tra i contenuti tipici del piano paesaggistico. Dall'altro lato, proprio nel momento in cui gli insiemi vengono elevati a beni paesaggistici, il legislatore elimina integralmente quel sistema di controllo provinciale che, nel previgente ordinamento, accompagnava ogni loro individuazione e modifica, demandando invece il relativo procedimento esclusivamente agli organi comunali mediante il rinvio all'art. 60.

Il raffronto storico mette così in evidenza un dato di particolare significato.

Se, nel sistema previgente, gli insiemi - pur appartenendo esclusivamente alla pianificazione urbanistica - erano comunque assoggettati a un procedimento caratterizzato dal necessario intervento della Provincia, appare difficilmente spiegabile che il legislatore abbia successivamente ritenuto di escludere ogni forma di partecipazione provinciale proprio dopo aver trasformato gli stessi insiemi in beni paesaggistici e averli collocati nell'ambito della sovraordinata pianificazione paesaggistica.

La disciplina del 2018 realizza, pertanto, una duplice, contestuale e incongruente innovazione: rafforza la qualificazione sostanziale degli insiemi, elevandoli a beni paesaggistici, ma, al tempo stesso, attenua radicalmente, sino ad annullarlo, il ruolo della Provincia nella relativa funzione amministrativa.

Una simile contraddittoria evoluzione normativa non appare agevolmente riconducibile al modello della mera delegazione di funzioni contemplato dall'art. 18 dello statuto speciale. Al contrario, essa sembra costituire un ulteriore indice del fatto che il legislatore provinciale non si sia limitato a disciplinare modalità di esercizio di una funzione rimasta provinciale, ma abbia inteso attribuire ai Comuni una competenza amministrativa piena ed esclusiva proprio in un settore che, per effetto della stessa legge provinciale, è ormai divenuto parte integrante della tutela del paesaggio.

7.5.8. Le illustrate incongruenze sistematiche - va aggiunto - non sembrano rilevare soltanto sotto il profilo del possibile contrasto dell'art. 48, comma 3, della legge provinciale n. 9 del 2018 con gli articoli 16 e 18 dello statuto speciale. Esse appaiono idonee a evidenziare anche un autonomo profilo di manifesta irragionevolezza della disciplina introdotta dalla disposizione censurata.

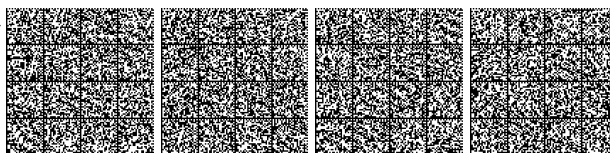
Dopo avere qualificato gli insiemi quali beni paesaggistici e averli collocati nell'ambito della pianificazione paesaggistica, il legislatore provinciale ha, infatti, eliminato proprio quel coinvolgimento della Provincia che, sia nel restante impianto della medesima legge sia nella disciplina previgente, costituiva il tratto caratterizzante dei procedimenti incidenti sulla tutela del paesaggio o, comunque, concernenti gli insiemi. Ne deriva un assetto normativo nel quale, paradossalmente, all'accrescersi del rilievo paesaggistico attribuito agli insiemi corrisponde l'integrale esclusione dell'ente cui lo statuto speciale attribuisce le funzioni amministrative nella materia della tutela del paesaggio.

Una simile inversione della logica del sistema, priva di una plausibile giustificazione rinvenibile nell'impianto della legge provinciale, non sembra conciliabile con il canone di ragionevolezza che deve presidiare l'esercizio della discrezionalità legislativa e appare, conseguentemente, suscettibile di integrare anche un vizio di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 3 della Costituzione.

8. Le considerazioni svolte inducono, riassuntivamente, a dubitare che il meccanismo previsto dall'art. 48, comma 3, possa essere qualificato come mera delega dell'esercizio di funzioni amministrative ai sensi dell'art. 18 dello statuto.

Né il maturato sospetto d'incostituzionalità dell'art. 48, comma 3, della legge provinciale n. 9 del 2018 per violazione degli articoli 8, punto 6, 16 e 18 dello statuto appare superabile facendo leva sul principio di sussidiarietà e sulla valorizzazione del livello comunale che tradizionalmente caratterizza il Governo del territorio.

Il principio di sussidiarietà, sancito dall'art. 118, primo comma della Costituzione, stabilisce che le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, esse siano conferite a province, città metropolitane, regioni o Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Esso esprime pertanto un



criterio dinamico di allocazione delle funzioni amministrative, volto a garantirne l'esercizio al livello istituzionale più vicino agli interessi coinvolti, ma al tempo stesso idoneo a giustificare l'attribuzione a livelli territoriali superiori quando la natura o la dimensione degli interessi da perseguire richiedano forme unitarie di Governo.

Ne consegue che tale principio non implica necessariamente che le funzioni amministrative debbano essere integralmente attribuite all'ente territoriale minore, né comporta che quest'ultimo debba essere sottratto a forme di indirizzo, coordinamento, vigilanza o controllo da parte del livello di Governo al quale l'ordinamento attribuisce la titolarità della funzione. Al contrario, esso presuppone una modulazione dell'esercizio delle funzioni pubbliche in ragione dell'attinenza territoriale degli interessi coinvolti, la quale può articolarsi su più livelli istituzionali, combinando la valorizzazione della prossimità territoriale con l'esigenza di assicurare il perseguimento unitario degli interessi pubblici affidati ai diversi enti territoriali.

Del resto, l'intero sistema della pianificazione territoriale e paesaggistica, nonché dell'individuazione dei relativi beni, risulta tradizionalmente imperniato su modelli procedurali articolati su più livelli istituzionali: da un lato, quello comunale, volto a valorizzare la conoscenza del territorio e la vicinanza agli interessi locali; dall'altro, quello provinciale, chiamato ad assicurare la composizione unitaria degli interessi paesaggistici e territoriali e la coerenza complessiva dell'assetto pianificatorio.

Tale assetto, che trova plurime espressioni anche nei procedimenti pianificatori disciplinati dalla legge provinciale 10 luglio 2018, n. 9 (Territorio e paesaggio), costituisce una tipica manifestazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma della Costituzione. In quest'ottica, l'articolazione multilivello del procedimento amministrativo, sovente caratterizzato da una formazione progressiva e dal concorso di apporti riconducibili a distinti livelli di Governo, consente di coniugare la valorizzazione della prossimità territoriale con il perseguimento unitario degli interessi pubblici affidati ai diversi enti territoriali.

Nel quadro delineato, la valorizzazione del ruolo del comune nell'individuazione e nella disciplina degli insiemi non risulta di per sé incompatibile con la permanenza in capo alla provincia di poteri di indirizzo, coordinamento, vigilanza o sostituzione, analoghi a quelli che la Corte costituzionale ha ritenuto connaturati all'istituto della delega amministrativa e che il legislatore provinciale ha previsto, in diversa misura, sia nella disciplina previgente recata dall'art. 25 della legge provinciale n. 16 del 1970, sia in altri procedimenti pianificatori disciplinati dalla stessa legge provinciale n. 9 del 2018.

Ne consegue che il richiamo al principio di sussidiarietà e alla tradizionale centralità del comune nel Governo del territorio non appare, di per sé solo, idoneo a escludere il dubbio che la disciplina censurata abbia ecceduto i limiti entro i quali l'art. 18 dello statuto consente il decentramento dell'esercizio delle funzioni amministrative provinciali.

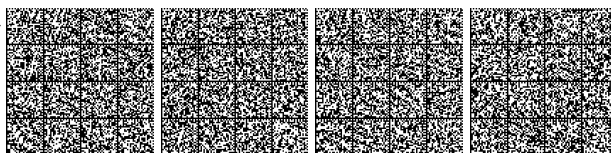
In particolare, non appare manifestamente implausibile la prospettazione secondo cui l'assenza di strumenti provinciali di indirizzo, vigilanza, controllo o sostituzione possa risolversi nella sostanziale attribuzione ai comuni della funzione amministrativa concernente l'individuazione e la disciplina degli insiemi, con conseguente alterazione del rapporto di corrispondenza tra competenza legislativa provinciale - in materia di tutela del paesaggio - e funzione amministrativa delineato dal combinato disposto degli articoli 8 e 16 dello statuto, essendo stati travalicati i limiti che circoscrivono l'istituto della delega contemplato dall'art. 18 del medesimo.

9. Nemmeno l'art. 21 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381 (recante le «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche», come modificato dall'art. 1 del decreto legislativo n. 143/2023), il quale attribuisce alle province la facoltà di disciplinare con legge provinciale le procedure autorizzative e gli aspetti attuativi della tutela paesaggistica, consente di risolvere il dubbio di costituzionalità dell'art. 48, comma 3, della l.p. n. 9/2018 nel senso della manifesta infondatezza.

La disposizione, infatti, presuppone espressamente che le funzioni legislative e amministrative in materia di tutela del paesaggio siano esercitate dalle province «ai sensi degli articoli 8, primo comma, numero 6), e 16 dello statuto di autonomia» e non può, pertanto, essere interpretata in alcun modo nel senso di consentire una riallocazione delle medesime funzioni incompatibile con l'assetto statutario cui essa stessa rinvia. La potestà di conformazione procedimentale riconosciuta al legislatore provinciale, ancorché esercitabile anche in funzione di semplificazione amministrativa, non sembra, dunque, estendersi sino al punto di consentire una riallocazione delle funzioni amministrative tale da escludere ogni effettiva possibilità di intervento dell'ente cui l'ordinamento statutario attribuisce la competenza in materia di tutela del paesaggio.

10. Giova ribadire che il dubbio di costituzionalità non attiene alla scelta legislativa di demandare ai comuni l'individuazione e la disciplina degli insiemi, quale possibile applicazione del principio di sussidiarietà e dell'art. 18 dello statuto di autonomia, bensì alla circostanza che tale attribuzione sembrerebbe operare senza la previsione di adeguati poteri di indirizzo, controllo, riesame o sostituzione in capo alla provincia.

Ne deriva il rischio che l'ente delegato finisca per esercitare la funzione come competenza sostanzialmente propria e non già come funzione riconducibile all'ente delegante, in contrasto con il principio affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 39 del 1957, secondo cui la delegazione amministrativa non comporta il trasferimento della titolarità della funzione e richiede la permanenza in capo all'ente titolare di effettivi poteri di indirizzo, vigilanza e intervento.



La questione prospettata dalla ricorrente arricchita dalle riflessioni del collegio, appare, pertanto, sorretta da argomenti giuridici non manifestamente infondati, poiché investe il problema se, nel vigente assetto statutario tuttora imperniato sul parallelismo tra potestà legislativa e funzione amministrativa nelle materie attribuite alla Provincia autonoma, tra cui, in particolare, quella della tutela del paesaggio, il legislatore provinciale possa, mediante legge ordinaria, attribuire ai comuni, in via esclusiva, una funzione amministrativa afferente a beni espressamente qualificati come paesaggistici, senza conservare alcuno dei poteri che, secondo la giurisprudenza costituzionale, costituiscono elemento essenziale dell'istituto della delega, anch'esso previsto dallo statuto speciale.

L'indeclinabilità della funzione pubblica di tutela del paesaggio, sottesa dall'inclusione dell'art. 9 della Costituzione tra i principi fondamentali della Repubblica, è stata, del resto, reiteratamente affermata dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte costituzionale n. 151 del 1986, n. 239 del 1982, n. 359 del 1985, n. 182 del 1986, n. 302 del 1998, n. 393 del 1992, n. 2 del 1996, n. 196 del 2004, n. 272 del 2009 e n. 309 del 2011) e da quella del Consiglio di Stato (cfr. Adunanza plenaria, 14 dicembre 2001, n. 9; sez. VI, 3 luglio 2012, n. 3893; sez. VI, 18 aprile 2011, n. 2378).

Il Collegio è consapevole che lo statuto speciale non contiene una disposizione che espressamente vieti al legislatore provinciale di attribuire ai comuni funzioni amministrative riconducibili a materie rientranti nella competenza legislativa primaria della Provincia e che quest'ultima dispone, in linea di principio, di ampi margini di conformazione dell'assetto amministrativo nelle materie ad essa attribuite. Nondimeno, la formulazione degli articoli 16 e 18 dello statuto, letti in modo coordinato e alla luce dei principi affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 39 del 1957, non consente di escludere che la disciplina censurata abbia oltrepassato il limite oltre il quale la delega dell'esercizio della funzione si trasforma in una sostanziale attribuzione della funzione stessa, non ammessa dall'attuale assetto statutario.

E invero, se si ammettesse che il legislatore provinciale possa liberamente trasferire ai comuni funzioni amministrative riconducibili a materie attribuite alla competenza legislativa primaria della provincia, la previsione statutaria che attribuisce tali funzioni amministrative alla provincia (art. 16) e quella che consente la delega di alcune di esse agli enti locali (art. 18) rischierebbero di perdere di significato e portata precettiva. Proprio tale tensione interpretativa, che non appare superabile in via ermeneutica, rende necessario il vaglio della Corte costituzionale.

11. Conclusivamente, consegue da quanto precede, che il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 3, della legge provinciale n. 9 del 2018, nella parte in cui demanda ai Comuni l'individuazione e la disciplina degli insiemi mediante il procedimento di cui all'art. 60, senza prevedere forme di indirizzo, controllo o sostituzione da parte della Provincia, non può ritenersi manifestamente infondato in relazione agli articoli 8, n. 6, 16 e 18 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670.

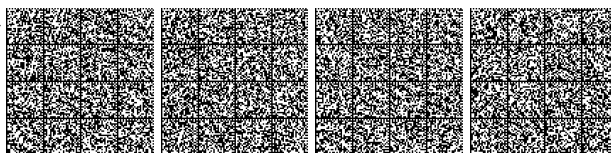
Allo stesso modo, non appare manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità dell'art. 48, comma 3, cit., in relazione all'art. 3 Cost., dal momento che, per quanto descritto in precedenza in merito al raffronto tra i procedimenti di variante del piano paesaggistico in caso di modifica di un insieme (art. 48, comma 3), da un lato, e del piano per il territorio e il paesaggio in caso di inserimento di un intervento suscettibile di incidere su un insieme (art. 54), dall'altro lato, la censurata disposizione introduce - come s'è visto - un'inversione della logica del sistema, priva di una plausibile giustificazione rinvenibile nell'impianto della legge provinciale, inversione che non sembra conciliabile con il canone di ragionevolezza che deve presidiare l'esercizio della discrezionalità legislativa.

12. Deve, infine, escludersi che il prospettato dubbio di legittimità costituzionale possa essere superato mediante un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata.

Secondo il consolidato insegnamento della Corte costituzionale, il giudice è tenuto a privilegiare, tra le possibili opzioni ermeneutiche consentite dal testo normativo, quella conforme a Costituzione, potendo sollevare questione di legittimità costituzionale soltanto quando tale operazione interpretativa non risulti praticabile. Nel caso di specie, tuttavia, il dato normativo non appare suscettibile di una lettura alternativa idonea a superare il denunciato contrasto con gli articoli 8, n. 6, 16, comma 1, e 18, comma 2, dello statuto speciale.

L'art. 48, comma 3, della l.p. n. 9/2018 attribuisce espressamente ai comuni la competenza all'individuazione e alla disciplina degli insiemi e, a tal fine, richiama il procedimento di cui all'art. 60 della medesima legge. Tale procedimento si svolge integralmente in ambito comunale e non prevede alcuna forma di approvazione, controllo, indirizzo, vigilanza, sostituzione o avocazione da parte della provincia.

Pertanto, qualora si ritenesse che la disciplina denunciata ecceda i limiti della delegazione amministrativa consentita dall'art. 18 dello statuto speciale, il relativo vulnus non potrebbe essere eliminato mediante attività interpretativa. Una lettura costituzionalmente orientata della disposizione richiederebbe infatti l'introduzione di forme di intervento provinciale del tutto assenti nel testo normativo ovvero la sostituzione del procedimento espressamente previsto dal legislatore con un diverso modulo procedimentale, operazioni che eccedono i limiti dell'interpretazione e si risolverebbero in un'inammissibile attività manipolativa.



Né, avuto riguardo al chiaro rinvio all'art. 60 della l.p. n. 9 del 2018 operato dalla disposizione censurata, appaiono praticabili interpretazioni della medesima che consentano di superare il rilevato contrasto con l'art. 3 della Costituzione, atteso che l'incongruenza sistematica sopra evidenziata discende direttamente dall'opzione normativa espressa dal legislatore provinciale e non da un'incertezza del dato testuale.

Ne discende che i dubbi prospettati non possono essere risolti in via ermeneutica e richiedono, pertanto, l'intervento del giudice delle leggi.

13. Va sollevata, in definitiva, questione di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 3, della legge provinciale della Provincia autonoma di Bolzano 10 luglio 2018, n. 9 («Territorio e paesaggio»), nella parte in cui dispone che «per la individuazione e la disciplina degli insiemi di cui all'art. 11, comma 1, lettera b), si applica il procedimento di cui all'art. 60» e che «l'approvazione della variante spetta comunque sempre al consiglio comunale», per contrasto con gli articoli 8, n. 6, 16 e 18 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol) e con l'art. 3 della Costituzione.

Ad avviso del collegio, in particolare, non appare manifestamente infondato il dubbio che la disposizione censurata, attribuendo ai comuni l'individuazione e la disciplina degli insiemi, qualificati dall'art. 11 della medesima legge provinciale come beni paesaggistici, mediante un procedimento che si conclude integralmente in sede comunale e senza prevedere poteri provinciali di indirizzo, vigilanza, controllo o sostituzione, oltre a palesare profili di illogica eccentricità sistematica, ecceda i limiti entro i quali l'art. 18 dello statuto consente la delega di funzioni amministrative agli enti locali e determini una sostanziale sottrazione alla provincia di funzioni amministrative che, in forza del combinato disposto degli articoli 8, n. 6, e 16 dello statuto speciale, appaiono rientrare nella competenza provinciale in materia di tutela del paesaggio.

12. Vanno conseguentemente disposte, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, secondo le modalità indicate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa - Sezione autonoma di Bolzano, interlocutoriamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 48, comma 3, della legge provinciale 10 luglio 2018, n. 9 («Territorio e paesaggio»), per contrasto con gli articoli 8, numero 6), 16, comma 1, e 18, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 e con l'art. 3 della Costituzione.

Sospende il presente giudizio con rinvio al definitivo per ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente della Provincia autonoma di Bolzano e sia comunicata al Presidente del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano.

Così deciso in Bolzano nella Camera di consiglio del giorno 24 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Stephan Beikircher, Presidente;

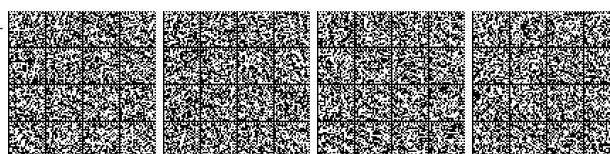
Alda Dellantonio, consigliere - estensore;

Michele Menestrina, consigliere;

Fabrizio Cavallar, consigliere.

Il Presidente: BEIKIRCHER

L'estensore: DELLANTONIO



N. 159

Ordinanza del 21 aprile 2026 del Tribunale di Prato nel procedimento penale a carico di P. T. e A. V.

Reati e pene – Favoreggiamento dell’immigrazione clandestina aggravato per essere il fatto commesso in concorso da tre o più persone – Trattamento sanzionatorio.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 12, comma 3, lettera *d*).

TRIBUNALE DI PRATO

SEZIONE PENALE

Il Tribunale, in composizione collegiale, composto dai magistrati:

dott. Matteo Cavedoni, Presidente;

dott. Francesco Santarelli, Giudice;

dott. Iacopo Santinelli, Giudice.

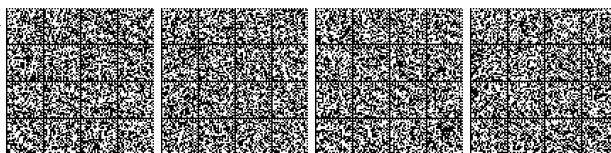
Visti gli atti del procedimento, viste le risultanze dell’istruttoria dibattimentale condotta, udite le conclusioni delle parti rassegnate nel corso dell’udienza odierna, a scioglimento della camera di consiglio, pronuncia la seguente ordinanza di rimessione alla corte costituzionale di questione di legittimità costituzionale.

1. La ricostruzione della vicenda processuale

Nell’ambito del presente procedimento penale, ai capi 1, e 7 sono contestati agli imputati T... P... (capi 1, e 7) e V... A... (capo 7) la violazione dell’art. 12 comma 1, 3 lettera *d*) e 3-*ter* lettera *b*) del T.U. Immigrazione.

In particolare al capo 1 dell’imputazione si contesta a T... P..., in qualità di amministratore delegato della società sportiva «...», a G... F... (già giudicato separatamente), in qualità di Presidente della società sportiva «...», a P... F... (già giudicato separatamente), in qualità di procuratore sportivo e agente FIFA, anche avvalendosi della collaborazione di A... G... D... G... che agiva in ..., la violazione delle disposizioni del Testo Unico concernente la disciplina dell’immigrazione, consistite nell’aver compiuto nel ... atti diretti a procurare illegalmente l’ingresso nel territorio dello Stato dei minori ivoriani D... A... I... (nato il ...), K... Z... T... (nato il ...), N... S... K... A... (nato il ...), K... K... C... M... (nato il ...), producendo presso l’Ambasciata Italiana della ... documentazione attestante fatti, secondo la prospettazione accusatoria, falsi legittimanti il motivo di ingresso in Italia posti a sostegno di una richiesta di visto di ingresso apparentemente per «stage sportivo di allenamento finalizzato al perfezionamento della tattica e della tecnica di gioco» da svolgersi presso la società sportiva «...» e presso la società sportiva «...», con l’obiettivo di dissimulare il reale motivo di ingresso costituito invece, secondo la prospettazione accusatoria, dal garantire a titolo definitivo la permanenza dei minori sul territorio dello Stato per adibirli stabilmente all’esercizio dell’attività calcistica nell’ottica del loro tesseramento e della successiva cessione dei diritti relativi alle prestazioni sportive, per assicurare le quali si facevano cedere in ... dai rispettivi genitori dei minori la potestà genitoriale con cui si facevano successivamente nominare «tutori legali» dei minori sul territorio nazionale. Viene contestata sia l’aggravante di aver commesso il fatto in più di tre persone sia l’aver commesso il fatto al fine di trarne il profitto, che sarebbe stato costituito dallo sfruttamento economico delle prestazioni sportive dei minori.

Al capo 7 dell’imputazione invece si contesta a T... P..., in qualità di amministratore delegato della società «...», a ... già giudicato separatamente) in qualità di procuratore sportivo e agente FIFA, e a V... A..., in qualità di segretario amministrativo della società «...», la violazione delle disposizioni del Testo Unico concernente la disciplina dell’immigrazione, consistita nell’aver compiuto tra ... e ... atti diretti a procurare illegalmente l’ingresso nel territorio dello Stato del minore C... I... (n. in ... il ...), producendo, in tempi diversi, presso l’Ambasciata Italiana del Senegal, competente a rilasciare visti d’ingresso per i cittadini della ..., documentazione attestante, secondo la prospettazione accusatoria, fatti falsi legittimanti il motivo di ingresso in Italia posti a sostegno di una richiesta di visto di ingresso apparentemente per un «provino calcistico» da svolgersi presso l’«...», con l’obiettivo di dissimulare il reale motivo di ingresso invece costituito, secondo la prospettazione accusatoria, dal garantire a titolo definitivo la permanenza del minore sul territorio dello Stato per adibirlo stabilmente all’esercizio dell’attività calcistica nell’ottica del suo tesseramento e della succes-



siva cessione dei diritti relativi alle prestazioni sportive. Viene contestata l'aggravante di aver commesso il fatto in tre persone e di aver commesso il fatto al fine di trarne il profitto, che sarebbe stato costituito dallo sfruttamento economico delle prestazioni sportive del minore.

Di fronte a questo Tribunale in composizione collegiale si è svolta l'intera istruttoria dibattimentale e le parti hanno rassegnato le rispettive conclusioni.

Nel corso dell'odierna camera di consiglio il Tribunale ha rilevato d'ufficio la questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 12 comma 3 lettera d) Testo unico immigrazione limitatamente alle fattispecie in cui il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro, per contrasto con il principio di uguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione) e con il principio di proporzionalità della sanzione penale (articoli 3, 27, comma 3 della Costituzione).

2. Sulla rilevanza della questione

La questione appare rilevante nel presente giudizio, poiché la definizione dello stesso dipende necessariamente dalla legittimità costituzionale della disposizione censurata.

Nel procedimento in esame, agli imputati è contestato il delitto di cui agli artt. 81, comma 2, e 110 c.p., in relazione all'art. 12, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1998, aggravato, tra l'altro, ai sensi del comma 3, lett. d), della medesima disposizione, per essere il fatto stato commesso in concorso tra tre o più persone.

Tale circostanza aggravante, che appare applicabile nel caso di specie trattandosi di ipotesi concorsuale a cui hanno preso parte più di tre persone, incide in modo diretto e determinante sulla cornice edittale applicabile, comportando il passaggio dal trattamento sanzionatorio previsto dal comma 1 (reclusione da uno a cinque anni) a quello sensibilmente più grave stabilito dal comma 3 (reclusione da cinque a quindici anni), con effetti immediati non solo sulla quantificazione della pena, ma anche sulla disciplina della prescrizione del reato.

Ove la circostanza aggravante di cui all'art. 12, comma 3, lett. d), decreto legislativo n. 286 del 1998 dovesse essere esclusa in conseguenza di una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, residuerebbe eventualmente solo la contestata aggravante di cui al comma 3-ter, lett. B), che prevede un aumento di pena da un terzo alla metà rispetto alla fattispecie base, oltre alla multa di euro 25.000,00 «per ogni persona».

Il giudizio principale non può pertanto essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata, poiché la disposizione impugnata è destinata a trovare applicazione diretta nel caso concreto ed è idonea a determinare in modo attuale e decisivo la qualificazione giuridica del fatto e la cornice edittale applicabile.

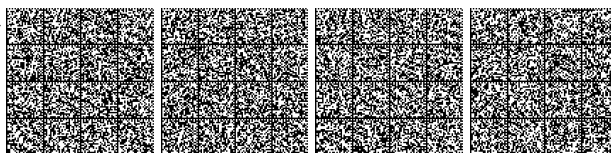
Appare quindi integrato il requisito della rilevanza richiesto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

3. La non manifesta infondatezza

Come noto, con la sentenza emessa dalla Corte costituzionale n. 63/2022, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, lettera d), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), limitatamente alle parole «o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti».

Ad avviso di questo collegio, le ragioni sottese a tale decisione potrebbero essere ravvisate anche avuto riguardo all'art. 12, comma 3, lett. d), del decreto legislativo n. 286/1998 con riferimento alle parole «il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro».

La Corte, invero, nella sentenza in esame, ha ravvisato l'irragionevolezza della cornice edittale prevista per le aggravanti oggetto di declaratoria di incostituzionalità nella manifesta sproporzione della scelta sanzionatoria sia in relazione alla pena prevista per la fattispecie base, sia rispetto ai limiti edittali delle pene previste per altre figure di reato (con specifico riferimento ai delitti in materia di falso), sia avuto riguardo all'intrinseca gravità delle condotte rientranti nelle medesime ipotesi aggravate. Più in particolare, la Corte ha ritenuto che l'aumento della cornice edittale per la pena detentiva, rispetto alla fattispecie base, nella misura di un quintuplo del minimo e del doppio del massimo, può trovare una sua *ratio* giustificatrice solo se la fattispecie circostanziale denota una plurioffensività della condotta, tale da incidere, anche in ossequio agli obblighi stabiliti in materia dall'Unione europea, sulla dignità, la salute e la vita degli stranieri dei quali si procuri l'ingresso illegale nel territorio dello Stato. Nella motivazione, invero, si legge che «ciò appare evidente rispetto alle due ipotesi aggravate previste dalle lettere b) e c) del comma 3, integrate dall'essere stata la persona trasportata esposta rispettivamente a un pericolo per la propria vita o incolumità, e addirittura a trattamenti inumani o degradanti: ipotesi, entrambe, che non possono non richiamare alla mente le drammatiche immagini di viaggi su imbarcazioni di fortuna e sovraffollate, o in precari nascondigli in celle frigorifere destinate al trasporto di merci, che spesso sfociano in eventi fatali. Le due ipotesi sono, d'altronde, oggetto di obblighi sovranazionali di mag-



giore punibilità: il Protocollo di Palermo richiede per entrambe un aggravamento di pena (*supra*, punto 3.7.1.), mentre il «*Facilitators Package*» impone per la prima ipotesi l'adozione di pene «privative della libertà, il cui massimo non può essere inferiore a otto anni».

Va escluso, tuttavia, che la mera dimensione plurioffensiva espressa dall'aggravante sia da sola sufficiente a giustificare il considerevole innalzamento della cornice edittale previsto dal comma 3, dell'art. 12 citato. Ed invero, non vi è dubbio che l'aggravante originariamente prevista dalla lett. d), relativa all'utilizzo di documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti, avesse natura plurioffensiva.

La medesima prevedeva, infatti, un'ipotesi di reato complesso, nella quale, oltre alla lesione dell'interesse all'ordinata gestione dei flussi migratori, era prevista la tutela del bene giuridico rappresentato dalla fede pubblica, al cui presidio sono posti, nel codice penale, i reati di falso richiamati dall'aggravante in parola. In merito, sempre dalla motivazione della citata sentenza, si legge che «Non v'è dubbio, infatti, che il possesso e l'uso di documenti totalmente o parzialmente falsi, o anche solo illecitamente ottenuti (presumibilmente, a mezzo di un'attività integrante altri reati), conferisca alla condotta una connotazione offensiva ulteriore rispetto a quella propria della fattispecie base. La «fede pubblica», individuata dal codice penale come bene giuridico dell'intera classe dei reati di falso, evoca in effetti esigenze di tutela di interessi di grande rilievo per l'ordinamento e la società nel suo complesso, a cominciare dall'ordine e dalla sicurezza pubblica, i quali richiedono la veritiera identificazione di tutte le persone presenti nel territorio nazionale». Ed infatti, l'aggravante in esame è stata ritenuta irragionevole in relazione allo scarto esistente tra le pene previste per i reati in materia di falso e quella prevista dal comma 3 e non per una carenza di plurioffensività.

Ebbene, ritiene questo collegio che, anche a voler ravvisare una plurioffensività nelle ipotesi previste dall'art. 12, comma 3, decreto legislativo n. 286/1998 commesse in concorso da almeno tre persone, tuttavia, l'entità della cornice edittale prevista da tale aggravante non trovi giustificazione in casi analoghi.

L'art. 112, comma primo, n. 1, del codice penale, prevede un'aggravante ad effetto comune, con aumento, quindi, fino a un terzo, se il reato è commesso in concorso da almeno cinque persone. L'aumento della pena è incomparabilmente inferiore a quello previsto dall'aggravante in esame.

Non ignora questo Collegio che, al contrario, aumenti significativi siano previsti da talune aggravanti stabilite dalla parte speciale del codice e, segnatamente, dagli artt. 339, 385, 416, 625 n. 5, 628, comma terzo, e 629 comma 2. Si tratta, però, di casi in cui non viene in rilievo il concorso di persone *sic et simpliciter*: in tali ipotesi è, infatti, richiesto un *quid pluris*, rappresentato dalla effettiva riunione delle persone o dalla stabilità dell'associazione fra le stesse.

Anche il reato di cui all'art. 609-octies del codice penale, non punisce il mero concorso, richiedendo la partecipazione di più persone riunite.

Non sembrerebbe nemmeno possibile rinvenire la *ratio* dell'aggravante nel fatto che il concorso di tre persone possa essere considerato un sintomo della esistenza di una organizzazione criminale dedita al traffico di esseri umani o del collegamento tra gli autori del reato e una di tali organizzazioni.

Intanto, è la stessa Corte ad aver escluso che il mero contatto occasionale con una organizzazione criminale possa giustificare una cornice edittale di tal fatta. Ed invero, nella motivazione della sentenza più volte richiamata, è dato leggere che «Né persuade l'argomento, speso dall'Avvocatura generale dello Stato nella discussione in udienza, secondo cui chi si procura un documento falso, o illecitamente consegue la disponibilità di un documento autentico, necessariamente entra in contatto con organizzazioni criminali in grado di fornirgli un tale «servizio». In effetti, anche ammesso che quanto descritto dalla difesa statale sia ciò che accade nella normalità dei casi, l'argomento non suggerisce affatto che l'autore dell'illecito sia per ciò stesso stabilmente coinvolto nell'organizzazione criminale – come sarebbe necessario a giustificare il drastico innalzamento di pena previsto rispetto alla fattispecie base –, ma semplicemente che egli si sia occasionalmente rivolto all'organizzazione al solo scopo di essere aiutato a far entrare in Italia uno straniero in violazione della normativa vigente, esattamente come potrebbe fare lo stesso straniero che intenda raggiungere un tale scopo (il quale resterebbe punibile ai sensi della sola contravvenzione di cui all'art. 10-bis testo unico immigrazione, in concorso con i delitti di falso eventualmente realizzati)».

D'altronde, la medesima corte, nella sentenza n. 311/2011, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, ha chiarito che «dal paradigma legale tipico esula, in ogni caso, il necessario collegamento dell'agente con una struttura associativa permanente. Il reato può bene costituire frutto di iniziativa meramente individuale: la presenza di un numero di concorrenti pari o superiore a tre è, infatti — come



accennato — solo una delle ipotesi alternativamente considerata dalla citata norma. D'altra parte, quando pure risulti ascrivibile a una pluralità di persone, il fatto può comunque mantenere un carattere puramente episodico od occasionale e basarsi su una organizzazione rudimentale di mezzi:

evenienza, questa, che — stando a quanto si riferisce nell'ordinanza di rimessione — si sarebbe, del resto, verificata nel caso oggetto del giudizio *a quo*. Ciò, indipendentemente dal rilievo che, secondo quanto già chiarito da questa Corte in rapporto al delitto di associazione finalizzata al narcotraffico, neppure la natura associativa del reato basterebbe, di per sé sola, a legittimare la presunzione in parola, ove non accompagnata da una particolare «qualità» del vincolo fra gli associati, come nell'ipotesi dell'associazione mafiosa (sentenza n. 231 del 2011). In sostanza, dunque, le fattispecie criminose cui la presunzione in esame è riferita possono assumere le più disparate connotazioni: dal fatto ascrivibile ad un sodalizio internazionale, rigidamente strutturato e dotato di ingenti mezzi, che specula abitualmente sulle condizioni di bisogno dei migranti, senza farsi scrupolo di esporli a pericolo di vita; all'illecito commesso da *tantum* da singoli individui o gruppi di individui, che agiscono per le più varie motivazioni, anche semplicemente solidaristiche in rapporto ai loro particolari legami con i migranti agevolati, essendo il fine di profitto previsto dalla legge come mera circostanza aggravante (comma 3-bis, lettera b, dell'art. 12 del decreto legislativo n. 286 del 1998). L'eterogeneità delle fattispecie concrete riferibili al paradigma punitivo astratto non consente, dunque, di enucleare una regola generale, ricollegabile ragionevolmente a tutte le «connotazioni criminologiche» del fenomeno».

Corroborano tali considerazioni proprio i fatti contestati nel presente processo, nel quale non risulta esservi stato alcun collegamento tra gli imputati e organizzazioni criminali dedite al traffico di esseri umani, né la fattispecie concreta ha fatto emergere una organizzazione articolata, stabile e complessa. Non appare, quindi, equiparabile la gravità rappresentata dalla commissione del fatto da parte di un sodalizio criminale stabile rispetto a quella meramente concorsuale. Ne discenderebbe la irragionevolezza della riconducibilità dei due fenomeni criminosi nell'alveo del medesimo trattamento sanzionatorio. Diversa è, invero, la responsabilità di chi prenda parte ad un sodalizio stabilmente dedito al traffico di esseri umani, rispetto a chi, come nel caso di specie, si adoperi occasionalmente per procurare l'ingresso di stranieri, senza approfittare del loro stato di bisogno, ma al solo fine di aggirare le norme poste a presidio dei flussi di ingresso.

In definitiva, quindi, ritiene questo Collegio non manifestamente infondata la questione relativa alla violazione, da parte dell'art. 12, comma 3, lett. d), decreto legislativo n. 286/1998, limitatamente alle parole «il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro», degli artt. 3 e 27 della Costituzione, per manifesta sproporzione del trattamento sanzionatorio previsto sia avuto riguardo alle gravità in concreto del fatto descritto dalla norma stessa, anche rispetto alle altre ipotesi in cui si applica la citata aggravante, sia in relazione agli aumenti di pena previsti in casi simili, ove il mero concorso di persone è previsto quale aggravante.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge 83 del 1957, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, lettera d), T.U. imm., limitatamente alle fattispecie in cui il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro, per contrasto con il principio di uguaglianza e ragionevolezza (art. 3 della Costituzione) e con il principio di proporzionalità della sanzione penale (articoli 3 e 27 della Costituzione).

Sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della cancelleria.

Visto l'art. 159, comma 1, n. 2) del codice penale, sospende il corso della prescrizione.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata al Presidente della Camera dei Deputati e al Presidente del Senato.

Prato, 21 aprile 2026

Il Presidente: CAVEDONI

I giudici: SANTARELLI - SANTINELLI



N. 160

Ordinanza del 3 agosto 2026 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da A. T. contro Ministero della giustizia, Presidenza del Consiglio dei ministri e Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)

Ordinamento giudiziario – Giudice onorario – Riforma organica della magistratura onoraria – Contingente ad esaurimento dei magistrati onorari in servizio – Procedura valutativa di conferma dei magistrati onorari in servizio, introdotta dalla legge n. 234 del 2021 – Riconoscimento di un’indennità per i magistrati onorari in servizio che non accedano alla conferma, tanto nell’ipotesi di mancata presentazione della domanda, quanto in quella di mancato superamento della procedura valutativa – Omessa applicazione del riconoscimento dell’indennità anche ai magistrati onorari confermati (in riferimento ai diritti conferiti dall’Unione europea, quanto alle ferie retribuite, alla previdenza e all’assistenza) – Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2026.

- Decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), art. 29, comma 2.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE PRIMA

ha pronunciato la presente ordinanza, sul ricorso numero di registro generale n. 751 del 2024, proposto da A. T., rappresentata e difesa dagli avvocati Egidio Lizza, Luigi Serino, Giovanni Romano, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

Contro:

Ministero della giustizia, Presidenza del Consiglio dei ministri, rappresentati e difesi dall’Avvocatura generale dello Stato, domiciliati in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Inps, rappresentato e difeso dall’avvocato Flavia Incletolli, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

Per l’accertamento «della qualifica di lavoratore a tempo determinato della ricorrente Giudice di pace ai sensi delle direttive UE e dei conseguenti diritti retributivi, contributivi, alle ferie, all’adeguato orario di lavoro, a non subire l’abusiva reiterazione di rapporti a termine, come riconosciuti dalle direttive UE e dalle sentenze della CGUE, rese nei casi UX c. Italia del 16 luglio 2020 e PG c. Italia del 7 aprile 2022, con ogni conseguente condanna anche di carattere risarcitorio, per i danni sia di natura patrimoniale che non patrimoniale».

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

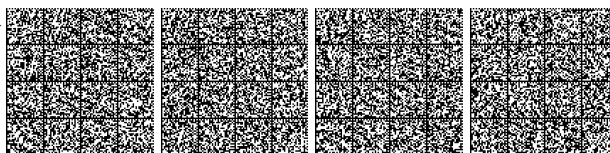
Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della giustizia, della Presidenza del Consiglio dei ministri e dell’Inps;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 24 giugno 2026 il dott. Angelo Fanizza e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ricostruzione dei fatti e svolgimento del giudizio (punti 1 - 6).

1. La dott.ssa A. T. ha adito questo Tribunale per ottenere il «riconoscimento della qualifica di lavoratore a tempo determinato della ricorrente Giudice di pace ai sensi delle direttive UE e dei conseguenti diritti retributivi, contributivi, alle ferie, all’adeguato orario di lavoro, a non subire l’abusiva reiterazione di rapporti a termine, come riconosciuti dalle direttive UE e dalle sentenze della CGUE, rese nei casi UX c. Italia del 16 luglio 2020 e PG c. Italia del 7 aprile 2022, con ogni conseguente condanna anche di carattere risarcitorio, per i danni sia di natura patrimoniale che non patrimoniale».

In punto di fatto, ha esposto che «con decreto n. ... del ..., veniva nominata vice Pretore onorario presso la Pretura circondariale di Messina per il triennio ... con presa di servizio a partire dal ... (...); successivamente, con nota prot. ... del ... relativa alla delibera adottata dall’assemblea plenaria della seduta del ..., il CSM confermava la dott.ssa T. quale Giudice onorario del Tribunale di ...»; ha soggiunto che «in data ... (...) prestava giuramento e veniva immessa nel



possesto delle funzioni di giudice di pace presso la sede di ...»: incarico nuovamente confermato dal CSM a decorrere dal ... e, per un ulteriore rinnovo, dal ... ed ancora dal ... (cfr: pag. 2); è, poi, accaduto che la ricorrente ha beneficiato di «proroga biennale disposta con l'art. 2-bis del decreto-legge n. 150/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 15/2014, fino al 31 dicembre 2015. Per effetto dell'art. 1, comma 610 della legge n. 208/2015, la dott.ssa T. veniva, nuovamente, mantenuta in servizio a far data dal ...»; e, inoltre, è stata «confermata per un secondo mandato quadriennale nell'incarico di Giudice di pace onorario presso il Tribunale di ..., a decorrere dal ..., con scadenza al ...»; da ultimo, la ricorrente ha fatto presente di aver presentato domanda per la stabilizzazione ai sensi del decreto legislativo n. 116/2017 e che «con il decreto ministeriale ..., il Ministero della giustizia confermava l'odierna esponente nell'incarico di Giudice onorario di pace in servizio come giudice di pace nella sede di ...» (cfr: pag. 3).

Relativamente alla propria attività, la ricorrente ha rappresentato che «ha tenuto e tiene tuttora le udienze civili, per tre giorni a settimana (solitamente mercoledì/giovedì/venerdì), come, peraltro, confermato dalla istanza ex art. 31, comma 2 e 3, decreto legislativo n. 116/2017 trasmessa al Presidente del Tribunale di ... del ... con la quale, appunto, la ricorrente optava per il regime composto da tre impegni settimanali (...). Dal ... al ..., inoltre, la stessa è stata assegnata alla Sezione immigrazione, ivi occupandosi di convalide e trattenimento degli immigrati presso il CIE, dei decreti di espulsione emessi dal prefetto e delle convalide del fine pena per gli stranieri ristretti in carcere. In ordine a ciò, l'esponente ha dovuto garantire la propria reperibilità anche nei giorni di sabato e festivi nonché per il periodo feriale di agosto» (cfr: pag. 4).

Ha lamentato che «tutte le volte in cui è incorsa in impedimenti, anche di salute, che non hanno consentito di adempiere alle ordinarie mansioni, non ha percepito indennità, assegni, congedi o quant'altro previsto dalla legislazione interna a favore dei magistrati di carriera o, più in generale, dei dipendenti dello Stato» (cfr: pag. 5).

2. Dopo un'articolata ricostruzione normativa (pagg. 5 - 10), ha dedotto a fondamento della domanda i seguenti motivi:

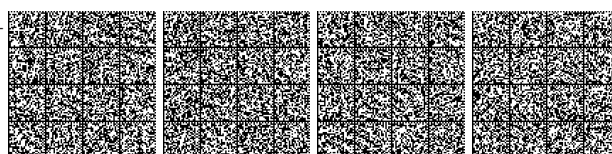
1) «Violazione della clausola 2 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato recepito dalla direttiva 1999/70/CE; violazione della clausola 4, commi 1 e 2 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato recepito nella direttiva 1999/70/CE e della clausola 4, commi 1 e 2 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale recepito dalla direttiva 1997/81/CE; violazione dell'art. 7 della direttiva 2003/88/CE sull'orario di lavoro, in combinato disposto della clausola 4, punto 1 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato recepito nella direttiva 1999/70/CE e della clausola 4, punto 1 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale recepito dalla direttiva 1997/81/CE; violazione degli articoli 1, 2, comma 2, lett. a) e 6 della direttiva 2000/78/CE».

La ricorrente ha richiamato la sentenza della Corte di giustizia del 16 luglio 2020, n. C-658/18, nonché la sentenza della medesima Corte 7 aprile 2022, C-236/2020, illustrandone le questioni e gli esiti.

Ha sottolineato che «la distinzione tra il magistrato ordinario e quello onorario sta nella durata del rapporto. Il magistrato ordinario accede alla magistratura per concorso ed è assunto a tempo indeterminato. Il magistrato onorario accede alle funzioni giurisdizionali tramite una selezione per titoli e permane nella carica per un tempo determinato (anche se in virtù delle varie proroghe di legge, nei fatti il rapporto si è trasformato nel senso di un impiego duraturo nel tempo). Ciò tuttavia non giustifica, secondo la valutazione della CGUE, una discriminazione tra le due categorie di lavoratori alla luce della sostanziale parità di mansioni. I giudici onorari sono giudici a tempo determinato e/o parziale; tuttavia non possono essere discriminati per tale motivo» (cfr: pag. 12).

Ha, poi, evidenziato che «la Consulta, a partire dalle sentenze nn. 113/85 e 389/89 ha, con continuità, affermato che «le statuizioni interpretative della Corte di giustizia delle comunità europee hanno, al pari delle norme comunitarie direttamente applicabili, operatività immediata negli ordinamenti interni». Tale efficacia è stata riconosciuta dalla Consulta a tutte le sentenze della CGUE, ai sensi dell'art. 267 TFUE69 (Corte costituzionale n. 113/85)» (cfr: pag. 17); ha, quindi, richiamato il «primato del diritto dell'UE, il suo effetto diretto nella parte in cui prescrive l'obbligo di parità di trattamento tra le categorie di cittadini di paesi terzi, individuate dalle medesime direttive, e i cittadini dello Stato membro in cui costoro soggiornano»; ed ha evocato l'estensione dell'obbligo di parità di trattamento, «sotto il profilo delle ferie e delle tutele assistenziali e previdenziali, dei giudici di pace con i Magistrati ordinari, imponga l'applicazione delle norme vigenti per tali categorie di appartenenti alla magistratura, estendendole in favore dei giudici non togliti» (cfr: pag. 18).

Ha, perciò, osservato in chiave critica che «se non si può procedere all'equiparazione totale tra il Giudice di pace con i magistrati ordinari, allo stesso tempo, non può non rivendicarsi il diritto al godimento di ferie retribuite e alle tutele assistenziali e previdenziali, attesa la natura di lavoratore a termine nei sensi delle direttive europee citate»; ed ha, inoltre, allegato «una CTP unitamente al ricorso introduttivo, onde offrire al Tribunale il più ampio ventaglio per determinare il quantum dovuto» (cfr: pag. 19).



Ha soggiunto che «in base a tale calcolo si è valutata una omessa contribuzione a carico del Ministero, pari ad euro 312.587,75, comprensivi di rivalutazione ed interessi legali al 31 ottobre 2023»; e che «anche il TFR che deve essere inteso quale retribuzione differita anch'essa con funzione previdenziale, è stato oggetto di calcolo da parte del CTP che, al riguardo, per ciascun anno di servizio ha considerato una quota pari all'importo della indennità (retribuzione) dovuta per l'anno stesso, divisa per 13,5 (comma 1, art. 2120 del codice civile), giungendo così ad una voce economica pari ad euro 97.749,97» (cfr. pag. 20). Si è, ancora, proceduto, al calcolo del «valore delle ferie non godute», e ciò prendendo quale base «un dodicesimo delle indennità annuali percepite dal ... al ...» e, rapportata all'attività svolta, la ricorrente è pervenuta «ad una stima pari nel totale ad euro 116.365,72» (cfr. pag. 21).

Ha, poi, chiesto l'accertamento del «diritto al risarcimento del danno, dovendosi ritenere illegittimo ed abusivo il reiterato ricorso a rapporti a tempo determinato riferibili a parte ricorrente», giungendo ad un valore medio di danno, calcolato — oltre rivalutazione ed interessi al 31 ottobre 2023 — in euro 38.140,38 (cfr., ancora, pag. 21).

2) «Violazione degli art. 3, 5 e 6 della direttiva 2003/88/CE in relazione all'orario di lavoro».

Con tale motivo la ricorrente ha dedotto che «il carattere *self-executing* della direttiva 2003/88/CE è indubitabile, essendo le sue disposizioni «incondizionate e sufficientemente chiare e precise» (vedasi la sentenza del 4 dicembre 1974 della CGUE (C-41/74, Van Duyn)) ed è, pertanto da esigere, considerato il tenore della direttiva, l'automatico adeguamento alla medesima delle leggi dello Stato, indipendentemente dall'atto formale di recepimento. Infatti, le leggi statali, sia antecedentemente, che successivamente al formale recepimento della direttiva, devono comunque essere disapplicate, nella misura in cui ne ostacolano la corretta applicazione» (cfr. pag. 24).

3) «Sul diritto di parte ricorrente ad ottenere un trattamento economico pari a quello dei magistrati ordinari per il lavoro svolto — sulle differenze retributive maturate».

La ricorrente ha richiamato una sentenza del TAR Emilia-Romagna – Bologna e del Tribunale del Lavoro di Bologna, sulla scorta delle quali ha chiesto la condanna delle intime amministrazioni «al versamento delle differenze retributive maturate, individuando come parametro di riferimento la classe stipendiale HH03, ossia quella del Magistrato ordinario di prima nomina, pari ad euro 131.800,70, calcolate dall'anno ... al ..., considerando quale base di calcolo la retribuzione del Magistrato ordinario Qualifica HH03, classe 08» (cfr. pag. 25), lamentando che «per le due gravidanze avute, non ha ricevuto alcuna indennità» e chiedendo, pertanto, la corresponsione delle «retribuzioni non erogate durante i due mesi precedenti la data del parto e per i tre mesi dopo il parto (...) pari ad euro 62.337,56» (cfr. pag. 26).

4) «Domanda subordinata di risarcimento del danno per omessa trasposizione delle direttive eurounitarie e per violazione dell'art. 117 della Costituzione per espresso contrasto tra la normativa nazionale e l'art. 12 e l'art. E della carta sociale europea riveduta, ratificata con legge n. 30 del 1999, entrata in vigore il 1° settembre 1999 nonché la violazione della raccomandazione cm/rec (2010) del CEDS dei Ministri del Consiglio d'Europa».

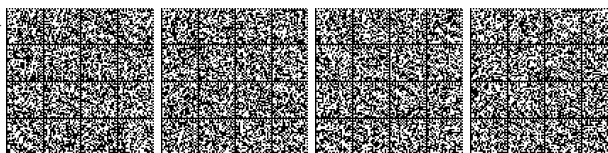
Quale domanda subordinata, la ricorrente ha chiesto «il risarcimento del danno per omessa trasposizione delle direttive eurounitarie e per violazione dell'art. 117 della Costituzione per espresso contrasto tra la normativa nazionale e l'art. 12 e l'art. E della Carta sociale europea riveduta, ratificata con legge n. 30 del 1999, entrata in vigore il 1° settembre 1999 nonché la violazione della raccomandazione cm/rec (2010) del CEDS dei Ministri del Consiglio d'Europa» (cfr. pag. 26).

5) «Violazione dell'art. 47 Carta dei diritti fondamentali dell'unione; violazione dell'art. 24 e 117 Costituzione, violazione art. 6 § 1 CEDU».

La ricorrente ha richiamato la disciplina di cui al novellato art. 29, comma 5 del decreto legislativo n. 116/2017, secondo cui la domanda di partecipazione alle procedure valutative comporta la rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso, salvo il diritto all'indennità in caso di mancata conferma, stigmatizzandone l'illegittimità alla luce della normativa comunitaria.

Relativamente a tale doglianza, la ricorrente ha chiesto disporsi il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea della questione «se le norme unionali nelle quali è enucleato il diritto o della tutela giurisdizionale effettiva ostino ad una normativa interna, quale quella di cui al novellato art. 29, decreto legislativo n. 116/2017, comma 2, ult. inciso e comma 5, che prevede la rinuncia alle pretese avanzate in via giudiziale come conseguenza dell'accesso ad una procedura concorsuale pubblica per ottenere la stabilizzazione dell'incarico di giudice onorario o del percepimento di un'indennità per il mancato accesso alla predetta procedura» (cfr. pag. 29).

E, in alternativa, la ricorrente ha, poi, prospettato che «nel caso in cui non si volesse disapplicare la normativa interna per contrasto ai suddetti principi fondamentali del diritto dell'UE, la contrarietà delle disposizioni interne con essi contrastanti andrebbe comunque rilevata attraverso la proposizione di una questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Consulta per violazione degli articoli 24 e 117 della Costituzione» (cfr. pag. 29), contestando che «una limitazione delle possibilità di accedere alla giustizia, come quella prevista dalle disposizioni in parola, si traduce nella



violazione di un preciso diritto fondamentale tutelato a livello costituzionale, unionale e internazionale. La *ratio* sottesa alla riforma del decreto legislativo n. 117/2016 è quella di una riorganizzazione organica della magistratura onoraria, che ben poteva essere conseguito senza ostacolare la legittima rivendicazione delle pretese afferenti al rapporto lavorativo pregresso» *cf.* pag. 30).

6) «Violazione dell'art. 7 della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003; della clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, concluso il 6 giugno 1997, che figura in allegato alla direttiva 97/81/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997, relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES, come modificata dalla direttiva 98/23/CE del Consiglio, del 7 aprile 1998; della clausola 4 e della clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura in allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, nonché della sentenza PG c. Ministero della giustizia e altri, della CGUE, Prima sezione, del 7 aprile 2022, C- 236/20 e dei principi generali del diritto dell'UE».

Sempre relativamente all'art. 29, comma 5 del decreto legislativo n. 117/2016, la ricorrente ha lamentato che «la partecipazione alla procedura di stabilizzazione, sia che si concluda positivamente che non, e la percezione della indennità prevista, implicano la rinuncia a rivendicare in sede giudiziale qualsiasi altra pretesa relativa al rapporto onorario pregresso» (*cf.* pag. 31).

Anche in questo caso ha collegato tematicamente l'esigenza di disporre un rinvio pregiudiziale al giudice comunitario («se la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, concluso il 6 giugno 1997, che figura in allegato alla direttiva 97/81/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997, relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES, come modificata dalla direttiva 98/23/CE del Consiglio, del 7 aprile 1998, e la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura in allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, e l'art. 7 della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, nonché i principi generali del diritto dell'UE che sanciscono la responsabilità statale per mancata attuazione delle direttive, ostano ad una normativa interna, quale quella di cui al novellato art. 29, decreto legislativo n. 116/2017, comma 2, ult. inciso e comma 5, che prevede la rinuncia ad avanzare pretese in via giudiziaria relative alla posizione previdenziale e assistenziale nonché al diritto alle ferie ed al risarcimento per abusiva reiterazione dei rapporti di lavoro a termine, afferente al rapporto di lavoro pregresso del magistrato onorario»).

E, come per il quinto motivo, ha profilato una questione di legittimità costituzionale, nuovamente argomentando che le disposizioni legislative comunitarie avrebbero carattere di immediata e diretta applicazione, cosicché «la contrarietà delle disposizioni interne con esse contrastanti andrebbe comunque rilevata attraverso la proposizione di una questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Consulta per violazione degli art. 11, 117 e 3, 36, 38 della Costituzione» (*cf.* pag. 33).

3. Si è costituito in giudizio il Ministero della giustizia unitamente alla Presidenza del Consiglio dei ministri (24 gennaio 2024).

4. Si è, inoltre, costituito in giudizio l'INPS (30 gennaio 2024), in particolare eccependo il proprio difetto di legittimazione passiva sia in riferimento alla domanda di riconoscimento della qualifica di lavoratore a tempo determinato e in ordine alla richiesta di condanna al pagamento delle differenze retributive, delle ferie, all'adeguato orario di lavoro e al risarcimento dei danni; sia in riferimento alla domanda di accertamento del diritto alla regolarizzazione della posizione contributiva e previdenziale; nel merito ha, comunque, opposto l'infondatezza del ricorso richiamando, relativamente alla costituzione del rapporto di pubblico impiego per via concorsuale, «il dovere di esclusività delle prestazioni, lo svolgimento del rapporto secondo lo statuto apposito per tale impiego, il carattere retributivo del compenso e la durata potenzialmente indeterminata del rapporto» (*cf.* pag. 8); ha, inoltre, evidenziato che la sottoposizione alla c.d. gestione separata dell'INPS ex art. 2, comma 26 della legge n. 335/1995 e, quanto al versamento dei contributi, l'assoggettamento alla disciplina riguardante i lavoratori autonomi di cui all'art. 53, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986 prefigurerebbero che «la ricomprensione nell'indennità annua degli importi necessari ad assicurare la tutela previdenziale è strettamente collegata alle specifiche modalità di funzionamento della gestione previdenziale scelta dal legislatore, che prevede un versamento da parte del professionista di un contributo annuale da calcolarsi attraverso l'applicazione di un'aliquota percentuale sui redditi dichiarati per l'attività professionale svolta nell'anno precedente» (*cf.* pag. 9).

5. A consuntivo delle domande proposte in giudizio, la ricorrente ha chiesto la condanna delle amministrazioni resistenti alla corresponsione delle seguenti somme:

a) euro 116.356,72 per ferie non godute;



b) euro 312.587,75, comprensivi di interessi e rivalutazione monetaria, per omessa contribuzione del Ministero;

c) euro 97.749,97 a titolo di TFR;

d) euro 38.140,38, comprensivi di interessi e rivalutazione monetaria, per reiterazione dei contratti;

e) il riconoscimento *manu iudicis* della classe stipendiale HH03, ossia quella corrispondente al magistrato ordinario di prima nomina, pari ad euro 131.800,70, a titolo di danno patrimoniale;

f) euro 62.337,56 per congedo per due maternità non erogato oltre l'indennità speciale prevista dall'art. 3 della legge n. 27/1981, comprensivi di interessi e rivalutazione monetaria.

Il tutto per un totale (stimato nella consulenza di parte) di euro 758.973,08.

6. In vista dell'udienza di discussione del ricorso nel merito, fissata per il 24 giugno 2026, la ricorrente ha depositato una memoria di replica (23 maggio 2026) nella quale si è soffermata sull'analisi della sentenza della Corte costituzionale 12 maggio 2026, n. 71 e, per il resto, ha controdedotto all'eccezione di difetto di legittimazione passiva dell'INPS, per il resto riportandosi alle conclusioni rassegnate nel ricorso; a tale udienza la causa è stata trattenuta per la decisione.

Questioni preliminari (punto 7).

7. Quanto ai profili di giurisdizione, la giurisprudenza (*cf.* Consiglio di Stato, sez. VII, 9 aprile 2024, n. 3242) ha rilevato che «l'attrazione alla giurisdizione del giudice amministrativo delle domande di riconoscimento in funzione risarcitoria dei diritti inerenti allo *status* di magistrato ordinario, ai quali i giudici onorari ricorrenti affermano di essere equiparabili, deriva dall'affermazione della giurisdizione esclusiva sulle controversie concernenti i magistrati ordinari contenuta nella stessa sentenza di primo grado, attraverso il richiamo ai sopra citati articoli 3, comma 1, e 63, comma 2, del c.d. sul pubblico impiego»; e che «risulta dunque irrilevante il fatto che i diritti connessi allo *status* di magistrato ordinario sono quelli «riconosciuti in via generale ai «lavoratori» dalla normativa nazionale e da quella eurounitaria». In contrario, in presenza di un titolo di giurisdizione esclusiva, (...) la cognizione sulle questioni di ordine patrimoniale, che nel caso di specie formano oggetto dell'unitaria domanda risarcitoria azionata da ciascun ricorrente, rimangono devolute al giudice amministrativo, per le ragioni di concentrazione delle tutele poste a fondamento dell'esclusività della giurisdizione attribuita a quest'ultimo, in deroga al criterio generale di riparto fondato sulla dicotomia diritti soggettivi — interessi legittimi».

7.1. Sempre in via preliminare, va, poi, respinta l'eccezione di difetto di legittimazione passiva dell'INPS, posto che, nella specie, tale Istituto sarebbe titolare dell'obbligazione relativa al pagamento dei contributi previdenziali, oggetto del contendere, correlati alla domanda di accertamento della ricorrente circa la costituzione di un rapporto di pubblico impiego e, dunque, in merito alla regolarità o integrità della propria posizione contributiva.

Pertanto, nelle azioni per la regolarizzazione del rapporto contributivo, il litisconsorzio con l'ente previdenziale è necessario poiché l'obbligo datoriale di pagare i contributi si configura, nell'ambito del rapporto di lavoro, come un obbligo di fare e non già come un diritto di credito ai contributi da parte del lavoratore. Se il litisconsorzio non fosse necessario, la sentenza di condanna ad adempiere all'obbligo contributivo, oltre a non essere direttamente utile per il lavoratore, non avrebbe effetto alcuno verso l'ente previdenziale, stante l'indisponibilità delle obbligazioni contributive e l'indiscutibile terzietà dell'ente rispetto al rapporto di lavoro, il che gli renderebbe inopponibile qualsiasi giudicato e, prima ancora, qualsiasi interruzione della prescrizione dei contributi (*cf.* Corte di cassazione, 14 maggio 2020, n. 8956).

Le questioni oggetto del giudizio (punti 8 - 12).

8. Occorre, in prima battuta, riepilogare la disciplina legislativa trasfusa nel decreto legislativo n. 116/2017, e ciò con specifico riferimento ai diritti controversi nel presente giudizio ed alla tutela previdenziale invocata da parte ricorrente.

L'art. 23 del decreto legislativo n. 116/2017 prevede che «ai magistrati onorari che esercitano funzioni giudiziarie è corrisposta, con cadenza trimestrale, un'indennità annuale lorda in misura fissa, pari ad euro 16.140,00, comprensiva degli oneri previdenziali ed assistenziali» (comma 2).

L'attuazione del sistema previdenziale è stata garantita mediante l'iscrizione alla Gestione separata INPS di cui all'art. 2, comma 26, legge n. 335/1995: tale disposizione prevede, in particolare, che «a decorrere dal 1° gennaio 1996, sono tenuti all'iscrizione presso una apposita Gestione separata, presso l'INPS, e finalizzata all'estensione dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo, di cui al comma 1 dell'art. 49 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni



ed integrazioni, nonché i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, di cui al comma 2, lettera a), dell'art. 49 del medesimo testo unico e gli incaricati alla vendita a domicilio di cui all'art. 36 della legge 11 giugno 1971, n. 426. Sono esclusi dall'obbligo i soggetti assegnatari di borse di studio, limitatamente alla relativa attività».

L'esplicita qualificazione «separata», riferita alla gestione, sembra confermare che il campo di applicazione da prendere come riferimento sia riferibile ad un reddito da lavoro autonomo, fiscalmente imponibile.

Invero, non pare fondatamente contestabile che, anche prima della riforma del 2017, ai magistrati onorari è stata applicata la legge 18 maggio 1974, n. 217 («sistemazione giuridico-economica dei vice pretori onorari incaricati di funzioni giudiziarie ai sensi del secondo comma dell'art. 32 dell'ordinamento giudiziario»).

L'art. 32, comma 2 del regio decreto n. 12/1941 prevedeva che l'incarico avesse «durata di un semestre, salvo conferma», senza ulteriori limiti temporali, consentendo nell'attuazione pratica la sua continua reiterazione. Per sanare tale situazione, la legge n. 217/1974 ha previsto, e tutt'oggi ancora prevede, la conservazione dell'incarico «a tempo indeterminato, ma comunque non oltre il 65° anno di età» per i magistrati in servizio al 1° dicembre 1973.

Ciò significa, in concreto, che a tali magistrati sono già stati riconosciuti lo stipendio spettante ai magistrati di tribunale e l'applicazione di una serie di disposizioni, in particolare quelle sul trattamento di quiescenza e previdenza del personale civile di ruolo dello Stato.

Su tale base normativa è, poi, intervenuta la riforma della magistratura onoraria.

Nelle intenzioni del legislatore, la delega di cui alla legge n. 57/2016 ed il conseguente decreto legislativo n. 116/2017 hanno inteso realizzare, appunto, una «riforma organica».

L'aggettivazione non è da ritenersi casuale, essendosi delineate due nuove figure del giudice onorario di pace e del vice procuratore onorario, alle quali sono ricondotti anche i magistrati onorari già in servizio alla data del 15 agosto 2017, di entrata in vigore del decreto legislativo.

Tale riforma ha, in particolare, previsto:

a) la «natura inderogabilmente temporanea» di un incarico che «si svolge in modo da assicurare la compatibilità con lo svolgimento di attività lavorative o professionali e non determina in nessun caso un rapporto di pubblico impiego», prescrivendosi che «al fine di assicurare tale compatibilità, a ciascun magistrato onorario non può essere richiesto un impegno complessivamente superiore a due giorni a settimana» (art. 1, comma 3): dunque, un incarico delimitato sia in termini di durata complessiva — otto anni, di norma quattro prorogabili altri quattro — sia di impegno settimanale — due giorni —, così da renderlo compatibile con l'esercizio di altre attività lavorative o professionali ed al contempo tale da escludere l'esistenza di un rapporto di pubblico impiego; un principio che non può essere revocato in dubbio a seguito della sentenza della Corte di giustizia UE, 7 aprile 2022, C-236/20, la quale ha statuito che «fatte salve le verifiche di competenza esclusiva del giudice nazionale, (...) sebbene talune differenze di trattamento possano essere giustificate dalle differenze di qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui i magistrati ordinari devono assumere la responsabilità», sarebbe illegittima un'esclusione diffusa e inopinata di tutela del magistrato onorario (in tema di ferie annuali) alla luce dell'art. 7 della direttiva 2003/88/CE, non della riforma del 2017: tanto è vero che per il superamento di tale rilievo è stato introdotto l'art. 24 nel testo del decreto legislativo n. 116/2017;

b) l'esercizio delle funzioni giudiziarie «secondo principi di autoorganizzazione dell'attività, nel rispetto dei termini e delle modalità imposti dalla legge e dalle esigenze di efficienza e funzionalità dell'ufficio» (art. 1, comma 4);

c) che «in ogni caso, l'incarico cessa al compimento del sessantacinquesimo anno di età» (art. 18, comma 3);

d) che quanto al trattamento economico, è confermata l'impostazione precedente, con l'attribuzione non già di una retribuzione, bensì esclusivamente di un'indennità che, però, è ora composta da una parte fissa indefettibile e di una parte variabile di risultato, a carattere eventuale ed «erogata in tutto o in parte in relazione al livello di conseguimento degli obiettivi» (art. 23, comma 9): un parametro performativo definito «con cadenza annuale» dal presidente del tribunale e dal procuratore della Repubblica e che viene, successivamente, «verificato» in ordine al «livello di conseguimento degli obiettivi assegnati», tanto è vero che è previsto che in esito a tale verifica viene adottato «uno specifico provvedimento con cui certificano il grado di conseguimento dei risultati e propongono la liquidazione dell'indennità di risultato indicandone la misura».

L'iscrizione dei magistrati onorari alla gestione separata INPS è finalizzata alla «tutela previdenziale e assistenziale»: e tale dato normativo non può essere disconosciuto in sede contenziosa.

Tale disciplina costituisce l'ossatura della previsione di cui all'art. 25, non a caso rubricato «tutela della gravidanza, malattia e infortunio. Iscrizione alla gestione separata presso l'INPS»: disposizione in cui è previsto che «la malattia e l'infortunio dei magistrati onorari non comportano la dispensa dall'incarico, la cui esecuzione rimane sospesa, senza diritto all'indennità prevista dall'art. 23, per un periodo non superiore a quello previsto dall'art. 21, comma 2», ossia sei mesi (comma 1); e che «la gravidanza non comporta la dispensa dall'incarico, la cui esecuzione



rimane sospesa, senza diritto all'indennità prevista dall'art. 23, durante i due mesi precedenti la data presunta del parto e nel corso dei tre mesi dopo il parto o, alternativamente, a partire dal mese precedente la data presunta del parto e nei quattro mesi successivi al parto» (comma 2).

In altri termini, malattia e infortunio determinano la sospensione dell'esecuzione dell'incarico per un periodo non superiore a sei mesi, senza diritto all'indennità. In sostituzione, al magistrato onorario spetterà l'indennità di malattia che è riconosciuta — in modo consolidato — a tutti i lavoratori autonomi iscritti alla gestione separata per un «numero massimo di giornate, pari ad un sesto della durata complessiva del rapporto di lavoro e comunque non inferiore a venti giorni nell'arco dell'anno solare» e superiore a 61 (che sarebbero 1/6 di 365 giorni), come testualmente prevede la circolare INPS n. 76 del 16 aprile 2007 («indennità giornaliera di malattia ai lavoratori a progetto e categorie assimilate iscritti alla Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26 della legge n. 335/1995. Istruzioni contabili»).

Per quanto, invece, riguarda i «periodi di malattia certificata, conseguenti a trattamenti terapeutici per cure oncologiche, o di gravi patologie cronico-degenerative inaggravanti o che comunque comportino una inabilità lavorativa temporanea del 100%», l'art. 8, comma 10 della legge n. 81/2017 («Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato») prevede espressamente che «per gli iscritti alla Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, i periodi di malattia, certificata come conseguente a trattamenti terapeutici di malattie oncologiche, o di gravi patologie cronico-degenerative inaggravanti o che comunque comportino una inabilità lavorativa temporanea del 100 per cento, sono equiparati alla degenza ospedaliera», quest'ultima definita in un «limite massimo indennizzabile di centottanta giorni nell'arco dell'anno solare» (cfr. Circolare INPS n. 76 del 16 aprile 2007).

La sospensione è disposta anche in caso di gravidanza, nei due mesi oppure nel mese precedente la data presunta del parto e nei tre oppure quattro mesi successivi (art. 23, comma 2, decreto legislativo n. 116/2017).

E, ai sensi dell'art. 64-bis del decreto legislativo n. 151/2001, anche «in caso di adozione, nazionale o internazionale, alle lavoratrici di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, non iscritte ad altre forme obbligatorie, spetta, sulla base di idonea documentazione, un'indennità per i cinque mesi successivi all'effettivo ingresso del minore in famiglia».

La declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 5 del decreto legislativo n. 116/2017 (disposizione la cui introduzione, invero, era scaturita dalla riscrittura degli articoli 29, 31 e 32, operata dalla legge di bilancio 2022 in risposta alla procedura d'infrazione 2016/4081, avviata dalla Commissione UE con lettera di costituzione in mora del 15 luglio 2021) ha compendiato un quadro di tutele definite in via legislativa.

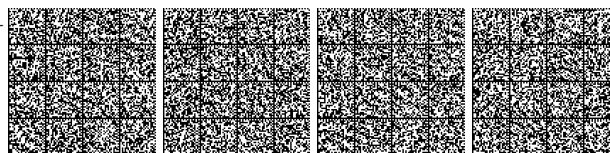
9. Va, nondimeno, esaminata l'incidenza esercitata dalla giurisprudenza comunitaria e costituzionale sulla disciplina positiva sopra richiamata.

9.1. Prodromo dell'inquadramento giurisprudenziale è provenuto dalla Corte costituzionale (17 marzo 2021, n. 41), ad avviso della quale «la regola generale del pubblico concorso è stata individuata come quella più idonea a concorrere ad assicurare la separazione del potere giurisdizionale dagli altri poteri dello Stato e la sua stessa indipendenza, a presidio dell'ordinamento giurisdizionale, posto dalla Costituzione, nel Titolo IV della sua Parte II, quale elemento fondante dell'ordinamento della Repubblica. Questa Corte ha da lungo tempo chiarito che il sistema generale di reclutamento mediante pubblico concorso è strumentale all'indipendenza della magistratura, osservando che, pur se la sua prescrizione, contenuta nell'art. 106, primo comma, della Costituzione, costituisce essenzialmente una norma di garanzia di idoneità a esercitare le funzioni giurisdizionali, nondimeno la stessa concorre a rafforzare e a integrare l'indipendenza della magistratura (sentenza n. 1 del 1967), non diversamente dalla garanzia dell'inamovibilità (art. 107, primo comma, della Costituzione). Il concorso pubblico garantisce, da un lato, la possibilità di accesso alla magistratura ordinaria a tutti i cittadini, in aderenza al disposto dell'art. 3 della Costituzione, evitando ogni discriminazione, anche di genere (sentenza n. 33 del 1960) e, da un altro, assicura la qualificazione tecnico-professionale dei magistrati, ritenuta condizione necessaria per l'esercizio delle funzioni giudiziarie.

Mira infatti a verificare un iniziale *standard* uniforme di sapere giuridico, destinato ad affinarsi nel tempo, quale garanzia minima, ma essenziale, dell'esercizio della giurisdizione in modo neutrale. Questa Corte ha sottolineato in proposito che «la funzione della interpretazione ed applicazione della legge richiede il possesso della tecnica giuridica» da parte dei giudici togati (sentenza n. 76 del 1961)».

Si tratta di principi consolidati nella giurisprudenza costituzionale e, peraltro, pienamente confermati anche nella recente sentenza 12 maggio 2026, n. 71, nella quale il Giudice delle leggi ha confermato che:

«Nel modello costituzionale le funzioni giudiziarie affidate alla magistratura ordinaria sono quindi esercitate dai magistrati togati, assunti quali lavoratori dipendenti mediante pubblico concorso, che svolgono la propria attività professionale in via esclusiva e senza aprioristiche limitazioni di materia, e dai magistrati onorari, non assunti tramite



pubblico concorso e non lavoratori dipendenti, ai quali può essere affidata solo la giustizia «minore» (in termini di «livello di complessità»: sentenza n. 267 del 2020), e che, proprio in quanto onorari, svolgono l'attività magistratuale in via occasionale e «concorrente» (così, ancora, la sentenza n. 267 del 2020).

Differenti, pertanto, sono la preparazione e l'impegno richiesti per l'assunzione, le modalità della stessa, le mansioni e le funzioni svolte, oltre che, conseguentemente, le connesse responsabilità.

Questa Corte ha già affermato che tale assetto costituisce «il punto di arrivo di un complesso dibattito, in sede di lavori dell'Assemblea costituente, riguardo alle modalità più idonee di assunzione dei magistrati, in coerenza con le scelte fondamentali in ordine all'autonomia e all'indipendenza dell'ordine giudiziario da ogni altro potere (art. 104, primo comma, della Costituzione) e alla soggezione del giudice solo alla legge (art. 101, secondo comma, della Costituzione), nonché al divieto di istituzione di giudici straordinari o giudici speciali (art. 102, secondo comma, della Costituzione)» (sentenza n. 41 del 2021).

In tale modello, l'assunzione mediante pubblico concorso quale requisito per l'accesso alla funzione magistratuale professionale costituisce un principio fondamentale irrinunciabile, perché garantisce «la possibilità di accesso alla magistratura ordinaria a tutti i cittadini, in aderenza al disposto dell'art. 3 della Costituzione, evitando ogni discriminazione, anche di genere», assicura «la qualificazione tecnico-professionale dei magistrati, ritenuta condizione necessaria per l'esercizio delle funzioni giudiziarie», e concorre «ad assicurare la separazione del potere giurisdizionale dagli altri poteri dello Stato e la sua stessa indipendenza, a presidio dell'ordinamento giurisdizionale [...] quale elemento fondante dell'ordinamento della Repubblica» (ancora, sentenza n. 41 del 2021).

Tali statuizioni sembrerebbero, quindi, deporre per la rieiezione dell'assunto della ricorrente secondo cui «a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 57/2016, gli elementi che depongono per l'inquadramento a titolo di lavoro subordinato l'attività del Giudice di pace e la sua equiparazione al magistrato c.d. togato, sono stati addirittura accentuati» (cfr. pag. 12 del ricorso).

9.2. In seconda battuta, come peraltro la Sezione ha in più precedenti già rilevato, la giurisprudenza amministrativa (cfr. Consiglio di Stato, sez. VII, nella sentenza 9 febbraio 2024, n. 1334), ha operato una pregevole ricostruzione del ruolo dei magistrati onorari, prendendo in esame alcune rilevanti pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea (cfr. sentenze del 16 luglio 2020, C-658/18; e del 7 aprile 2022, C-236/20), dalle quali si sarebbe dovuto ricavare l'automatismo dell'equiparazione dei magistrati onorari a quelli togati.

Pronunce — è importante sottolinearlo — alle quali parte ricorrente ha operato un ampio richiamo, a supporto delle doglianze fatte valere in giudizio.

Con la sentenza 16 luglio 2020, n. C-658 si è stabilito che l'art. 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88/CE e l'art. 31, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea «devono essere interpretati nel senso che un giudice di pace che, nell'ambito delle sue funzioni, svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo, può rientrare nella nozione di «lavoratore», ai sensi di tali disposizioni, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare»; si è soggiunto che al medesimo giudice spetta, altresì, di verificare, ai fini dell'accertamento di una prestazione correlabile alla nozione di lavoratore a tempo determinato, se il giudice di pace, che sia stato «nominato per un periodo limitato», svolga, «nell'ambito delle sue funzioni, (...) prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo»; ed ancora, sempre al giudice del rinvio è deferita la verifica circa il fondamento (comunitario, cfr. clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999) del diritto del giudice di pace «di beneficiare di ferie annuali retribuite di trenta giorni, come quello previsto per i magistrati ordinari», e ciò sul presupposto che questi «si trovi in una situazione comparabile a quella di un magistrato ordinario, a meno che tale differenza di trattamento sia giustificata dalle diverse qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui detti magistrati devono assumere la responsabilità».

Si tratta, ad ogni modo, di una pronuncia di rilevante impatto, quasi alla stregua di un punto fermo nella complessa ricostruzione della disciplina oggetto del contendere, avendo delineato in modo perentorio a vantaggio dei magistrati onorari una situazione «comparabile» a quella dei magistrati professionali, residuando la verifica se la differenza di trattamento possa essere giustificata dalle diverse qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui detti magistrati devono assumere la responsabilità.

Quanto, invece, alla sentenza del 7 aprile 2022, n. C-236, la Corte di giustizia ha statuito che le clausole dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale (6 giugno 1997) e a tempo determinato (18 marzo 1999) devono essere interpretate nel senso che «ostano a una normativa nazionale che non prevede, per il giudice di pace, alcun diritto a beneficiare di ferie annuali retribuite di trenta giorni né di un regime assistenziale e previdenziale che dipende dal rapporto di lavoro, come quello previsto per i magistrati ordinari, se tale giudice di pace rientra nella nozione di «lavoratore a tempo parziale» ai sensi dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale e/o di «lavoratore a tempo determinato»



ai sensi dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, e si trova in una situazione comparabile a quella di un magistrato ordinario»; mentre «la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura in allegato alla direttiva 1999/70, deve essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale in forza della quale un rapporto di lavoro a tempo determinato può essere oggetto, al massimo, di tre rinnovi successivi, ciascuno di quattro anni, per una durata totale non superiore a sedici anni, e che non prevede la possibilità di sanzionare in modo effettivo e dissuasivo il rinnovo abusivo di rapporti di lavoro».

9.3. Rispetto a tali pronunce, il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 1334/2024 ha escluso la fondatezza dell'assunto secondo cui la Corte di giustizia avrebbe sancito l'equiparazione tra magistrati onorari da un lato e magistrati ordinari, osservando che, «come già affermato da questa Sezione del Consiglio di Stato (v. Cons. Stato, VII, n. 6291/2023; ord. n. 906/2023 di seguito richiamata e, da ultimo, n. 931/2024) (...) il trattamento differenziato tra le due categorie non è stato considerato dalla Corte in sé contrario con il diritto sovranazionale. L'esistenza in astratto di profili di contrasto con la sopra richiamata direttiva 1999/70/CE è stata per contro affermata dal giudice sovranazionale quando lo Stato membro non sia in grado di addurre giustificazioni ulteriori rispetto alla natura a termine del rapporto di lavoro e quando non vi siano ragioni obiettive ai sensi della clausola 4 dell'accordo quadro in grado di fondare la differenziazione tra le due categorie («il principio di non discriminazione, di cui la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro costituisce un'espressione specifica, richiede che situazioni comparabili non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato»; § 141 della sentenza 16 luglio 2020, C-658/18). La Corte di giustizia ha invece considerato un legittimo fattore di differenziazione il fatto che in base al ruolo assegnato dalla Costituzione alla magistratura onoraria (art. 106, comma 2) le controversie ad essa riservate «non hanno gli aspetti di complessità che caratterizzano le controversie devolute ai magistrati ordinari», ed in particolare che gli appartenenti alla prima categoria trattano «cause di minore importanza» (§ 147 della sentenza da ultimo citata). In ragione dei fattori da ultimo menzionati, è stato quindi demandato al giudice nazionale accertare se il magistrato onorario «si trovi in una situazione comparabile a quella di un magistrato ordinario» (§ 148), e in caso positivo «se esista una ragione oggettiva che giustifichi una differenza di trattamento», riferibile alle condizioni di impiego e rispondente ad obiettivi di politica sociale dello Stato, con esclusione di quelle connesse alla sola temporaneità dell'incarico (§§ 149 - 153)».

Piuttosto, il Consiglio di Stato ha evidenziato — sempre nella sentenza n. 1334/2024 — che al legislatore nazionale è stato riconosciuto un margine di discrezionalità nell'organizzazione del proprio potere giurisdizionale, attraverso la definizione per legge delle modalità di reclutamento delle diverse categorie di magistrati e di ripartizione tra loro delle funzioni giurisdizionali; ma in relazione al profilo organizzativo, «la Corte di giustizia ha comunque espresso l'esigenza che la discrezionalità sia esercitata coerentemente con «esigenze oggettive attinenti all'impiego» (§ 158), e le «diverse qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui devono assumere la responsabilità» (§ 159). Nel ribadire poi la necessità di un accertamento in concreto da parte del giudice nazionale, sulla base dei «vincoli di orario», del regime disciplinare e, «in generale, (del) l'insieme delle circostanze e dei fatti pertinenti», la Corte di giustizia ha precisato che «la particolare importanza attribuita dall'ordinamento giuridico nazionale e, più specificamente, dall'art. 106, paragrafo 1, della Costituzione italiana, ai concorsi appositamente concepiti per l'assunzione dei magistrati ordinari, sembrano indicare una particolare natura delle mansioni di cui questi ultimi devono assumere la responsabilità e un diverso livello delle qualifiche richieste ai fini dell'assolvimento di tali mansioni» (§ 161). Da ultimo, nel quadro del regime di tutela del lavoro a tempo determinato previsto a livello sovranazionale la Corte di giustizia ha posto in rilievo l'esigenza di contrastare il fenomeno dell'abuso dello strumento, attraverso la sua indiscriminata reiterazione, per la quale ai sensi della clausola 5 dell'accordo quadro è imposta la previsione di sanzioni efficaci e dissuasive (così la sentenza del 7 aprile 2022, C-236/20, § 61)».

Tali statuizioni hanno trovato pieno avallo nella recente sentenza della Corte costituzionale n. 71/2026, nella quale si è espressamente ribadito che «l'art. 106 della Costituzione, dopo aver scolpito, al primo comma, la regola che “[l]e nomine dei magistrati hanno luogo per concorso” — “regola rispetto alla quale costituisce eccezione la possibilità prevista dal terzo comma della stessa disposizione, che, su designazione del CSM, siano chiamati all'ufficio di consiglieri di cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni d'esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori” (sentenza n. 41 del 2021) — prevede, al secondo comma, che la legge sull'ordinamento giudiziario “può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli”».

9.4. Il Consiglio di Stato ha, inoltre, statuito — ancora nella sentenza n. 1334/2024 — che «la disposizione costituzionale consente dunque l'attribuzione di incarichi onorari, in forza dei quali si entra a fare parte dell'ordine giudiziario. Le funzioni giurisdizionali ai magistrati onorari sono quindi attribuite in assenza di un rapporto di impiego pubblico, tipico invece dei magistrati togati. Come ricordato dalla sentenza di primo grado, ad esso è tuttavia data la garanzia del mantenimento della propria attività professionale, che laddove consista in quella di avvocato, è sottoposta ad un regime di incompatibilità a livello di circondario di tribunale giustificata dall'esigenza di assicurare l'esercizio imparziale della funzione (ora art. 5, comma 2, decreto legislativo 13 luglio 2016, n. 117)»; ma, ha aggiunto, «entrambe le categorie



previste dall'art. 106 della Costituzione concorrono a comporre l'ordinamento giudiziario, sia pure nella maggiore preponderanza della componente togata reclutata per concorso. Rispetto a quest'ultima, l'esistenza di componente onoraria risponde ad una convergente esigenza di professionalità della magistratura intesa nel suo complesso, nella pur divergente filosofia ispiratrice. Con il concorso si accerta la capacità di colui che non svolge alcuna professione giuridica a svolgere il «lavoro» di magistrato. Al contrario, il giudice onorario viene nominato a domanda perché oltre al titolo di studio egli ha già dimostrato aliunde di potere esercitare le funzioni giurisdizionali: *in primis* perché abilitato alla professione di avvocato all'esito del superamento del relativo esame, o in luogo di quest'ultimo requisito, per avere svolto in concreto funzioni giurisdizionali, di notaio, di docente universitario di materie giuridiche, o relative alle qualifiche dirigenziali o della *ex* carriera direttiva negli uffici giudiziari (*cf.* art. 4 del decreto legislativo 13 luglio 2016, n. 117)).

In sostanza, con l'investitura e l'inserimento del magistrato onorario nell'ordine giudiziario si è data attuazione ad un modello misto, «in cui per ragioni afferenti alla riserva in favore della sovranità statale del potere giurisdizione prevale un'organizzazione pubblicistica con magistrati di carriera, reclutati con i metodi tradizionali di carattere selettivo per la dotazione di personale delle strutture burocratiche, ma che è allo stesso tempo aperto alla società civile e alle sue componenti attive nel settore delle professioni forensi o di soggetti comunque titolati in base alla formazione universitaria e al percorso di carriera svolto».

Un modello misto che, però, giustifica un diverso trattamento giuridico.

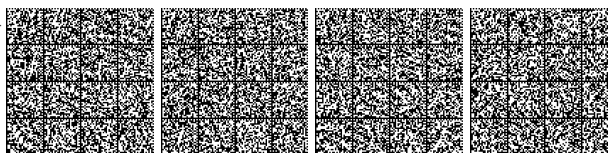
Ha, infatti, rilevato il Consiglio di Stato che «il differente trattamento giuridico tra le due categorie trae (...) fondamento al massimo livello della gerarchia delle fonti normative, in riferimento al quale la Corte di giustizia ha riconosciuto legittimi motivi di differenziazione. Il magistrato professionale reclutato per concorso svolge il suo servizio in regime di esclusività e nei suoi confronti è previsto per legge un rigoroso regime di incompatibilità con altre attività professionali, remunerato sulla base di un trattamento economico stabilito in base alla legge e idoneo *ex* art. 36 della Costituzione ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa e adeguato all'importanza delle funzioni svolte. Il giudice onorario viene invece compensato con un'indennità per la funzione svolta (oggi prevista dall'art. 23 del decreto legislativo 13 luglio 2016, n. 117), su sua domanda, con la garanzia del mantenimento della sua principale fonte di reddito derivantegli dall'attività professionale in forza della quale ha potuto conseguire la nomina».

9.5. Riguardo alle sopra citate pronunce del giudice comunitario, nella sentenza n. 1334/2024 si è precisato che esse «non hanno potuto considerare la rilevante novità consistente nella stabilizzazione dell'incarico, da ultimo introdotta nel corpo della legge di riforma organica della magistratura onoraria dalla sopra citata legge di stabilità per il 2022, e nello specifico consistente nella conferma nell'incarico a domanda dell'interessato fino all'età massima, sulla base di una procedura semplificata di verifica delle capacità (art. 29, commi 3 e seguenti). La disposizione ora richiamata ha inoltre previsto una forma di provvidenza di carattere economico connessa alla mancata conferma, sia per volontà dell'interessato quanto per l'ipotesi di «mancato superamento della procedura valutativa» appositamente prevista, commisurata agli anni di servizio (comma 2)».

Si è, pertanto, sottolineato il «pieno riconoscimento sul piano giuridico ed economico del magistrato onorario, evidentemente inteso a conformare l'ordinamento giuridico interno ai principi formulati in materia a livello sovranazionale. Nell'attuazione del modello costituzionale di giurisdizione prefigurato dall'art. 106 della Costituzione, con l'apertura dell'organizzazione giudiziaria statale a figure reclutate dalla società civile si è quindi attribuita alle professionalità del settore giuridico in possesso del necessario titolo di formazione universitario la possibilità di esercitare funzioni giurisdizionali in linea di principio riservate a magistrati di carriera reclutati per concorso»; in altri termini, «in base alla riforma organica ora richiamata l'unico momento di verifica di idoneità all'esercizio delle funzioni giurisdizionali è dunque quello previsto dal più volte richiamato art. 29, ai fini della conferma dell'incarico fino all'età massima per l'incarico. Al superamento della procedura valutativa consegue inoltre la possibilità di «optare per il regime di esclusività delle funzioni onorarie», con conseguente riconoscimento di un trattamento economico corrispondente a quello spettante al personale amministrativo all'area funzionari (area III) in base al contratto collettivo nazionale del comparto giustizia, oltre ad un'indennità di funzione (indennità giudiziaria) e al trattamento economico sostitutivo della mensa (commi 6 e 8)».

9.6. Non sarebbe, dunque, ravvisabile alcuna violazione del diritto comunitario, posto che «nella prospettiva delineata dalla Corte di giustizia può infatti affermarsi che i magistrati onorari non si trovano in situazioni comparabili con quella dei magistrati ordinari per legittime ragioni risalenti al modello costituzionale di magistratura, che assegna ai secondi la giustizia c.d. minore, sulla base di un rapporto di carattere onorario che trae origine dall'esigenza di reperire adeguate professionalità esterne all'organizzazione giudiziaria statale e di assicurare loro condizioni lavorative idonee a consentire di continuare a svolgere l'attività professionale o lavorativa sulla cui base è stato assegnato l'incarico, senza concorso».

E risulterebbero, giocoforza, insussistenti «i dubbi di conformità con il diritto dei trattati europei e la giurisprudenza in materia della Corte di giustizia più volte menzionata, nella misura in cui secondo l'ordinamento giuridico interno il magistrato onorario oltre che rispondente al modello costituzionale di magistratura si pone quale figura di giudice reclutato



dal mondo delle professioni giuridico-forensi per l'esercizio della giurisdizione nelle controversie di minore importanza. L'assunzione dell'incarico è riferibile dunque ad una scelta dell'interessato, onorato delle funzioni giurisdizionali senza concorso in virtù delle capacità dimostrate nel settore professionale in cui svolge la propria attività lavorativa principale, che gli è consentito di mantenere per tutta la durata dell'incarico e che, con i più recenti interventi normativi, può convertire in incarico stabile in regime di esclusività e retribuzione adeguata ai sensi dell'art. 36 della Costituzione sopra richiamato, e connesso trattamento previdenziale».

9.7. Sulla scorta della giurisprudenza in esame, poi, non è stata ritenuta dirimente la sistematica reiterazione dei contratti, nella specie lamentata dalla ricorrente nel primo motivo di ricorso, che sottende una delibazione sulla violazione dell'art. 36, comma 5 del decreto legislativo n. 165/2001 («in ogni caso, la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione. Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative. Le amministrazioni hanno l'obbligo di recuperare le somme pagate a tale titolo nei confronti dei dirigenti responsabili, qualora la violazione sia dovuta a dolo o colpa grave. I dirigenti che operano in violazione delle disposizioni del presente articolo sono responsabili anche ai sensi dell'art. 21 del presente decreto. Di tali violazioni si terrà conto in sede di valutazione dell'operato del dirigente ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286»).

Sul punto, si è osservato che il divieto della trasformazione del rapporto a tempo indeterminato è espressamente richiamato dal decreto legislativo n. 81/2015 («Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni»), e ciò nell'ambito delle norme deputate alla disciplina del lavoro a tempo determinato (art. 29, comma 4).

Sicché, nel caso di illegittimo ricorso al contratto a termine, la forma di tutela del lavoratore pubblico consiste, dunque, nello strumento risarcitorio.

Tuttavia, anche su tale aspetto è intervenuta la Corte costituzionale, la quale «ha da tempo chiarito (sentenza n. 89 del 2003) che tale diversificazione, tra il settore pubblico e il settore privato, della disciplina dei rimedi dell'inosservanza delle regole imperative sul contratto di lavoro a termine non si traduce in una illegittima e discriminatoria riduzione della tutela attribuita al pubblico dipendente, ma integra la necessaria implicazione dell'esigenza di rispettare il canone espresso dall'ultimo comma dell'art. 97 della Costituzione, secondo cui agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge; canone che, a sua volta, costituisce proiezione del principio di eguaglianza, il quale esige che tutti, secondo capacità e merito, valutati per il tramite di una procedura di concorso, possano accedere all'impiego pubblico e che all'opposto non consente l'accesso in ruolo stabile per altra via, tanto più se segnata da illegalità. La ragione della differenza del regime di tutela del lavoratore contro l'illegittimo ricorso al contratto a termine nel contesto del lavoro pubblico rispetto a quello vigente nel contesto del lavoro privato, risiede proprio nell'esigenza di rispetto di questo principio, posto a presidio delle esigenze di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, previste dallo stesso art. 97 della Costituzione, che rende evidente la disomogeneità tra le due situazioni e giustifica la scelta del legislatore di ricollegare alla violazione di norme imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego dei lavoratori da parte delle amministrazioni pubbliche conseguenze di carattere esclusivamente risarcitorio»; ad ogni modo, il Giudice delle leggi ha rilevato che la reiterazione dei contratti «ha indotto il legislatore ad introdurre procedure di «stabilizzazione», finalizzate all'obiettivo dell'assorbimento dei lavoratori precari nel personale stabile con contratti a tempo indeterminato. Le procedure di stabilizzazione costituiscono uno strumento di reclutamento derogatorio rispetto a quello ordinario del pubblico concorso, in quanto introducono un percorso riservato ad una platea ristretta di soggetti, che risultino in possesso di determinati requisiti e abbiano maturato un determinato periodo di esperienza lavorativa in ambito pubblico, secondo dettagliate disposizioni previste da specifiche leggi» (cfr. Corte costituzionale, 21 dicembre 2021, n. 250).

10. Le statuizioni sopra illustrate — che testimoniano l'affermazione di un motivato indirizzo giurisprudenziale da parte del giudice d'appello — sono state condivise dalla Sezione nella sentenza 11 novembre 2024, n. 20056, con cui sono state disattese le pretese trasfuse in un ricorso collettivo con cui alcuni magistrati onorari avevano chiesto, tra l'altro, il pagamento delle competenze economico-retributive singolarmente richieste, le differenze nella retribuzione, le ferie e tutti i diritti direttamente connessi al rapporto di lavoro, ivi compresi gli emolumenti assistenziali e previdenziali; nonché, il risarcimento del danno per l'illegittima reiterazione dei rapporti a tempo determinato.

Nell'ambito del giudizio di impugnazione, ad oggi pendente, con ordinanza 23 marzo 2026, n. 2349, la Sezione VII ha disposto la sospensione impropria del giudizio, richiamando in motivazione che «con ordinanza n. 7511 del 24 settembre 2025 questa Sezione, chiamata a decidere numerose controversie eguali o analoghe alla presente, ha già investito della relativa questione la Corte costituzionale»; e soggiungendo che «la futura e imminente pronuncia della Corte, anche



in seguito a quanto statuito dalla Corte di giustizia UE nella sentenza del 4 settembre 2025 in C-253/24, avrà un'indubbia rilevanza anche sul presente giudizio, che verte proprio, e principalmente, sulla legittimità della rinuncia prevista dal citato art. 29, comma 5, del decreto legislativo n. 116 del 2017».

11. Pertanto, rispetto ad un quadro che poteva dirsi ormai consolidato, si registrano ulteriori rimeditazioni indotte sia dalla giurisprudenza comunitaria, sia dalla giurisprudenza nazionale, sia, ancora, come si dirà appresso, dalla giurisprudenza costituzionale.

11.1. Quanto alla giurisprudenza comunitaria, con la sentenza 4 settembre 2025, C-253/24, la Corte di giustizia UE si è pronunciata su rinvio disposto dalla Corte d'appello di L'Aquila con decisione del 4 aprile 2024, investendo, la questione pregiudiziale, l'interpretazione dell'art. 7 della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, delle clausole 4 e 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura in allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato; nonché circa l'interpretazione degli articoli 31 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Il giudice comunitario, pronunciandosi sulla compatibilità con il diritto unionale delle disposizioni sopra indicate (in particolare prendendo in esame la clausola n. 5 del citato accordo, sarebbe a dire le «misure volte a prevenire e a sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato», in combinato disposto con le altre disposizioni delibate) ha statuito che tale disciplina «deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, volta a sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, la quale subordini la domanda, per i magistrati onorari in servizio, di partecipare ad una procedura di valutazione al fine di essere confermati nell'esercizio delle loro funzioni fino all'età di 70 anni, all'esigenza di rinunciare al diritto alle ferie annuali retribuite scaturente dal diritto dell'Unione, relativo al loro rapporto di lavoro onorario antecedente».

Per arrivare a tale statuizione, la CGUE ha operato alcune, decisive, precisazioni.

La questione centrale sottoposta al vaglio ha riguardato la rinuncia dei magistrati onorari stabilizzandi «a qualsiasi diritto derivante dal rapporto di lavoro onorario pregresso», compresa «la rinuncia al diritto alle ferie annuali retribuite, diritto del quale non beneficiano i magistrati onorari nel corso dei periodi di ferie giudiziarie, a differenza dei magistrati ordinari» (*cf.* punto 45).

Ora, rispetto a tale profilo, il giudice del rinvio (Corte di appello di L'Aquila) aveva ritenuto che si trattasse di una «situazione comparabile a quella di un magistrato ordinario»: una spettanza che sarebbe legittimamente contendibile, «fatta salva l'applicazione delle pertinenti norme sulla prescrizione» (*cf.* punto 46).

Di contro, il medesimo giudice del rinvio aveva ritenuto che «per quanto riguarda, invece, il diritto alla tutela previdenziale (...) la situazione dei magistrati onorari e quella dei magistrati ordinari non siano comparabili e che, in ogni caso, un'eventuale differenza di trattamento sarebbe giustificata» (*cf.* punto 47).

I profili potenzialmente risolutivi ai fini del giudizio di comparabilità delle condizioni delle due categorie sono stati individuati:

A) nel rilievo che «qualora si sia verificato un ricorso abusivo ad una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato, dev'essere possibile applicare una misura dotata di garanzie effettive ed equivalenti di tutela dei lavoratori per sanzionare debitamente tale abuso e cancellare le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione» (*cf.* punto 53);

B) nella precisione secondo cui «gli Stati membri hanno la facoltà, a titolo delle misure idonee a prevenire o a sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, di trasformare i rapporti di lavoro a tempo determinato in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, dato che la stabilità dell'impiego derivante da questi ultimi costituisce l'elemento portante della tutela dei lavoratori» (*cf.* punto 57).

Conseguentemente, il giudice comunitario ha profilato che «qualora sia accertato che dei magistrati onorari, come la ricorrente di cui al procedimento principale, si trovano in una situazione comparabile a quella dei magistrati ordinari — aspetto questo che spetta al giudice del rinvio valutare, occorre verificare se sussistano ragioni oggettive che giustificano una tale differenza di trattamento (sentenza del 27 giugno 2024, Peigli, C 41/23, EU:C:2024:554, punto 50)» (*cf.* punto 68).

La risposta a tali interrogativi è stata che «per soddisfare le condizioni enunciate dalla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro, una normativa nazionale deve prevedere, in caso di ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, garanzie effettive per sanzionare tale abuso e per cancellarne le conseguenze, tenendo presente che la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in rapporto di lavoro a tempo indeterminato costituisce, in linea di principio, una sanzione effettiva di un tale abuso» (*cf.* punto 75).



La portata ermeneutica di tale sentenza parrebbe, quindi, da leggere nella riaffermazione del principio della parità di trattamento tra lavoratori equiparabili e sull'irrinunciabilità dei diritti loro garantiti dall'Unione (ciò deponendo contro la rinuncia a qualsiasi pretesa o diritto relativi al rapporto precedente, tra cui le ferie retribuite).

Tale sentenza compendia le statuizioni delle (precedenti) sentenze del 16 luglio 2020, C-658, e del 7 aprile 2022, C-236.

11.2. Quanto alla giurisprudenza nazionale, il Consiglio di Stato, sez. VII, nella sentenza 2 aprile 2026, n. 2716 (che ha riformato la sentenza della Sezione 26 agosto 2025, n. 15797), pur ribadendo la «fondamentale differenza, che impedisce la totale assimilazione tra le due figure e il riconoscimento di una carriera e di un trattamento retributivo assimilabili», ha riconosciuto ad un giudice di pace «il diritto alle ferie retribuite per ogni singolo anno in cui ha prestato le mansioni di giudice di pace e, cioè, dal 3 luglio 2002 al 31 luglio 2019».

In tale pronuncia si è, in particolare, evidenziato — con richiamo alla sentenza CGUE C-236/2022 — che «il diritto dell'Unione non osta né al calcolo di una pensione di vecchiaia effettuato secondo il principio *pro rata temporis*, né che le ferie annuali retribuite siano calcolate secondo tale medesimo principio, poiché, come la Corte ha pure ricordato, nelle cause che hanno dato luogo alle pronunce della stessa Corte in materia la presa in considerazione di un orario di lavoro ridotto rispetto a quello del lavoratore a tempo pieno costituiva un criterio obiettivo che consentiva una riduzione proporzionata dei diritti dei lavoratori interessati; e, a tal fine, è stato assunto come parametro di riferimento «quello della classe stipendiale HH03, propria del «magistrato ordinario», vale a dire del magistrato nel periodo tra la fine del tirocinio e il riconoscimento della prima qualifica di professionalità, non potendo applicarsi all'odierna appellante, *ratione temporis*, l'attuale previsione dell'art. 25, comma 3, del decreto legislativo n. 116 del 2017 per la tutela assistenziale e previdenziale dei giudici di pace in servizio»; soggiungendosi che «ai fini della retribuzione delle ferie nonché della ricostruzione previdenziale e del pagamento del TFR può infatti ritenersi, ragionevolmente, quello riferibile al magistrato idoneo a svolgere funzioni giurisdizionali, comparabile in relazione alle modalità e all'attività svolta in concreto dalla parte ricorrente, avuto riguardo a tutte le circostanze del caso di concreto».

Al predetto giudice di pace (la quale «non ha presentato domanda per la conferma in ruolo nelle funzioni di giudice onorario, in quanto era già cessata dal servizio prima dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 629, della legge n. 234 del 2021 che ha sostituito l'art. 29 del decreto legislativo n. 116 del 2017») è stato, inoltre, riconosciuto il diritto al risarcimento del danno da abusiva reiterazione di rapporti a termine, rimarcando che «la tutela risarcitoria (...) non è un surrogato della stabilizzazione, ma una sanzione autonoma e doverosa per l'illecito commesso dal datore di lavoro pubblico».

Si è, quindi, rilevato che «il ripetuto ricorso ad incarichi a tempo determinato si è dimostrato volto a soddisfare esigenze che, di fatto, hanno assunto un carattere non già provvisorio, ma, al contrario, permanente e durevole», respingendosi l'assunto difensivo delle amministrazioni resistenti secondo cui «nel caso dei magistrati onorari il rapporto è strutturalmente temporaneo e non esclusivo: esso, cioè, ha una durata limitata nel tempo e, soprattutto, consente il contemporaneo svolgimento di altre attività lavorative e di altri incarichi, per l'esistenza di un regime di incompatibilità molto meno stringente rispetto a quello valevole per i magistrati professionali, che è pressoché assoluto».

Pertanto, si è statuito «il diritto ad una somma — a titolo risarcitorio — da liquidare in via equitativa tra le 4 e le 24 mensilità della retribuzione propria del magistrato ordinario», pervenendosi alla conclusione che, «avuto riguardo alla lunga durata del servizio prestato dall'appellante quale giudice di pace e al comportamento recidivo del datore di lavoro», tale risarcimento è stato determinato «nella misura di 14 mensilità».

In definitiva, il Consiglio di Stato ha dichiarato il diritto «ad ottenere lo *status* di pubblico dipendente a tempo pieno o *part-time* e determinato in ragione della tendenziale, per quanto non totale, assimilabilità di funzioni ai magistrati togati, con riferimento al periodo decorrente dal 3 luglio 2002, data di immissione in possesso delle funzioni di giudice di pace fino al 31 luglio 2019, data di cessazione dall'incarico di giudice di pace, ai soli limitati fini del diritto al pagamento delle ferie non retribuite e della tutela assistenziale e previdenziale, salva comunque, con riferimento all'accertamento di tale diritto, l'eventuale applicazione del principio *pro rata*»; ha, inoltre, dichiarato «il diritto dell'appellante ad ottenere la percezione del compenso equivalente alle ferie non godute, non dissimilmente dai magistrati togati, pari ad almeno trenta giorni lavorativi, per ogni anno di servizio», oltre interessi legali dalla proposizione della domanda; ha, altresì, dichiarato il diritto «alla percezione del trattamento di fine rapporto», oltre interessi dalla proposizione della domanda; ed ancora, il diritto «ad un trattamento contributivo analogo a quello goduto dai magistrati togati, salva l'applicazione del principio *pro rata*, per tutti gli anni di durata del rapporto intercorso con il Ministero della giustizia», con condanna di quest'ultimo al versamento dei relativi contributi; ed infine, ha disposto il «risarcimento di tutti i danni subiti per effetto dell'illegittima reiterazione di rapporti a termine», nei termini sopra indicati.

Nell'occasione, è stata, infine, respinta l'eccezione di prescrizione, opposta dalle amministrazioni, sul presupposto che «l'esercizio dei diritti retributivi e contributivi propri di un rapporto di lavoro subordinato sia stato impedito in diritto nel nostro ordinamento, per i giudici di pace, quantomeno fino alla pronuncia della Corte di giustizia U.E. del 16 luglio



2020, Governo della Repubblica italiana (*Status* dei giudici di pace italiani), C-658/18), stante il granitico orientamento della giurisprudenza nazionale, volto a negare a proposito dei giudici di pace l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato e le correlate tutele»; ciò in quanto «di fronte ad una giurisprudenziale nazionale, fermamente orientata ad escludere qualsivoglia assimilabilità tra la figura del giudice ordinario e quello togato», non è apparso equo applicare l'orientamento giurisprudenziale in ordine alla possibilità di far valere il proprio diritto ai sensi dell'art. 2935 c.c., ritenuto «contrastante con il diritto europeo e teso a limitarne l'effetto utile»: un orientamento, quindi, disapplicato dal Consiglio di Stato poiché la riaffermazione di tale direttrice interpretativa «anche per i giudici di pace» avrebbe finito per svuotare di effetto e rendere inutili le disposizioni, vincolanti, del diritto europeo.

Risulta evidente al Collegio che tale pronuncia costituisce un primo precedente, di notevole impatto, contrario al pregresso indirizzo.

11.3. In tempi immediatamente successivi la Corte costituzionale si è, nuovamente, pronunciata con sentenza 12 maggio 2026, n. 71.

Con ordinanza collegiale n. 7511 del 24 settembre 2025, sempre della VII Sezione del Consiglio di Stato, è stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 (Contingente ad esaurimento dei magistrati onorari in servizio), comma 5, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), come sostituito dall'art. 1, comma 629, lett. a), della legge 30 dicembre 2021, n. 234, in riferimento agli articoli 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 47, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), e all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

Nell'occasione, alcuni magistrati onorari avevano agito per l'accertamento «del diritto ad un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato alle dipendenze della pubblica amministrazione, Ministero della giustizia, alle stesse condizioni economiche e giuridiche del magistrato di carriera, mediante stabilizzazione nei ruoli della magistratura professionale secondo la rispettiva anzianità di servizio; del diritto al pagamento della retribuzione *pro-die* proporzionata al parametro di riferimento di quella spettante al magistrato di ruolo dalla data di costituzione iniziale dei rapporti di magistrato onorario di ogni ricorrente sino alla conversione dei medesimi a tempo pieno e indeterminato; del diritto allo stesso trattamento assistenziale e previdenziale dei magistrati di ruolo, con la ricostruzione della carriera con tutti i benefici economici e normativi in base all'anzianità di servizio per il periodo *pre ruolo* in maniera integrale con interessi e rivalutazione economica; in subordine, il risarcimento del danno per abuso di proroghe per legge del rapporto di lavoro subordinato nella misura che sarà ritenuta di giustizia oltre a interessi e rivalutazione economica».

Domande di tenore in parte analogo a quelle proposte dalla ricorrente.

In tale giudizio i ricorrenti avevano dedotto che il rapporto onorario pregresso si sarebbe svolto in contrasto con il diritto dell'Unione europea, e precisamente con: a) la direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato; b) le clausole 2, punto 1, 4 e 5, punto 1, dell'allegato (Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato) alla direttiva 1999/70/CE (d'ora in avanti: accordo quadro sul lavoro a tempo determinato); c) il punto 5 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori; d) la raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulle garanzie di indipendenza dei giudici.

Nel giudizio di primo grado la Sezione, con sentenza 1° settembre 2021, n. 9484, aveva dichiarato il difetto di giurisdizione circa la domanda volta a ottenere la costituzione *ex novo* di un rapporto di impiego alle dipendenze della pubblica amministrazione (così riqualificata quella tesa all'equiparazione dello *status* dei ricorrenti a quello dei magistrati professionali) e respinto tutte le altre domande, con compensazione delle spese di lite.

La pronuncia di prime cure è stata appellata innanzi al Consiglio di Stato, che come si è detto ha rimesso la questione di costituzionalità, nei termini sopra illustrati.

Da considerare che, prima della remissione alla Consulta, con l'ordinanza 26 gennaio 2023, n. 906, il Consiglio di Stato — in relazione alle domande aventi ad oggetto l'accertamento del diritto alle ferie retribuite, alla tutela assistenziale e previdenziale e al risarcimento del danno per l'abusiva reiterazione dei contratti a termine — ha rimesso alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, i seguenti quesiti interpretativi:

a) se l'art. 7 della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro e la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che non prevede, per i GOT e o VPO, alcun diritto alla corresponsione dell'indennità durante il periodo feriale di sospensione delle attività e alla tutela previdenziale e assicurativa obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali;



b) se la clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato debba essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale in forza della quale il rapporto di lavoro a tempo determinato dei giudici onorari — qualificabile come rapporto di servizio e non quale rapporto di impiego alle dipendenze di un'amministrazione pubblica — per il quale sia previsto un regime articolato su un iniziale atto di nomina e una sola successiva riconferma, possa divenire oggetto di svariate proroghe contenute in leggi di «rango statale», in assenza di sanzioni effettive e dissuasive e in mancanza della possibilità di trasformare detti rapporti in contratti di impiego alle dipendenze di un'amministrazione pubblica a tempo indeterminato, in una situazione di fatto che potrebbe avere prodotto effetti favorevoli compensativi nella sfera giuridica dei destinatari, essendo stati, gli stessi, investiti della proroga nelle funzioni in modo sostanzialmente automatico per un ulteriore periodo di tempo.

Nella medesima ordinanza di rinvio pregiudiziale si è, invece, precisato che «non sussistono i presupposti per il riconoscimento di un trattamento giuridico omogeneo, sia che lo si intenda come derivante dalla costituzione di un rapporto di impiego a tempo indeterminato alle dipendenze della pubblica amministrazione mediante stabilizzazione delle nomine, sia che lo si intenda come conseguente ad una equiparazione «agli effetti» fra *status* giuridici ed economici, per tutti i rilievi e le considerazioni finora esposti», cioè, in sostanza, alla luce delle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, 16 luglio 2020, n. C-658; e 7 aprile 2022, n. C-236.

In riscontro a tale rinvio, il giudice comunitario, con sentenza 27 giugno 2024, n. C-41, ha dichiarato che:

a) l'art. 7 della direttiva 2003/88/CE e la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che, a differenza di quanto prevede per i magistrati professionali, esclude, per i magistrati onorari che si trovino in una situazione comparabile, qualsiasi diritto alla corresponsione di un'indennità durante il periodo feriale di sospensione delle attività giudiziarie e alla tutela previdenziale e assicurativa obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali;

b) la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato deve essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale ai sensi della quale il rapporto di lavoro dei magistrati onorari può essere oggetto di rinnovi successivi senza che siano previste, al fine di limitare l'utilizzo abusivo di tali rinnovi, sanzioni effettive e dissuasive o la trasformazione del rapporto di lavoro di tali magistrati in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Ed inoltre, nel corso del giudizio gli appellanti hanno modificato le proprie domande, a ciò facendo seguito la sentenza non definitiva 31 gennaio 2025, n. 770, con cui il Consiglio di Stato ha distinto e dichiarato:

A) le domande ammissibili (cioè quelle aventi ad oggetto il riconoscimento del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato alle dipendenze del Ministero della giustizia, alle stesse condizioni economiche e giuridiche del magistrato di carriera; l'accertamento del diritto al pagamento della retribuzione *pro-die* proporzionata a quella spettante al magistrato di ruolo, ora estesa anche al diritto al pagamento delle ferie non godute; l'accertamento della abusiva reiterazione dei contratti a termine, ritenendo irrilevante che la domanda in questione fosse stata originariamente formulata in via subordinata e ora, invece, proposta in via cumulativa alle altre);

B) le domande inammissibili (ossia: la domanda volta a ottenere il riconoscimento del diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro onorario a tempo determinato in un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, ove intesa nel senso di costituire un rapporto *ex novo* alle dipendenze della pubblica amministrazione, domanda in relazione alla quale già il giudice di primo grado aveva indicato come fornito di giurisdizione il giudice ordinario, dinanzi al quale, quindi, la causa avrebbe dovuto essere riassunta; la domanda avente ad oggetto il riconoscimento della tutela previdenziale assicurativa obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, nonché del trattamento di fine rapporto, per genericità, non essendo stati allegati e provati gli elementi di fatto rilevanti ai fini del riconoscimento delle tutele in questione).

Dunque, la rimessione alla Corte ha riguardato soltanto le domande giudicate ammissibili.

Tanto premesso, con la sentenza n. 71/2026 il Giudice delle Leggi ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 5, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), come sostituito dall'art. 1, comma 629, lettera a), della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), nella misura in cui fa conseguire al superamento delle procedure valutative di conferma di cui al comma 3 del medesimo articolo la rinuncia ai diritti conferiti dall'Unione europea, quanto alle ferie retribuite, alla previdenza e all'assistenza».

Nella motivazione di tale pronuncia si sono operate decisive precisazioni, come di seguito esposte.

La Corte ha sottolineato che, pure a fronte della ribadita diversità di *status*, «i magistrati onorari (...) hanno avviato negli ultimi anni un vasto contenzioso sia innanzi alla giurisdizione ordinaria che a quella amministrativa»; mentre, «paral-



lamente, la Commissione europea ha avviato una procedura di infrazione avente a oggetto sia la reiterazione degli incarichi a termine dei magistrati onorari sia diversi profili del loro trattamento giuridico ed economico, ritenuti in contrasto con il diritto dell'Unione relativo alla tutela dei lavoratori».

Il Giudice delle Leggi, poi, ha inteso precisare che «i giudizi intrapresi innanzi alle giurisdizioni interne per fare valere quelle pretese, come anticipato, hanno dato e continuano a dare luogo a esiti divergenti, che non è necessario in questa sede illustrare nel dettaglio»; a riprova di tale assunto, ha evidenziato che «mentre nei giudizi di merito le domande dei magistrati onorari sono state in diverse occasioni in tutto o in parte accolte, le giurisdizioni superiori — con limitate e più recenti eccezioni (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 11 maggio 2025, n. 12488; Consiglio di Stato, sezione settima, sentenza 2 aprile 2026, n. 2716) — le hanno respinte (tra le tante, Cassazione civile, sezione prima, sentenza 14 novembre 2025, n. 30121; sezione lavoro, sentenze 14 aprile 2023, n. 10080, e 3 maggio 2022, n. 13973; sezione prima, sentenza 10 febbraio 2022, n. 4386; Consiglio di Stato, sezione settima, sentenze 20 marzo 2024, n. 2723, 9 febbraio 2024, n. 1334, 30 gennaio 2024, n. 931, e 28 giugno 2023, n. 6291), evidenziando la diversità di funzioni e di ruolo dei magistrati professionali e di quelli onorari, riflesso del ricordato e fondamentale assetto costituzionale della magistratura».

Per quanto interessa, è stato, quindi, rilevato che la sentenza n. 2716/2026 costituirebbe una «eccezione» rispetto all'orientamento prevalente: il che, certo, depone per l'ulteriore complicazione del quadro d'insieme.

Quanto all'incidenza della giurisprudenza comunitaria, si è ribadito — con richiamo alla sentenza CGUE n. 658/18 — che «la Corte di Lussemburgo ha ricordato che «occorre esaminare se le somme percepite dalla ricorrente nel procedimento principale vengano versate come corrispettivo della sua attività professionale» (punto 97), essendo irrilevante, anche a tal fine, «la circostanza che le funzioni del giudice di pace siano qualificate come «onorarie»» dalla normativa nazionale (punto 100)»; e ciò, poiché la citata decisione comunitaria ha stabilito che «spetta al giudice del rinvio, che è il solo competente a valutare i fatti, determinare, in ultima analisi, se un giudice di pace come la ricorrente nel procedimento principale si trovi in una situazione comparabile a quella di un magistrato ordinario che, nel corso del medesimo periodo, abbia superato la terza valutazione di idoneità professionale e maturato un'anzianità di servizio di almeno quattordici anni».

Il punto di svolta enucleato dalla Corte costituzionale è stato individuato nel rilievo che la «ragione oggettiva» degli accordi che hanno regolato le condizioni lavorative dei magistrati onorari «giustifica, alla luce del loro *status* costituzionale e delle differenze di compiti e di competenze rispetto ai magistrati professionali, il loro diverso trattamento economico rispetto a questi ultimi, anche con riguardo al rapporto precedente la stabilizzazione».

Cosicché, «ben avrebbe potuto il legislatore — nel prevedere la stabilizzazione dei magistrati onorari — determinare il contenuto economico dei diritti loro spettanti, in relazione alle ferie retribuite, alla previdenza e all'assistenza, anche in ragione dei compensi effettivamente percepiti dagli stessi, e comunque coordinando l'esigenza di riconoscere tali pretese con il principio costituzionale che esclude la loro equiparazione ai magistrati professionali e con il dato di fatto e di diritto che i magistrati onorari svolgono un'attività differente da quella di questi ultimi, specialmente per la sua minore complessità e, conseguentemente, per il più limitato impegno e le più limitate competenze che per il suo svolgimento sono richiesti (differenziazioni, queste, su cui si basano sia la deroga al principio del concorso pubblico sia la riforma del 2017)».

Nell'esegesi della disposizione sospettata di incostituzionalità (cioè l'art. 29, comma 5 del decreto legislativo n. 116/2017, relativa alla rinuncia imposta dalla legge alle pretese pregresse, operante se il magistrato onorario: *i*) partecipa alla procedura e la supera; *ii*) vi partecipa, non la supera e sceglie di percepire l'indennità; *iii*) non vi partecipa, cessa dal servizio e sceglie di percepire l'indennità), la Corte ha posto in rilievo che «il legislatore avrebbe potuto, altresì, tenere conto, da un lato, nel rispetto del principio di proporzionalità, della maggiore utilità derivante ai magistrati onorari dalla scelta, non imposta dal diritto dell'Unione, di ricorrere alla stabilizzazione per fare venire meno il contestato illecito dell'abusiva reiterazione dei contratti a termine; dall'altro, del complessivo impatto finanziario della disciplina (sentenze n. 31 del 2025, n. 130 del 2023 e n. 234 del 2020), comunque sottoposta al controllo di ragionevolezza da parte di questa Corte».

Ha, però, stigmatizzato che «la disposizione censurata — lungi dal determinare, nell'esercizio della discrezionalità legislativa circoscritta dai richiamati principi di diritto costituzionale e del diritto dell'Unione, il contenuto economico dei diritti dei magistrati onorari conferiti dal medesimo diritto unionale e relativi ai rapporti antecedenti la stabilizzazione — ha imposto ai predetti magistrati, in relazione a tali rapporti, la totale rinuncia alle loro pretese e, conseguentemente, ha impedito loro di agire in giudizio o, come nel caso del giudizio *a quo*, di proseguire le azioni già intraprese a tutela dei suddetti diritti».

Ed ha ravvisato una violazione del diritto alla tutela giurisdizionale di cui all'art. 24 della Costituzione, presupposto fondante la declaratoria di illegittimità costituzionale.



12. La declaratoria di incostituzionalità del comma 5 dell'art. 29 del decreto legislativo n. 116/2017, ad avviso del Collegio, delinea ai fini del decidere una possibile improcedibilità, per sopravvenuta carenza d'interesse, del quinto e sesto motivo di ricorso, non potendo trarre la ricorrente un'ulteriore e diversa utilità alla luce dell'eliminazione della citata disposizione dall'ordinamento positivo.

Le questioni di legittimità costituzionale (punti 13 - 15).

13. Occorre premettere che la ricorrente — la quale esercita le funzioni di giudice di pace e che, in esito alla relativa procedura, è stata confermata; ha optato «per il regime di esclusività delle funzioni giurisdizionali»; ed è attualmente in servizio presso la sede di ... a seguito dell'adozione del decreto ministeriale ... — ha chiesto una condanna specifica dell'Amministrazione, avvalendosi delle risultanze di una consulenza di parte.

Ella ha affidato al proprio consulente l'incarico di calcolare «il danno patrimoniale subito dalla dott.ssa A. T. quantificandolo con le differenze retributive tra quanto percepito dalla dott.ssa A. T. per indennità dall'anno ..., cioè dalla nomina a Giudice di Pace, all'anno ... e il magistrato togato per lo stesso periodo considerando quale base di calcolo la retribuzione del magistrato ordinario Qualifica HH03, Classe 08».

Nel riscontrare tale richiesta, il consulente ha preso in esame «la carriera di Giudice di Pace della committente, ed è stata assimilata la carriera della dott.ssa T. alla carriera del Magistrato ordinario, prendendo prudenzialmente in considerazione la qualifica HH03, classi e scatti n. 08 che riferisce ai magistrati ordinari (*ex* magistrati di Tribunale)», rilevando, in particolare, che «la qualifica utilizzata per il calcolo non tiene conto della carriera e delle valutazioni positive della dott.ssa T. che se equiparate alle valutazioni e carriera dei giudici ordinari renderebbero le retribuzioni da considerare molto più alte di quelle proposte nella relazione», posto che «la necessità della scelta procedurale del calcolo è dettata dalla estrema difficoltà del calcolo delle classi e degli scatti dei magistrati Ordinari, per cui si è scelto di procedere come sopra descritto e non considerando gli anni volti con le precedenti qualifiche di giudice onorario».

Non dissimilmente, è stato chiesto al consulente di calcolare «le somme spettanti alla dott.ssa A. T. per congedo per due maternità non erogato, in base alla retribuzione del magistrato ordinario Qualifica HH03, Classe 08, oltre l'indennità speciale di cui all'art. 3 della legge n. 27/1981»; ragione per cui è stato applicato l'art. 276, comma 3 dell'ordinamento giudiziario (R.D. 12/1941), secondo cui «ai magistrati dell'ordine giudiziario sono applicabili le disposizioni generali relative agli impiegati civili dello Stato, solo in quanto non sono contrarie al presente ordinamento e ai relativi regolamenti».

Il consulente, determinati gli importi trasfusi nelle domande proposte in giudizio, ha concluso nel senso che «le sei quantificazioni proposte sono prudenziali per il seguente motivo: se fossero utilizzati i calcoli delle retribuzioni dei magistrati ordinari, con gli incrementi delle Qualifiche e Classi e scatti crescenti anziché tenere ferma la Qualifica HH03 e la Classe e Scatti 08, il risultato ottenuto, in risposta ai quesiti sarebbero più che quadruplicati».

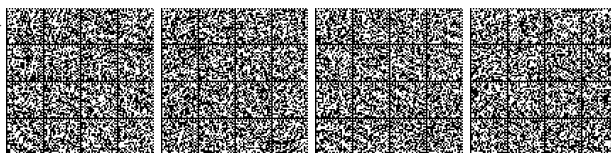
14. Ma le prospettazioni di parte ricorrente, che parrebbero sottendere un quadro di compatibilità con le disposizioni e i principi costituzionali che regolano la magistratura onoraria, rendono indefettibile ai fini del decidere una preliminare ricognizione circa gli approdi cui è pervenuta la giurisprudenza del Giudice delle Leggi.

14.1. Non sembra infatti al Collegio che la spinta, cui la ricorrente ha fatto cenno mediante il richiamo al diritto comunitario, verso una tendenziale equiparazione dei magistrati onorari ai magistrati togati, in special modo riferita alle tutele lavoristiche e previdenziali, sia immune dalla considerazione di elementi di conflitto con le regole ed i principi costituzionali.

Un conflitto che, anzitutto, è stato radicato dalla giurisprudenza nella questione circa la piena fungibilità delle funzioni giurisdizionali onorarie nel prisma applicativo dell'art. 106 della Costituzione: una disposizione, quest'ultima, che testualmente osta a che un magistrato onorario possa istituzionalmente essere incardinato in un organo giudiziario collegiale, come è stato il caso dei giudici ausiliari di corte di appello, istituiti dal DL 69/2013, con disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte mediante la sentenza 17 marzo 2021, n. 41, la quale ne ha peraltro fatta salva la applicazione «fino a quando non sarà completato il riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria nei tempi stabiliti dall'art. 32 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116», e quindi, di fatto, fino al 2025.

Del resto, la normativa sui magistrati ordinari è stata — si direbbe ormai risolutivamente — considerata come inestensibile ad altre categorie e situazioni.

Ciò è avvenuto per questioni riguardanti gli aspetti latamente retributivi, in merito ai quali si è statuito che, «come questa Corte ha più volte affermato — *cfr.* ordinanze nn. 379, 515 e 594 del 1989, ordinanza n. 57 del 1990, ordinanza n. 272 del 1999 — la posizione dei magistrati che svolgono professionalmente e in via esclusiva funzioni giurisdizionali e quella dei magistrati onorari non sono fra loro raffrontabili ai fini della valutazione della lesione del principio di eguaglianza, in quanto per i secondi il compenso è previsto per un'attività che essi (come riconosce lo stesso tribunale rimettente) non esercitano professionalmente ma, di regola, in aggiunta ad altre attività, per cui non deve agli stessi essere riconosciuto il medesimo trattamento economico, sia pure per la sola indennità giudiziaria, di cui beneficiano i primi; che



ugualmente nessun raffronto, ai fini del prospettato giudizio di eguaglianza, può essere fatto tra le posizioni delle varie categorie di magistrati onorari che svolgono a diverso titolo e in diversi uffici funzioni giurisdizionali, trattandosi di una pluralità di situazioni, differenti tra loro, per le quali il legislatore nella sua discrezionalità ben può stabilire trattamenti economici differenziati; che, come questa Corte ha già affermato, non rientra nelle sue funzioni ma nella discrezionalità del legislatore stabilire se e quale indennità sia dovuta ai funzionari onorari per l'opera da essi prestata (*cf.* l'ordinanza n. 377 del 1987); che dalla situazione denunciata — in particolare dalla pretesa inadeguatezza del compenso attribuito ai vice pretori onorari — nessuna lesione può derivare al buon andamento ed all'imparzialità dell'amministrazione della giustizia» (*cf.* Corte Costituzionale, 8 novembre 2000, n. 479).

Si è, inoltre, statuito che il carattere non professionale dell'attività svolta dai magistrati onorari escluderebbe che sia autonomamente rilevante l'art. 36 Costituzione (*cf.* Corte costituzionale, 16 febbraio 2006, n. 60).

In altri termini, la linea di pensiero del Giudice delle Leggi sembrerebbe insistere nel solco di una disciplina peculiare e non mutuabile.

Una posizione, questa, che non pare potersi dire scalfita neppure dalla più recente sentenza 9 dicembre 2020, n. 267, la quale ha dichiarato incostituzionale la norma (art. 18, comma 1, del decreto-legge n. 67/1997, convertito nella legge n. 135/1997) che implicitamente aveva negato ai giudici di pace il diritto al rimborso riconosciuto alla generalità dei dipendenti statali per le spese legali sostenute nei giudizi di responsabilità, promossi per fatti di servizio e conclusi con accertamento negativo della responsabilità.

Si è, infatti, trattato in questo caso di uno «scostamento» assai limitato dalla direttrice cui sopra si è fatto cenno, sol che si consideri che con la successiva sentenza 17 marzo 2021, n. 41 la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa che ha introdotto la figura di giudice ausiliario di Corte d'appello (attribuendogli lo *status* di componente dei collegi delle sezioni della Corte d'appello come magistrato onorario), per contrasto con l'art. 106, comma 2, Costituzione, ravvisandosi che la «utilità» della magistratura onoraria non possa travalicare il parametro costituzionale e che, pertanto, l'impiego nei collegi giudicanti d'appello è da ritenere legittimo in quanto avvenga in via eccezionale e comunque temporanea.

Tale sentenza ha, inoltre, chiarito che «la recente riforma della magistratura onoraria, avviata con il decreto legislativo n. 116 del 2017, nel disegnare la figura di giudice onorario di pace riconducibile a quella di un giudice singolo, in quanto monocratico, che solo in via eccezionale e transitoria, può comporre i collegi del tribunale, non ripropone più, né affatto considera, quella del giudice ausiliario d'appello».

Rilievo non meno importante della sentenza n. 41/2021 è che la Corte ha inteso modulare gli effetti della declaratoria di incostituzionalità, cioè ha modulato gli effetti della stessa pronuncia in funzione dell'esigenza di non arrecare un grave pregiudizio al buon andamento dell'amministrazione giudiziaria: in altri termini, l'efficacia di una decisione di carattere «additivo» è stata posticipata a partire dal 31 ottobre 2025, sarebbe a dire dalla data prevista dal d.lgs. n. 116/2017.

14.2. Ad avviso del Collegio tutto ciò racconta, allora, di una differenza, ontologica e funzionale, tra magistrati onorari e togati alla luce dell'art. 106, comma 2, Costituzione, con conseguente impossibilità (giuridica) di riconoscere ai primi un trattamento giuridico ed economico uguale a quello dei secondi.

Una differenza, per vero, riconosciuta non soltanto dalla Corte costituzionale, ma anche dalla Corte di cassazione (3 maggio 2022, n. 13973), ad avviso della quale la figura del giudice togato e quella del giudice onorario sono, appunto, ontologicamente e funzionalmente molto diverse, rivestendo ciascuna uno specifico ruolo e una determinata funzione entro l'ordinamento giudiziario, ciò determinando, di conseguenza, che il trattamento retributivo non può essere né analogo né comparabile, «quale riflesso della non omogeneità tra la figura del funzionario onorario e quella del pubblico dipendente (qual è, invece, il magistrato togato)»; la Suprema Corte ha, infatti, rilevato che ostano «le differenze esistenti, non solo nelle modalità di accesso alla carica, ma anche quanto alla natura e all'esercizio delle funzioni espletate, connotate dall'esclusività solo nel caso dei magistrati ordinari di ruolo, nonché alla durata dello svolgimento dell'attività giudiziaria, tendenzialmente indeterminata solo nel rapporto di pubblico impiego»:

un orientamento esplicitato senza mezzi termini, quantunque profilato anche

precedentemente (id. 10 febbraio 2022, n. 4386; id., 5 giugno 2020, n. 10774; id., 14 ottobre 2019, n. 25767; id., 14 gennaio 2018, n. 99).

E, non secondariamente, una posizione condivisa anche dal Consiglio di Stato nella sentenza 4 febbraio 2021, n. 1062, che ha escluso che il rapporto di lavoro dei giudici onorari possa essere inquadrato nel pubblico impiego: posizione ribadita nell'ordinanza 26 gennaio 2023, n. 906, nella quale si è, senza mezzi termini, esplicitato che «sulla base della normativa interna applicabile, non sussistono i presupposti per il riconoscimento di un trattamento giuridico omogeneo, sia che lo si intenda come derivante dalla costituzione di un rapporto di impiego a tempo indeterminato alle dipendenze della pubblica amministrazione mediante stabilizzazione delle nomine, sia che lo si intenda come conseguente ad equiparazione



«agli effetti» fra *status* giuridici ed economici, per tutti i rilievi e le considerazioni finora esposti», rimarcandosi che «per il diritto interno è fondamentale distinguere tra rapporto di impiego e rapporto di servizio»; e che, ancora, «il fatto che i giudici onorari abbiano doveri assimilabili a quelli dei magistrati professionali è solo una conseguenza della funzione svolta, in quanto l'attività giurisdizionale deve essere caratterizzata dalle stesse garanzie a prescindere dallo *status* del giudice che la esercita. Si tratta, all'evidenza, di una estensione solo funzionale di doveri che servono a garantire il rispetto dei principi di imparzialità ed indipendenza».

Ma tutto ciò, soprattutto, efficacemente racconta che la prospettiva di totale parificazione, sostenuta nel presente giudizio dalla ricorrente, risulta prevalentemente, se non esclusivamente, impiantata sulla valorizzazione di un bisogno emergenziale, ossia che i giudici onorari siano necessari al sistema Giustizia.

Dato di fatto inequivocabile, che già ha aperto la strada all'avvento di una legislazione di carattere (inevitabilmente) premiale: cosicché, se la durata degli incarichi è stata sempre prevista dalla norma generale come temporanea e relativamente breve (ad esempio, i 4 anni rinnovabili una volta per i giudici di pace, previsti dall'art. 7 della legge n. 374/1991), costanti e numerose sono state, invece, le disposizioni di proroga, con il risultato che nella magistratura onoraria generalmente non si è riscontrato un elemento sempre ritenuto caratterizzante della figura, vale a dire la durata limitata dell'impegno.

Sulla materialità di tale situazione sono, quindi, proliferati i tentativi di promuovere una neutralizzazione dell'orientamento tradizionale: quello, prima di tutto, ascritto alla dottrina dei padri costituenti, secondo cui «i magistrati di questa categoria (...) non possono entrare a far parte della carriera vera e propria», dovendo essere configurati come «non legati da un rapporto stabile di servizio»; e le posizioni prospettate nella relazione finale del 21 luglio 2021 dell'istituita «commissione di studio per elaborare proposte di interventi in materia di magistratura onoraria», la quale ha registrato che in passato i magistrati onorari, «al di là della pretesa temporaneità erano stati confermati annualmente giungendo ad avere una permanenza da 4-5 quadrienni (...), facendo diventare spesso lavoro principale o esclusivo quella che doveva essere un'attività accessoria».

Ma tale situazione, pur avendo adombrato un'anomalia del sistema della giustizia, è stata affrontata dal legislatore con la riforma del 2017, alla quale è stato affidato il delicato compito di affrontare la radicale riduzione di impegno dei magistrati onorari negli uffici giudiziari e le aspettative che negli stessi erano state create dalla diuturna permanenza nell'incarico.

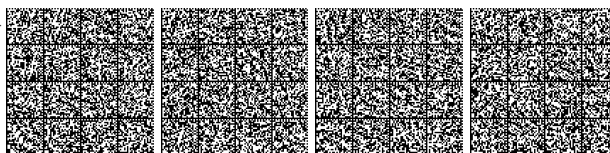
15. In linea pregiudiziale, occorre considerare che la riforma del 2017 è stata emanata – similmente a tante altre — nel rispetto del principio di contenimento della spesa pubblica e di coordinamento della finanza pubblica ai fini di una sua stabilizzazione (cfr: Corte costituzionale, 16 ottobre 2025, n. 152; id., 27 agosto 2025, n. 135; id., 17 aprile 2025, n. 45; id., 6 dicembre 2024, n. 195; id., 14 ottobre 2022, n. 210; id., 21 luglio 2016, n. 205; id., 11 febbraio 2015, n. 10).

La Corte costituzionale ha, quindi, delineato il contenimento della spesa non come un fine isolato, ma come un principio cardine strettamente legato ai vincoli europei e all'equilibrio di bilancio (art. 81 della Costituzione), e ciò indipendentemente dai limiti invalicabili alla tutela dei diritti fondamentali.

Esemplificativamente, la Corte ha posto in luce le criticità che i processi di riforma possono generare «in riferimento a plurimi precetti costituzionali: quali quelli desumibili dall'art. 3 della Costituzione sulla parità di trattamento; dall'art. 36, primo comma, della Costituzione sul diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto e comunque idonea a garantire un'esistenza libera e dignitosa; dall'art. 38, secondo comma, della Costituzione sul diritto a un'adeguata tutela previdenziale; dall'art. 97 della Costituzione sul buon andamento della pubblica amministrazione (ancora sentenza n. 124 del 2017). Norme poste a garanzia di interessi di rilievo che il legislatore è tenuto a considerare, mentre individua il non irragionevole punto di equilibrio tra essi e la finalità di contenimento della spesa pubblica» (cfr: sentenza n. 135/2025).

L'impatto sistemico dell'equilibrio di bilancio, perciò, assurge a principio guida al punto che «nel pronunciare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, questa Corte non può non tenere in debita considerazione l'impatto che una tale pronuncia determina su altri principi costituzionali, al fine di valutare l'eventuale necessità di una graduazione degli effetti temporali della propria decisione sui rapporti pendenti. Il ruolo affidato a questa Corte come custode della Costituzione nella sua integralità impone di evitare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge determini, paradossalmente, «effetti ancor più incompatibili con la Costituzione» (sentenza n. 13 del 2004) di quelli che hanno indotto a censurare la disciplina legislativa» (cfr: sentenza n. 10/2015).

Il contenimento, dunque, è indotto dal richiamo della giurisprudenza costituzionale alla «nozione di «spesa costituzionalmente necessaria» (ripresa poi nelle sentenze n. 220 del 2021, n. 197 del 2019 e n. 87 del 2018), funzionale a evidenziare che, in un contesto di risorse scarse, per fare fronte a esigenze di contenimento della spesa pubblica dettate anche da vincoli euro unitari, devono essere prioritariamente ridotte le altre spese indistinte, rispetto a quella che si con-



nota come funzionale a garantire il «fondamentale» diritto alla salute di cui all'art. 32 della Costituzione, che chiama in causa imprescindibili esigenze di tutela anche delle fasce più deboli della popolazione, non in grado di accedere alla spesa sostenuta direttamente dal cittadino, cosiddetta *out of pocket*» (cfr. sentenza n. 195/2024).

15.1. L'art. 29 del decreto legislativo n. 116/2017 disciplina il regime transitorio della stabilizzazione dei magistrati onorari in servizio, come la ricorrente, ponendo una differente disciplina al comma 2 ed al comma 5 (prima della sua abrogazione a seguito della sentenza n. 71/2026) per regolare la quantificazione economica dell'indennità spettante a chi cessa dal servizio e gli effetti giuridici (come la clausola di rinuncia alle pretese pregresse) derivanti dalla presentazione della domanda di conferma.

La sentenza della Corte costituzionale, sopra citata e di cui nei paragrafi precedenti sono stati riportati alcuni dei più significativi passaggi, ha inteso affrontare due, sostanziali, aspetti: la rinuncia al pregresso come condizione della stabilizzazione e l'incidenza di tale rinuncia sui giudizi già pendenti.

Non sembra al Collegio, anzitutto, che la Corte abbia inteso censurare la legittimità costituzionale della scelta del legislatore tradottasi nella stabilizzazione in sé considerata (aspetto che, pertanto, derubrica la questione relativa all'abuso dei contratti a termine), ma l'automatismo con cui tale disciplina avrebbe tacitato tutte le pretese dei giudici onorari e, in specie, le pretese di derivazione comunitaria.

Sotto tale profilo, va considerato che la procedura di infrazione aperta dalla Commissione europea nel 2016 ha prodotto una duplice evoluzione: da un lato, il ricorso per inadempimento (causa C-863/25) con cui la Commissione europea ha chiesto alla Corte di giustizia di dichiarare che l'Italia sia inadempiente perché, per i magistrati onorari (soprattutto quelli assunti dopo il 15 agosto 2017) ha previsto condizioni di impiego meno favorevoli, non ha contrastato l'abuso di contratti a termine e non ha garantito il rispetto dei limiti di orario di lavoro e dei riposi previsti dal diritto dell'Unione europea; dall'altro, la nuova procedura n. 2025/2159, avente ad oggetto la compatibilità con il diritto UE della disciplina nazionale che regola il servizio prestato dai magistrati onorari in servizio al 15 agosto 2017, afferente proprio alla disposizione censurata di cui all'art. 29, comma 5 del decreto legislativo n. 116/2017, la cui lettera di messa in mora è stata acquisita agli atti del giudizio costituzionale.

Ad ogni modo, nella sentenza n. 71/2026 il nodo critico ha riguardato, in particolare, la legittimità della «rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso», parendo presumibilmente riferirsi, tale complesso di prerogative, alle ferie retribuite riconosciute dalla direttiva 2003/88/CE; alla tutela previdenziale e assicurativa contro gli infortuni e le malattie professionali; al risarcimento del danno da abusiva reiterazione degli incarichi a termine; alle eventuali differenze retributive.

Sotto tale aspetto, la Corte ha chiarito – al paragrafo n. 17 – che alla stregua dell'art. 29 del decreto legislativo n. 116/2017 «i magistrati onorari in questione possono:

a) non partecipare alla procedura di conferma, nel qual caso cessano dal servizio (comma 7); in tale ipotesi, essi hanno diritto, salva la facoltà di rifiuto, a un'indennità nella misura di euro 2.500 o 1.500, al lordo delle ritenute fiscali, per ciascun anno di servizio nel corso del quale siano stati impegnati in udienza, rispettivamente, per almeno ottanta giornate o per un numero inferiore, e comunque per un importo complessivamente non superiore alla somma di euro 50.000 lordi; la percezione dell'indennità comporta rinuncia a ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario cessato (comma 2);

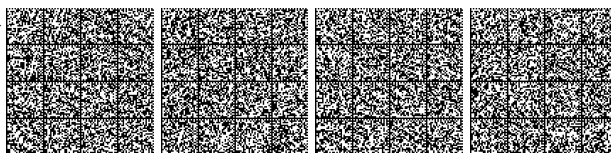
b) partecipare alla procedura di conferma, il che «comporta rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso» (comma 5); fermo restando, tuttavia, che in caso di mancato superamento della procedura valutativa, essi «hanno diritto, salva la facoltà di rifiuto», alla ricordata indennità (comma 2)».

Ha soggiunto che:

«dal combinato disposto delle menzionate disposizioni si ricava, in sostanza, che la rinuncia imposta dalla legge alle pretese pregresse opera se il magistrato onorario: i) partecipa alla procedura e la supera; ii) vi partecipa, non la supera e sceglie di percepire l'indennità; iii) non vi partecipa, cessa dal servizio e sceglie di percepire l'indennità (detto in altri termini, la rinuncia consegue al superamento della procedura o, alternativamente a esso, all'accettazione dell'indennità)».

La Corte ha, quindi, evidenziato che:

«l'interpretazione del combinato disposto dei commi 2 e 5 del citato art. 29, secondo cui la rinuncia consegue non alla mera partecipazione alla procedura di conferma, ma al suo superamento (o, in alternativa, all'accettazione dell'indennità), è condivisa sia dall'Avvocatura generale dello Stato sia dal Ministero della giustizia nella circolare del dipartimento per gli affari di giustizia 10 maggio 2022, n. 0102105.U».



Ciò significa, nella sostanza, che il magistrato onorario che non avesse superato la valutazione avrebbe comunque avuto accesso all'indennità (con rinuncia) o al contenzioso (senza indennità); e, pertanto, le conseguenze della rinuncia hanno direttamente e pienamente investito chi avesse già conseguito la stabilizzazione vedendosi, nel contempo, privato retroattivamente di tutte le pretese già azionate in giudizio.

Nella dinamica del giudizio costituzionale, pertanto, non si è posta in contestazione la scelta tra stabilizzazione e risarcimento, ma la cumulabilità tra la stabilizzazione con il monetizzabile riconoscimento di specifici diritti.

La risposta della Corte è stata che tale cumulo non è imposto dal diritto comunitario, ma che, piuttosto, sarebbe illegittimo considerare la stabilizzazione come una condizione pregiudiziale e non negoziale per ottenere la rinuncia alle pretese di cui si è detto.

A sostegno di tale posizione, è stata richiamata la sentenza c.d. P. del 27 giugno 2024, causa C-41/23, con cui la Corte di giustizia UE ha stabilito che l'art. 7 della direttiva 2003/88/CE e la clausola 4 dell'accordo quadro ostano a una normativa che escluda per i magistrati onorari comparabili il diritto all'indennità feriale e alla tutela previdenziale-assicurativa; e che la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro osta alla reiterazione degli incarichi senza sanzioni effettive e dissuasive.

Ed è stata, altresì, richiamata la sentenza c.d. P. del 4 settembre 2025, causa C-253/24, con cui il giudice comunitario ha statuito che la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro – letta in combinato disposto con la clausola 4, l'art. 7 della direttiva 2003/88/CE e l'art. 31, par. 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – osta a una normativa che subordini la partecipazione alla procedura di stabilizzazione alla rinuncia al diritto alle ferie annuali retribuite.

15.2. La sentenza n. 71/2026 ha, però, scardinato il «combinato disposto» tra il comma 2 ed il comma 5 dell'art. 29 del decreto legislativo n. 116/2017 ma, soprattutto, ha inciso sul compromesso finanziario posto a monte di tutta la riforma.

Ci si riferisce alla clausola di invarianza finanziaria («per l'attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo si provvede nel limite delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica», *cf.* art. 35, comma 1).

La previsione relativa alla rinuncia ai diritti pregressi, oggetto di declaratoria di incostituzionalità, avrebbe in realtà dovuto fungere da preventivo scudo fiscale, nel senso che l'ottenimento della stabilizzazione avrebbe dovuto garantire la stabilità delle risorse ministeriali mediante l'azzeramento delle possibili rivendicazioni economiche dei magistrati confermati, in tal modo rendendo la spesa prevedibile e programmata.

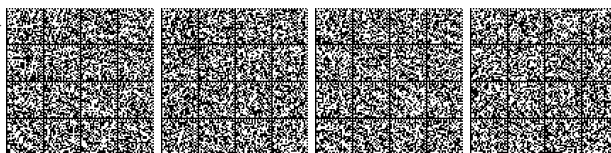
In un certo senso, i prodromi di tale aspirazione sono stati rievocati dalla stessa Consulta nel passaggio in cui ha dato atto che «secondo la Corte di giustizia, la stabilizzazione può costituire rimedio in forma specifica dell'illecito unionale dell'abusiva reiterazione dei contratti a termine e, in quanto tale, esclude la necessità che a esso si sommi un risarcimento per equivalente».

Ma la sostanza decisoria si è, inverso, rivelata ben più complessa.

La Corte ha, infatti, rilevato che «la vera posta in giuoco, nel caso in esame, è costituita, per l'appunto, dalla tutela di tali diritti. Esiste, cioè, una stretta interdipendenza tra la posizione processuale e quella sostanziale, sicché il problema di fondo che occorre affrontare è se sia compatibile con il diritto dell'Unione la disposizione nazionale (qui censurata) che impone ai magistrati onorari, quale contropartita della stabilizzazione, la completa rinuncia ai diritti conferiti dal medesimo diritto dell'Unione e relativi ai rapporti pregressi. In caso di risposta positiva non si avrebbe alcuna lesione del diritto di agire in giudizio a tutela di tali diritti. Viceversa, se quest'ultimi non potessero formare oggetto di una rinuncia imposta dalla legge come contropartita della stabilizzazione, allora vietare l'azione in giudizio per la tutela degli stessi costituirebbe una violazione dell'art. 24 della Costituzione e dell'art. 47 CDFUE».

Ed ha soggiunto, in chiave critica, che «ben avrebbe potuto il legislatore — nel prevedere la stabilizzazione dei magistrati onorari — determinare il contenuto economico dei diritti loro spettanti, in relazione alle ferie retribuite, alla previdenza e all'assistenza, anche in ragione dei compensi effettivamente percepiti dagli stessi, e comunque coordinando l'esigenza di riconoscere tali pretese con il principio costituzionale che esclude la loro equiparazione ai magistrati professionali e con il dato di fatto e di diritto che i magistrati onorari svolgono un'attività differente da quella di questi ultimi, specialmente per la sua minore complessità e, conseguentemente, per il più limitato impegno e le più limitate competenze che per il suo svolgimento sono richiesti (differenziazioni, queste, su cui si basano sia la deroga al principio del concorso pubblico sia la riforma del 2017)».

Lo stigma di una normativa incompleta è impresso nel passaggio in cui la Corte ha prospettato che «sarà compito del legislatore intervenire a dettare i criteri per la quantificazione del contenuto economico dei diritti dei magistrati onorari di derivazione unionale per il periodo precedente la stabilizzazione, con particolare riferimento a quello anteriore alla riforma operata con il decreto legislativo n. 116 del 2017, commisurandoli all'attività qualitativa e quantitativa svolta e alla circostanza che, di regola, non ha il carattere dell'esclusività»; concludendosi che «nelle more di tale intervento, non potrà che spettare al giudice comune — ove accerti, di fatto e secondo le coordinate tracciate dalla Corte di giustizia, la ricorrenza, nel caso concreto sottoposto al



suo scrutinio, di un rapporto di lavoro ai sensi del diritto dell'Unione — quantificare il contenuto economico dei ricordati diritti unionali alle ferie, all'assistenza e alla previdenza, pur sempre nel rispetto dei principi costituzionali sopra ricordati e, in particolare, della non equiparabilità del trattamento economico dei magistrati onorari a quello dei magistrati professionali».

La Corte ha, pertanto, apertamente sollecitato l'intervento del legislatore per porre rimedio alla lacuna legislativa conseguente all'abrogazione del comma 5; ma trattandosi di enucleare dei «criteri di quantificazione del contenuto economico» di diritti controversi, incidenti su un numero assai vasto di destinatari e, quindi, da dover improntare a valutazioni di sufficienza, congruità, adeguatezza ed anche a criteri extragiuridici, di carattere politico ed economico, nella pronuncia in questione il Giudice delle leggi non ha inteso esprimersi spontaneamente sulla possibile estensione di altre norme interne all'art. 29 per supplire alla predetta lacuna.

Una scelta che al Collegio appare comprensibile, non risultando inedita nella giurisprudenza costituzionale ove si rifletta sull'esito dell'articolato dibattito sviluppatosi intorno alla c.d. tecnica delle rime obbligate.

Accade sovente che la Corte non elimini puramente e semplicemente le disposizioni illegittime, ma rivendichi il potere di ricondurre a legittimità quelle viziate, mediante l'introduzione di correzioni.

Ma alla base di tale decisione si pone l'idea di principio che da una disposizione si può trarre una sola norma: le disposizioni esistono solo come norme, ossia come regole applicabili da determinati soggetti; anche se costoro possono ricostruirle secondo criteri e con esiti molteplici, una volta che l'operazione è stata compiuta la disposizione vive solo nei termini in cui la norma è stata ricostruita; nel giudizio incidentale, la Corte costituzionale ben può dissentire dalla ricostruzione normativa dell'ordinanza di remissione, ma allora deve limitare il proprio giudizio a quell'unica norma che ha ritenuto di trarre dal testo.

Diversamente, la Corte finirebbe per svolgere un ruolo di vera e propria attuazione positiva *erga omnes* della Costituzione, particolarmente evidente quando cerca di colmare lacune legislative; e la differenza tra essa e il legislatore, nonostante la formula delle cd. rime obbligate, finirebbe per essere quantitativa più che qualitativa, ancorché lo stesso sistema politico possa forse preferire di scaricare così una parte delle proprie responsabilità.

Autorevole dottrina ha concluso, dunque, che la teoria delle rime obbligate non sarebbe appagante poiché spetterebbe proprio alla Corte di indicare vincolativamente la norma che, in virtù del sistema normativo vigente, debba prendere il posto di quella dichiarata incostituzionale.

Il che — del tutto ragionevolmente — non è avvenuto nella specie.

Il punto, però, è che a fronte della motivata rimozione delle barriere al riconoscimento dei diritti di derivazione comunitaria (ferie, previdenza, assistenza), non è altrettanto accertato che il Giudice delle leggi abbia escluso che tali diritti non siano limitabili (o, comunque, essere controbilanciati finanziariamente) «nel rispetto dei principi costituzionali sopra ricordati e, in particolare, della non equiparabilità del trattamento economico dei magistrati onorari a quello dei magistrati professionali»: non è affatto certo, allora, che il riconoscimento dei diritti di matrice unionale possa avvenire in totale indipendenza dall'esigenza di contenimento della spesa pubblica, che costituisce l'ossatura della riforma del 2017; o in applicazione di una totale (ed inopinata) equiparazione del trattamento della componente onoraria alla classe stipendiale HH03, propria della magistratura togata: profili di doglianza azionati in giudizio dalla ricorrente e che, dunque, assumono rilevanza dirimente ai fini dell'odierno decidere.

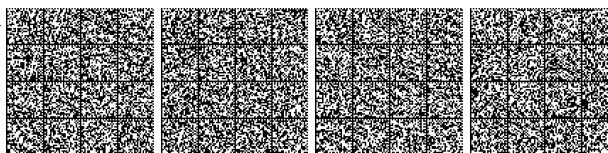
15.3. Tanto premesso, non è secondario rilevare che, al momento del deposito del ricorso (23 gennaio 2024), la previsione di cui al comma 5 era ancora pienamente efficace.

Tuttavia, poiché ai sensi dell'art. 136 della Costituzione e dell'art. 30 della legge n. 87/1953, le norme dichiarate incostituzionali cessano di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza, il Collegio è chiamato a ponderare — in vista della decisione della controversia — anche le conseguenze derivanti dalla già citata pronuncia n. 71/2026.

A tal fine, s'impone l'esame della disciplina dell'art. 29 sotto una veste ulteriore, che è quella della interdipendenza — delineata dalla stessa Corte — tra le posizioni dei magistrati onorari confermati, di quelli non confermati e di quelli che non hanno neppure partecipato alla procedura di conferma: perché, diversamente opinando, verrebbe meno il fondamento del «combinato disposto» tra il comma 5 (applicabile ai primi e dichiarato incostituzionale) ed il comma 2 (*prima facie* applicabile ai secondi e ai terzi e rimasto salvaguardato dalla predetta declaratoria).

L'istituto giuridico regolato dal comma 2, nel corso del giudizio costituzionale, è stato profilato alla stregua di un «ristoro economico» che «presupporrebbe la mancata partecipazione o il mancato superamento delle procedure valutative di cui al successivo comma 3 e, dunque, la chiusura del rapporto onorario con la pubblica amministrazione».

Ma si è, anche, profilato che «le questioni sollevate dal rimettente, invece, postulerebbero la necessità del cumulo di tali «benefici», con la conseguenza che quello economico previsto dall'art. 29, comma 2, ovvero quello liquidato dall'autorità giudiziaria andrebbero riconosciuti anche ai magistrati onorari che abbiano superato la valutazione prevista dal comma 3 e che, quindi, abbiano instaurato un rapporto a tempo indeterminato con la pubblica amministrazione sulla base di una procedura eccezionale, a essi riservata proprio in ragione del pregiudizio precedentemente subito».



Resta, tuttavia, che «il caso oggetto del giudizio *a quo* è quello (...) regolato dal comma 5 dell'art. 29, che è la disposizione censurata. I casi (...) non riguardano il predetto giudizio e sono regolati dal comma 2, il quale, pertanto, correttamente, non è stato censurato dal rimettente».

Tutto ciò significando che il comma 2 non è stato oggetto di alcuna delibazione.

Anche alla luce di tali considerazioni, l'unica soluzione diretta ad evitare una possibile disparità di trattamento tutta interna alle tre subcategorie della macrocategoria interessata – disparità foriera di generare, da parte dei magistrati confermati, l'intrapresa di un contenzioso di dirompente impatto sulla finanza pubblica «nelle more» dell'intervento del legislatore per introdurre i «criteri per la quantificazione del contenuto economico dei diritti dei magistrati onorari di derivazione unionale per il periodo precedente la stabilizzazione» – pare doversi decisamente ricondurre alla disciplina positiva già posta nell'art. 29.

Di converso, la cartina di tornasole dell'impossibilità di «quantificare il contenuto economico dei ricordati diritti unionali alle ferie, all'assistenza e alla previdenza, pur sempre nel rispetto dei principi costituzionali sopra ricordati e, in particolare, della non equiparabilità del trattamento economico dei magistrati onorari a quello dei magistrati professionali» è nell'esame della domanda proposta da parte ricorrente, la quale ha chiesto la condanna del Ministero della giustizia alla corresponsione della complessiva somma di euro 758.973,08.

Tale domanda si riferisce, dunque, alle spettanze chieste in giudizio da una (la ricorrente) delle unità comprese nel più ampio contesto di una «dotazione organica dei giudici onorari di pace e dei vice procuratori onorari (...) fissata in numero complessivo di 6.000 unità», come si legge nella relazione illustrativa relativa all'art. 29.

Un dato che, da solo, pone in chiara luce – sulla base di un'elementare previsione correlata agli importi richiesti in rapporto alla consistenza numerica dei soggetti potenzialmente interessati ad agire in giudizio – la messa a repentaglio dell'intero sistema programmato dalla riforma del 2017 e che, pertanto, proprio alla luce delle indicazioni provenute dalla sentenza n. 71/2026, rende improcrastinabile un nuovo intervento della Corte costituzionale, con efficacia *erga omnes* e copertura dell'intera portata della disposizione di cui all'art. 29.

A tal proposito, si esclude, anzitutto, che un'adequata soluzione possa provenire dalle statuizioni contenute nella sentenza del Consiglio di Stato n. 2716/2026, precedente alla declaratoria di incostituzionalità, la quale consta rappresentare, ad oggi, l'unico precedente che abbia affrontato l'oggetto del contendere alla luce degli ultimi sviluppi giurisprudenziali.

D'altronde, è stata la stessa Corte, nella sentenza n. 71/2026, a rimarcare che i giudizi afferenti ai diritti pregressi «hanno dato e continuano a dare luogo a esiti divergenti» e che la sentenza del Consiglio di Stato sopra richiamata costituisce una «eccezione» ad un orientamento di segno contrario.

15.4. Ritiene, quindi, il Collegio che si ponga l'esigenza di disporre la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2 del decreto legislativo n. 116/2017 (in cui è previsto che «I magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto che non accedano alla conferma, tanto nell'ipotesi di mancata presentazione della domanda, quanto in quella di mancato superamento della procedura valutativa di cui al comma 3, hanno diritto, salva la facoltà di rifiuto, ad un'indennità pari, rispettivamente, ad euro 2.500 al lordo delle ritenute fiscali, per ciascun anno di servizio nel corso del quale il magistrato sia stato impegnato in udienza per almeno ottanta giornate, e ad euro 1.500 al lordo delle ritenute fiscali, per ciascun anno di servizio prestato nel corso del quale il magistrato sia stato impegnato in udienza per meno di ottanta giornate, e comunque nel limite complessivo *pro capite* di euro 50.000 al lordo delle ritenute fiscali. Il servizio prestato per periodi superiori a sei mesi, ai fini del calcolo dell'indennità dovuta ai sensi del periodo precedente, è parificato ad un anno. La percezione dell'indennità comporta rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario cessato»), per contrasto con gli articoli 3, 81, 97, 117, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui tale disposizione non sia ritenuta applicabile anche ai magistrati onorari confermati.

Questione, palesemente, indotta dalla declaratoria di incostituzionalità del comma 5, che tuttavia non ha in alcun modo investito la disciplina di cui al comma 2, la quale, pertanto, necessita di una profonda rimediazione interpretativa.

Del resto, alla Corte è certamente concesso di imporsi sul piano dell'annullamento della disposizione incostituzionali, come nella specie è accaduto, ma non su quello – ben distinto e diverso – che residua dall'interpretazione di disposizioni (come il comma 2) evidentemente collegate a quella annullata, e ciò fin tanto che queste ultime non siano, anch'esse, colpite dalla dichiarazione di incostituzionalità.

Ancora più precisamente: come si è evidenziato in dottrina, è vero che la Corte può colpire anche una possibilità interpretativa (una norma) di un enunciato con la dichiarazione di incostituzionalità ad essa relativa e con effetti *erga omnes*; e può perfino con una sentenza aggiuntiva o con una pronuncia sostitutiva dichiarare incostituzionale nella disposizione, rispettivamente, una omissione ovvero una asserzione al posto di un'altra (ciò che risulterà poi dall'aggiunta di un ulteriore enunciato o dalla sostituzione di un enunciato con un altro), ma non potrà mai – se non illegittimamente privando la giurisdizione



della libertà interpretativa ad essa assicurata dall'art. 101 della Costituzione – imporre una qualsivoglia interpretazione delle disposizioni di legge e degli enunciati degli atti-testi normativi vigenti, neppure adducendo che essa sia la «sola» conforme a Costituzione: spetta, in definitiva, ai giudici stabilire (o convincersi) che essa sia la «sola» conforme.

Questa la radice dei dubbi coltivati dal Collegio mediante la presente ordinanza di remissione.

15.5. Entrando nel merito delle questioni, si osserva che se alla ricorrente si riconoscessero *tout court* gli emolumenti oggetto della domanda proposta in giudizio, si porrebbe un contrasto con gli articoli 3, 97 e 117, primo comma, della Costituzione in conseguenza di una doppia disparità:

1) una disparità correlata alla totale e scriteriata (si intende: priva di criteri) equiparazione, pure questa manifestamente invocata dalla ricorrente, tra magistrati onorari e magistrati togati;

2) una disparità, emergente all'interno della categoria in esame, tra magistrati confermati e magistrati non confermati (e cessati).

Va, a tal proposito, evidenziato che la sentenza n. 71/2026 non ha toccato il nucleo del modello costituzionale della magistratura.

Lo stesso Consiglio di Stato, nella sentenza n. 1334/2024, ha riaffermato che «il profilo volontaristico a base dell'assunzione delle funzioni giurisdizionali da parte di operatori delle professioni giuridiche e le condizioni di legge atte ad assicurarne la natura onoraria del sottostante rapporto assumono un rilievo decisivo nella presente controversia. Nella prospettiva delineata dalla Corte di giustizia può infatti affermarsi che i magistrati onorari non si trovano in situazioni comparabili con quella dei magistrati ordinari per legittime ragioni risalenti al modello costituzionale di magistratura, che assegna ai secondi la giustizia c.d. minore, sulla base di un rapporto di carattere onorario che trae origine dall'esigenza di reperire adeguate professionalità esterne all'organizzazione giudiziaria statale e di assicurare loro condizioni lavorative idonee a consentire di continuare a svolgere l'attività professionale o lavorativa sulla cui base è stato assegnato l'incarico, senza concorso. Risulta pertanto possibile fugare in primo luogo i dubbi di conformità con il diritto dei trattati europei e la giurisprudenza in materia della Corte di giustizia più volte menzionata, nella misura in cui secondo l'ordinamento giuridico interno il magistrato onorario oltre che rispondente al modello costituzionale di magistratura si pone quale figura di giudice reclutato dal mondo delle professioni giuridico-forensi per l'esercizio della giurisdizione nelle controversie di minore importanza. L'assunzione dell'incarico è riferibile dunque ad una scelta dell'interessato, onorato delle funzioni giurisdizionali senza concorso in virtù delle capacità dimostrate nel settore professionale in cui svolge la propria attività lavorativa principale, che gli è consentito di mantenere per tutta la durata dell'incarico e che, con i più recenti interventi normativi, può convertire in incarico stabile in regime di esclusività e retribuzione adeguata ai sensi dell'art. 36 della Costituzione sopra richiamato, e connesso trattamento previdenziale. Escluso dunque che in base alla vigente legislazione nazionale il magistrato onorario si trovi in una situazione comparabile a quella di un magistrato ordinario di carriera e che dunque in suo danno possa configurarsi un'ingiustificata discriminazione in suo danno, va conseguentemente respinta la domanda di accertamento del rapporto di impiego proposta nel presente giudizio per il periodo successivo all'entrata in vigore della legge di riforma organica della magistratura onoraria».

Pare di poter affermare che la portata della pronuncia costituzionale è nel senso che l'ordinamento della magistratura togata e della magistratura onoraria possano dirsi avvicinati, ma non identificati, nel senso che l'art. 117, primo comma, della Costituzione giustifica l'integrazione delle disposizioni costituzionali con quelle del diritto UE.

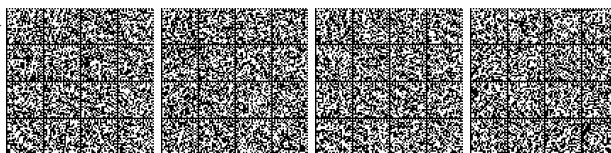
Si è, in altri termini, prospettata una tutela aggiuntiva per la magistratura onoraria.

Il Giudice delle leggi ha, infatti, precisato che non possa considerarsi legittima la pressione istituzionale di perdere il lavoro quale condizione della rinuncia a pretese riconducibili a reddito da lavoro, ferma restando – per una visione onesta del problema – la concreta verifica circa l'effettiva abdicazione, da parte di molti magistrati onorari, ai benefici derivanti dall'allontanamento dalla professione forense (sempreché quest'ultima fosse realmente esercitata).

Ma la compatibilità con l'art. 117 non può ammettersi in modo scriteriato.

Nella sentenza n. 71/2026 si è rimarcato che «già l'art. 11 della Costituzione ha consentito di dare un fondamento costituzionale ai principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione, veri architravi del suo ordinamento giuridico»; e che «l'art. 117, primo comma, della Costituzione, per come sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), non soltanto ha rafforzato la copertura costituzionale di detti principi – che differenziano strutturalmente l'Unione europea dalle organizzazioni internazionali – ma giustifica anche, in alcune situazioni, l'integrazione delle disposizioni della Costituzione con quelle del diritto dell'Unione in quello che potrebbe definirsi un unico blocco di costituzionalità».

Il Collegio nutre forti dubbi che nel novero di quelle che il Giudice delle leggi ha indicato come «alcune situazioni» possa rientrare l'ipotesi di estendere ai magistrati onorari, come nei fatti sostenuto da parte ricorrente e condiviso nella recente sentenza del Consiglio di Stato n. 2716/2026, l'applicazione della classe stipendiale HH03, cioè di quella propria dei magistrati ordinari.



Ciò perché, anzitutto, nella sentenza n. 71/2026 si è ribadito che «la Costituzione (...) esclude categoricamente che i magistrati professionali e quelli onorari godano del medesimo *status* giuridico ed economico, a pena di violazione dei fondamentali principi di eguaglianza e del pubblico concorso per l'accesso alla funzione magistratuale, che concorre ad attuare l'altrettanto fondamentale principio dell'indipendenza della magistratura dagli altri poteri dello Stato (sentenza n. 41 del 2021), nella prospettiva della più attenta tutela dei diritti dei consociati».

Una statuizione, questa, pienamente condivisa anche dal Collegio, posto che, come ha chiarito la stessa sezione VII del Consiglio di Stato in altro giudizio (per la precisione, in sede di rinvio pregiudiziale, *cf.* 26 gennaio 2023, n. 906), «per il diritto interno è fondamentale distinguere fra rapporto di impiego e rapporto di servizio, laddove con la prima nozione si fa riferimento alla costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione (a tempo indeterminato, a tempo determinato o a tempo parziale), e con la seconda nozione, invece, si intende il conferimento di una funzione, o *munus publicum*, sulla base di una previsione di legge o per atto della pubblica amministrazione, senza che ciò comporti, necessariamente, la stipulazione di un rapporto di lavoro o impiego (Corte di cassazione, sentenze n. 17862 del 2016 e n. 99 del 2018)».

La ragione di tale differenza, ben lungi dal poter costituire una discriminazione, è stata efficacemente illustrata dalla Consulta, la quale ha fatto presente che «per fare fronte alla notoria e sempre crescente mole di lavoro gravante sulla giurisdizione e per rispondere alla pressante richiesta di una giustizia celere ed efficace, anche in attuazione del principio costituzionale della ragionevole durata dei processi, da tale assetto costituzionale il legislatore, in parte, e soprattutto la prassi si sono nel tempo allontanati».

Il Giudice delle leggi ha registrato che, per via legislativa, si è proceduto (o forse, dovuto procedere) ad un «ampliamento dei compiti e delle funzioni attribuiti ai magistrati onorari (di tale scenario questa Corte ha già dato conto nella citata sentenza n. 41 del 2021, con specifico riferimento ai giudici ausiliari d'appello, e nella sentenza n. 172 del 2021, con riferimento ai GOT-), in tensione con il disegno costituzionale che richiede un impiego marginale di tale figura. Correlativamente, nella prassi, i magistrati onorari, in forza di circolari del Consiglio superiore della magistratura (CSM) e di direttive dei capi degli uffici, sono stati spesso impiegati negli uffici di appartenenza in maniera tutt'altro che occasionale».

Pertanto, è da ritenere manifestamente contraria ai principi costituzionali ed alle statuizioni della Corte costituzionale, sopra richiamate, un'ipotesi rimediale della lamentata discriminazione in danno dei giudici onorari che si risolvesse in una totale equiparazione (addirittura di classe stipendiale) con i giudici togati, pronunciata in via pretoria in assenza di una disposizione di diritto positivo.

La disciplina del trattamento economico e giuridico, anche con riguardo al pubblico impiego, è, di converso, riconducibile alla materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (*cf.* Corte costituzionale, 15 luglio 2021, n. 153).

Nella sentenza n. 71/2026, peraltro, si è richiamata una recente sentenza (*cf.* Corte costituzionale, 19 novembre 2024, n. 184) — avente ad oggetto la parità di trattamento tra uomini e donne all'interno dei ruoli delle Forze di polizia, con particolare riferimento al personale del Corpo di polizia penitenziaria — nella quale si è riaffermato che in tema di ripristino della predetta parità «sarà il giudice a scegliere il rimedio più appropriato, ponderando le peculiarità della vicenda sottoposta al suo esame»; e che, quindi, «l'interlocuzione con questa Corte, chiamata a rendere una pronuncia *erga omnes*, si dimostra particolarmente proficua, qualora l'interpretazione della normativa vigente non sia scevra di incertezze o la pubblica amministrazione continui ad applicare la disciplina controversa o le questioni interpretative siano foriere di un impatto sistemico, destinato a dispiegare i suoi effetti ben oltre il caso concreto, oppure qualora occorra effettuare un bilanciamento tra principi di carattere costituzionale».

Ritiene il Collegio che, come preconizzato dal Giudice delle leggi, la disciplina positiva risultante dall'abrogazione del comma 5 dell'art. 29 abbia determinato un quadro contrassegnato da notevoli, pronosticate, «incertezze» e che, appunto, «le questioni interpretative siano foriere di un impatto sistemico, destinato a dispiegare i suoi effetti ben oltre il caso concreto».

Lambirebbe, infatti, il paradosso che il consolidamento di uno spazio costituzionale europeo, auspicato dalla Corte («per impedire frizioni, conflitti e disarmonie, che pregiudicano la certezza del diritto e possono indebolire la necessaria fiducia tra gli Stati membri e tra questi e l'Unione, è quindi necessaria la collaborazione tra la Corte di giustizia, le Corti costituzionali nazionali e il giudice comune (cui è riservata la scelta del rimedio giuridicamente più corretto in base alle circostanze oggettive del caso), con l'obiettivo condiviso di assicurare il buon funzionamento dei menzionati sistemi eurounionale e nazionali, integrati e interdipendenti»), finisse per favorire la proliferazione di un contenzioso che determinerebbe — in conclamata assenza di criteri di quantificazione certi ed equi per tutti i magistrati onorari — un esborso di risorse tale da porre il Ministero resistente nelle condizioni di non poter garantire l'efficienza del sistema giustizia.

15.6. Allo stato, dunque, la cognizione sulle domande proposte nel presente giudizio (e, in prospettiva, negli altri, pendenti, giudizi di analogo oggetto proposti innanzi al Tribunale) si tradurrebbe nella patente violazione:

A) del principio di differenziazione tra magistrati onorari e magistrati togati, inciso soprattutto nella componente stipendiale e nei riflessi diritti che pertengono all'ambito previdenziale;



B) dei principi di contenimento della spesa che — come si legge nella relazione illustrativa relativa all'art. 29 — allo stato è limitata alla copertura finanziaria che il legislatore ha limitato alle «unità di magistrati onorari in servizio che opereranno per l'indennità di fine prestazione», e ciò nel più ampio contesto di una «dotazione organica dei giudici onorari di pace e dei vice procuratori onorari (...) fissata in numero complessivo di 6.000 unità». Tali violazioni concreterebbero una pronuncia contraria alle norme costituzionali.

Né potrebbe, in contrario, opporsi la decisività del monito finale della Corte («non potrà che spettare al giudice comune — ove accerti, di fatto e secondo le coordinate tracciate dalla Corte di giustizia, la ricorrenza, nel caso concreto sottoposto al suo scrutinio, di un rapporto di lavoro ai sensi del diritto dell'Unione — quantificare il contenuto economico dei ricordati diritti unionali alle ferie, all'assistenza e alla previdenza, pur sempre nel rispetto dei principi costituzionali sopra ricordati e, in particolare, della non equiparabilità del trattamento economico dei magistrati onorari a quello dei magistrati professionali»), considerato che l'apertura della Corte costituzionale verso il parametro integrato e il sindacato sulle norme interne contrastanti con il diritto dell'Unione europea si fondano su una logica di complementarità tra rimedi, nella quale resta affidato al giudice comune il compito di selezionare, alla luce delle peculiarità della fattispecie concreta, lo strumento di tutela più appropriato («è il giudice comune a decidere, in relazione alle caratteristiche del caso concreto, se disapplicare la legge oppure sollevare una questione di legittimità costituzionale, ferma restando la possibilità di proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, *ex art. 267 TFUE*», *cf.* Corte costituzionale, 15 ottobre 2024, n. 210).

15.7. In chiave additiva — impregiudicato restando l'effettivo e risoluto esercizio della potestà legislativa, a chiare lettere sollecitato dal Giudice delle leggi — l'unica ricostruzione, costituzionalmente orientata, di un quadro normativo inevitabilmente divenuto malfermo e problematico, è rappresentata ad avviso del Collegio dall'estensione dell'art. 29, comma 2 ai magistrati confermati, trattandosi di rimedio di carattere risarcitorio/compensativo che si traduce in un «ristoro» per le perdite subite dai magistrati onorari in conseguenza del pregresso svolgimento del rapporto di servizio sovrastante l'esercizio delle relative funzioni.

La disposizione in parola, a dire il vero, squaderna già dei «criteri».

Essa prevede che l'indennità sia calcolata facendo riferimento a «ciascun anno di servizio prestato nel corso del quale il magistrato sia stato impegnato in udienza», e sia differenziata a seconda del numero degli impegni effettivamente sostenuti, ossia del numero delle «giornate di udienza» che il magistrato onorario abbia tenuto o a cui abbia partecipato nel corso di ciascun anno di riferimento, il tutto a partire dalla data di presa di possesso e non dal decreto ministeriale di nomina del magistrato onorario.

L'indennità in questione matura «per ciascun anno di servizio nel corso del quale il magistrato sia stato impegnato in udienza» per «almeno ottanta giornate» o «per meno di ottanta giornate», espressamente «parificando ad un anno» il servizio prestato «per periodi superiori a sei mesi»: si tratta, inoltre, di una somma corrisposta una tantum e commisurata al servizio effettivamente prestato.

Aspetto di compendio di tale disposizione, investe il trattamento fiscale da applicare alla indennità di cui all'art. 29, comma 2.

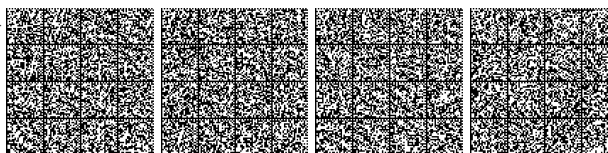
La Direzione generale degli affari interni del Ministero della giustizia, in risposta ad un quesito (*cf.* DAG 210618.U del 19 ottobre 2023), ha osservato che in assenza di esplicite indicazioni normative in merito al trattamento fiscale della indennità, debbano essere valorizzati i lavori parlamentari di approvazione della norma in questione.

Durante tali lavori si è prospettato, in sede ministeriale, che l'indennità debba essere sottoposta, ai sensi e per gli effetti dell'art. 6, comma 2, TUIR, allo stesso trattamento fiscale del reddito «sostituito», quindi al trattamento dei compensi percepiti dal magistrato onorario, in corso di rapporto.

Pertanto, trattandosi di giudici di pace, nonché di vice procuratori onorari e giudici onorari di tribunale del contingente ad esaurimento, il cui reddito, in costanza di rapporto, era (nel primo caso) sempre assimilato a quello di lavoro dipendente (art. 50, comma 1, lett. *f*) TUIR, nella formulazione vigente fino al 15 agosto 2017) e (negli altri due casi) era di regola assimilato a quello di lavoro dipendente, salvo che non svolgessero al contempo, in via prevalente, un'arte o professione (*cf.* l'art. 53, comma 1, TUIR nella formulazione antevigente al decreto legislativo n. 116/2017), il trattamento fiscale dell'indennità dovrebbe essere quello proprio dei redditi assimilati, salve le ipotesi già previste dal prefato art. 53.

Alle stesse conclusioni parrebbe condurre l'art. 51, comma 1, TUIR, per il quale «1. Il reddito di lavoro dipendente è costituito da tutte le somme e i valori in genere, a qualunque titolo percepiti nel periodo d'imposta, anche sotto forma di erogazioni liberali, in relazione al rapporto di lavoro».

Alla luce di quanto rilevato, non si ravvisano elementi di potenziale discriminazione tra i magistrati confermati e quelli non confermati (e, dunque, cessati), dall'applicazione del medesimo ristoro: comune e pienamente sovrapponibile si appalesa, infatti, il percorso professionale anteriore al filtro selettivo propedeutico alla stabilizzazione, vale a dire la consistenza quantitativa e qualitativa del pregresso servizio prestato alle dipendenze del Ministero resistente.



Sarebbe, di contro, manifestamente contraria al principio di uguaglianza la mancata estensione della tutela del comma 2 alla fattispecie oggetto del contendere, che oggi sconta un vuoto normativo cui non è possibile porre rimedio attraverso l'esercizio di un sindacato giurisdizionale privo di criteri di quantificazione dei diritti controversi: situazione suscettibile di determinare una discriminazione ingiustificata tra categorie di magistrati di formazione e di esperienza professionale del tutto omogenee.

Sui presupposti di ammissibilità e rilevanza (punti 16 - 17).

16. Il Collegio ritiene utile precisare che la sollevata questione di non manifesta infondatezza è da ritenere ammissibile e rilevante, e ciò ai sensi dell'art. 23, comma 2 della legge n. 87/1953 («L'autorità giurisdizionale, qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale o non ritenga che la questione sollevata sia manifestamente infondata, emette ordinanza con la quale, riferiti i termini ed i motivi della istanza con cui fu sollevata la questione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso»).

In applicazione delle statuizioni della giurisprudenza costituzionale la rilevanza di tali questioni senz'altro «esprime il rapporto che dovrebbe correre fra la soluzione della questione e la definizione del giudizio in corso» (sentenza n. 13/1965); una relazione che, in effetti, si pone «come presupposto necessario del giudizio *a quo* e con incidenza sulle norme cui il giudice è direttamente chiamato a dare applicazione» (sentenza n. 45/1972), nel senso che la disciplina di cui all'art. 1, comma 5, primo periodo del decreto-legge n. 104/2023, convertito con modificazioni dalla legge n. 136/2023, prefigura un «effettivo e concreto rapporto di strumentalità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la definizione del giudizio principale» (sentenza n. 282/1998), tenuto conto che la «rilevanza della questione e applicabilità della legge nel giudizio di merito costituiscono termini inscindibili», con la conseguenza che l'eventuale annullamento in sede costituzionale delle disposizioni contestate spiegherebbe una diretta influenza sul presente giudizio (sentenze n. 184/2006, n. 422/1994, n. 62/1993, n. 10/1982, n. 90/1968 e n. 132/1967).

17. Alla stregua delle precedenti considerazioni, atteso che la controversia risulta, allo stato, insuscettibile di definizione indipendentemente dalla risoluzione della delineata questione di legittimità costituzionale, il giudizio va sospeso e va rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale riguardante la violazione dell'art. 29, comma 2 del decreto legislativo n. 116/2017 per contrasto con gli articoli 3, 81, 97, 117, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui tale disposizione non sia ritenuta applicabile anche ai magistrati onorari confermati, il tutto nei termini espressi in motivazione.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione prima), parzialmente ed interlocutoriamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe indicato, con la presente ordinanza così dispone:

dichiara — visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 — rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2 del decreto legislativo n. 116/2017 per contrasto con gli articoli 3, 81, 97, 117, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui tale disposizione non sia ritenuta applicabile anche ai magistrati onorari confermati, il tutto nei termini espressi in motivazione;

sospende, conseguentemente, il giudizio ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 24 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente;

Angelo Fanizza, consigliere, estensore;

Matthias Viggiano, primo referendario.

Il Presidente: POLITI

L'estensore: FANIZZA



N. 161

Ordinanza del 17 luglio 2026 della Corte d'appello di Firenze nel giudizio di opposizione promosso da A. B. contro Ministero della giustizia e Agenzia delle entrate

Patrocinio a spese dello Stato – Previsione che l'istanza per l'ammissione contiene l'impegno a comunicare, fino a che il processo non sia definito, le variazioni rilevanti dei limiti di reddito, verificatesi nell'anno precedente – Previsione che il magistrato revoca l'ammissione se, nei termini previsti, l'interessato non provvede a comunicare le eventuali variazioni dei limiti di reddito – Denunciata previsione che il magistrato revoca l'ammissione in caso di omessa comunicazione, nel termine previsto, delle variazioni rilevanti dei limiti di reddito che non abbiano determinato il venir meno delle condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», artt. 79, comma 1, lettera *d*), e 112, comma 1, lettera *a*), in combinato disposto.

CORTE D'APPELLO DI FIRENZE

SECONDA SEZIONE PENALE

Il consigliere dott. Franco Attinà, delegato dal Presidente della Corte di appello di Firenze, sul ricorso presentato nell'interesse di B. A., nata a ..., difesa di fiducia dall'avv. Riccardo Bambi del Foro di Firenze,

per l'annullamento o la revoca del provvedimento della Corte d'appello di Firenze, Prima Sezione penale, dell'11 settembre 2025, depositato in data 19 settembre 2025 nel procedimento n. 8210/2015 R.G. N.R., con il quale si è disposta la revoca del patrocinio a spese dello Stato nei confronti della predetta, con conseguente rigetto della richiesta di liquidazione del difensore;

sentite le parti all'udienza del 17 febbraio 2026 (sono comparsi il Procuratore generale e il difensore della ricorrente; non sono comparsi il Ministero della giustizia e l'Agenzia delle entrate);

a scioglimento della riserva assunta alla predetta udienza;

premesso che:

in base al provvedimento della Corte d'appello - Prima Sezione penale oggetto di opposizione, A. B. nel procedimento penale n. 8210/2015 R.G. N.R. era ammessa al patrocinio a spese dello Stato con provvedimento del Tribunale di Firenze del 14 giugno 2021;

contestualmente alla decisione con sentenza in pari data del procedimento principale, con il citato provvedimento dell'11 settembre 2025 la Corte d'appello di Firenze – Prima Sezione penale, ha revocato l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato disposta nei confronti di A. B., contestualmente rigettando la richiesta di liquidazione del relativo difensore avv. Riccardo Bambi;

il provvedimento è motivato con l'inadempimento da parte della prevenuta dell'obbligo previsto dall'art. 79 testo unico spese di giustizia, che sancisce l'obbligo di comunicazione delle variazioni rilevanti dei limiti di reddito verificatesi nell'anno precedente entro trenta giorni dalla scadenza del termine di un anno dalla presentazione dell'istanza;

in particolare, la Corte d'appello - Prima Sezione penale ha aderito alla consolidata giurisprudenza di legittimità (sono indicate in proposito le sentenze della Corte di cassazione Sez. 4 n. 2620 dell'11 novembre 2010 rv 249493, Sez. 4 n. 43593 del 7 ottobre 2014 rv 260308, Sez U. n. 14723 del 19 dicembre 2019 rv 278871) secondo cui tale obbligo di comunicazione e le relative conseguenze in caso di inadempimento riguardano anche le ipotesi di variazioni reddituali che non comportino il venir meno delle condizioni di reddito per l'ammissione al beneficio;

nel caso di specie, in particolare, in base ai dati dell'anagrafe tributaria, nell'anno d'imposta 2021 (cui si faceva riferimento per l'ammissione) la predetta aveva un reddito pari ad euro 0; nel 2022 il reddito era pari ad euro 7.961,21; nel 2023 il reddito era pari ad euro 10.118,66; nel 2024 il reddito era pari ad euro 10.333,29;

la Corte d'appello con il provvedimento dell'11 settembre 2025, preso atto che l'interessata non aveva comunicato dette variazioni rilevanti, revocava l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato nei confronti della stessa;

avverso detto provvedimento ha presentato opposizione tramite il difensore A. B. Si deduce che ai sensi dell'art. 79 testo unico spese di giustizia, richiamato dall'art. 112, lettera *a*), la comunicazione deve riguardare solo le variazioni «rilevanti»,



e tali si dovrebbero intendere unicamente le variazioni che determinano il superamento del limite di reddito per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato; diversamente, non avrebbe avuto senso l'inserimento del termine «rilevanti»; inoltre, viene richiamata la giurisprudenza di legittimità secondo cui «in tema di patrocinio a spese dello Stato, la falsità o l'incompletezza della dichiarazione sostitutiva di certificazione prevista dall'art. 79, comma 1, lettera c), decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, non comporta, qualora i redditi effettivi non superino il limite di legge, la revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, che può essere disposta solo nelle ipotesi espressamente disciplinate dagli articoli 95 e 112, decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002» (Cass. Sez. U, Sentenza n. 14723 del 19 dicembre 2019 Rv. 278871 - 01). Non avendo la B. mai superato i limiti di legge per l'ammissione, si chiede in via principale revocarsi o annullarsi il provvedimento della Corte d'appello di Firenze dell'11 settembre 2025;

in via subordinata, la ricorrente chiede che — qualora si condividesse l'interpretazione adottata dalla Corte d'appello nel provvedimento dell'11 settembre 2025 — si sollevi questione di legittimità costituzionale dell'art. 112 testo unico spese di giustizia nella parte in cui non prevede, come scusabile, l'ipotesi di omessa comunicazione delle variazioni che non abbiano determinato il superamento della soglia reddituale di ammissione al patrocinio.

Si deduce che, essendo «contorta» la normativa in questione ed essendo di particolare importanza l'ammissione al gratuito patrocinio, soprattutto in sede penale, la mancata previsione di ipotesi di «ravvedimento o salvataggio» integrerebbe una violazione degli artt. 3 (principi di proporzionalità ed uguaglianza) e 24 (diritto di difesa) della Costituzione e comprometterebbe «il rapporto di fiducia ed affidamento del cittadino con la giustizia, con la difesa, con criteri di eguaglianza»;

in via ulteriormente subordinata, si chiede di concedere un termine congruo per integrare le comunicazioni omesse;

questo giudice, rilevata la correttezza dell'interpretazione adottata dalla Corte d'appello nel provvedimento oggetto di opposizione, ritiene di condividere i dubbi di legittimità costituzionale sollevati dalla difesa dell'interessata; per poter addivenire ad una corretta decisione, appare in particolare necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 79, comma 1, lettera d) e 112, comma 1, lettera a), decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, nella parte in cui essi prevedono la revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato in caso di omessa comunicazione nel termine previsto delle variazioni rilevanti dei limiti di reddito che non abbiano determinato il venir meno delle condizioni reddituali per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato.;

ciò premesso, osserva.

1. Rilevanza della questione

1.1 Nel caso di specie A. B., imputata nel procedimento n. 8210/2015 R.G. N.R. e ammessa al patrocinio a spese dello Stato con provvedimento del Tribunale di Firenze del 14 giugno 2021, negli anni successivi ha omesso di comunicare le proprie variazioni reddituali. In particolare, a fronte di un reddito pari a zero nell'anno 2021, ella maturava un reddito pari nel 2022 ad euro 7.961, nel 2023 ad euro 10.118 e nel 2024 ad euro 10.333.

Si tratta di variazioni pacifiche e che pacificamente non comportavano il superamento delle soglie per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato (la soglia era fissata dal decreto 23 luglio 2020 in euro 11.746,68, dal decreto 3 febbraio 2023 in euro 11.734,93, dal decreto 10 maggio 2023 in euro 12.838,01).

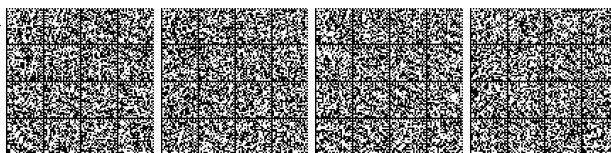
1.2 Secondo l'interpretazione degli articoli 79 e 112, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 adottata dalla Corte d'appello di Firenze nel provvedimento dell'11 settembre 2025 si trattava comunque di variazioni reddituali rilevanti la cui omessa comunicazione giustificava la revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato.

1.3 Tale interpretazione risulta corretta alla stregua del disposto degli articoli 79 e 112, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 e della giurisprudenza di legittimità che ha affrontato la medesima questione.

1.3.1 Sotto il primo profilo — se è vero che l'art. 112, comma 1, lettera a) richiama l'art. 79, comma 1, lettera d), che a sua volta prevede l'impegno in capo al beneficiario di comunicare le variazioni rilevanti dei limiti di reddito — è altresì vero che l'espressione «variazioni rilevanti» non necessariamente deve interpretarsi, come vorrebbe la difesa dell'interessata, nel senso di determinanti il superamento della soglia di legge; detta locuzione può altresì intendersi nel senso di variazioni considerevoli o significative o apprezzabili, pur senza che si verifichi un superamento della soglia per l'ammissibilità al patrocinio.

Inoltre, la circostanza che già l'art. 112, comma 1, lettera d) preveda la revoca per le ipotesi in cui risulti provata la mancanza sopravvenuta delle condizioni reddituali per l'ammissione — e cioè l'intervenuta variazione che abbia determinato il superamento della soglia —, in tal caso ai sensi dell'art. 114, comma 2 con effetto retroattivo, induce a ritenere che l'art. 112, comma 1, lettera a) abbia ad oggetto l'omessa comunicazione delle variazioni rilevanti che non necessariamente determinino il superamento della soglia di legge (in tal caso, ai sensi dell'art. 114, comma 1, con revoca a far data dal termine fissato per la comunicazione della variazione).

1.3.2 In tal senso le citate norme sono state interpretate anche dalla giurisprudenza di legittimità.



In particolare, la sentenza della Corte di cassazione Sez. 4, sentenza n. 43593 del 7 ottobre 2014 Rv. 260308 - 01, affermava che «L'omessa comunicazione, anche parziale, delle variazioni reddituali comporta la revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, anche se tali variazioni siano occasionali e non comportino il venir meno delle condizioni di reddito per l'ammissione al beneficio».

Inoltre, la Corte di cassazione a Sezioni Unite con la sentenza n. 14723 del 19 dicembre 2019 — nel negare che la falsità o l'incompletezza della dichiarazione sostitutiva di certificazione *ex art. 79*, comma 1, lettera *c*), decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 possa giustificare la revoca dell'ammissione al patrocinio qualora i redditi effettivi non superino il limite di legge — affrontava incidentalmente anche la questione ora in esame e ribadiva l'orientamento secondo cui l'omessa comunicazione, anche parziale, delle variazioni reddituali comporta la revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, nonostante tali variazioni siano occasionali e non comportino il venir meno delle condizioni di reddito per l'ammissione al beneficio, essendo dovuta la comunicazione anche se le variazioni non implicino il superamento delle condizioni per il mantenimento. La *ratio* di tale disciplina era rinvenuta nel dovere di rendere noti i dati suscettibili di valutazione discrezionale da parte dell'autorità, nell'adempimento di un obbligo di lealtà del singolo verso le istituzioni, la cui violazione comporta la revoca del beneficio.

In tale decisione, d'altro canto, la Corte non riteneva contraddittoria la circostanza per cui fosse possibile revocare il beneficio ai sensi dell'art. 112, comma 1, lettera *a*) nei confronti di coloro che omettano la comunicazione di variazioni reddituali (questione ora in esame) e mantenerlo invece nei confronti di coloro che, sin dall'origine, hanno reso dichiarazioni false o incomplete ma avessero comunque un reddito inferiore alla soglia di legge (questione rimessa alla decisione delle Sezioni Unite): l'obbligo di comunicazione delle variazioni (con le conseguenze della sua inosservanza) e assunto a pena di inammissibilità e discende da un'espressa previsione di legge, restando comunque correlato a variazioni dei limiti di reddito «rilevanti» ai sensi dell'art. 79, lettera *d*); viceversa, nell'ambito del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 non è rintracciabile alcuna norma che preveda espressamente che la inesatta o falsa dichiarazione sulle condizioni reddituali determini di per sé l'inammissibilità della domanda di ammissione o la revoca del decreto di ammissione.

Più recentemente, la Corte di cassazione con la sentenza Sez. 4, n. 39028 del 20 settembre 2022 Rv. 283586 - 01 ha affrontato nuovamente e in modo sistematico la questione.

Richiamati i principi affermati dalla citata pronuncia delle Sezioni Unite, secondo cui devono essere comunicate anche le variazioni rilevanti che non determinino il superamento della soglia di legge, ha affermato che occorre distinguere tra le seguenti tre ipotesi: *a*) variazioni di reddito non rilevanti, che non comportano l'obbligo di segnalazione da parte del soggetto ammesso al gratuito patrocinio e nessun'altra conseguenza; *b*) variazioni di reddito rilevanti, che il soggetto è obbligato a comunicare e che, in caso di inadempimento nei termini di legge, determinano la revoca dell'ammissione al gratuito patrocinio; *c*) variazioni di reddito che comportano il superamento della soglia di ammissione al beneficio, le quali, se accertate, impongono la revoca del beneficio. Al fine di stabilire la rilevanza della variazione «il giudice deve valutare tutti i fattori più significativi di natura oggettiva, quali, ad esempio, l'entità dell'aumento del reddito, la prossimità dell'importo modificato alla soglia limite per l'accesso al gratuito patrocinio e il numero delle annualità nelle quali si era verificata la variazione».

Nello stesso senso si è orientata anche la giurisprudenza delle Sezioni Civili della Corte di cassazione. Così Cassazione Sez. 6 - 1, ordinanza n. 9727 del 25 marzo 2022 (Rv. 664427 - 01): «In tema di patrocinio a spese dello Stato, ai sensi dell'art. 112, lettera *a*) del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, la mancata comunicazione delle variazioni di reddito comporta in sé e per sé la revoca del beneficio, a prescindere dalla circostanza che la variazione risulti non determinativa del superamento del limite reddituale comportante l'ammissione.»

1.4 Nel caso di specie, alla luce dei citati criteri interpretativi si deve ritenere che le variazioni intervenute nella situazione reddituale della ricorrente siano «rilevanti», nel senso di «significative» avuto riguardo sia all'entità dell'aumento in sé, sia all'avvicinamento alla soglia di legge per l'ammissione, sia alla pluralità di anni in cui il reddito è stato sensibilmente superiore a quello iniziale; ciò posto, se già la prima variazione intervenuta nel 2022 (reddito di euro 7.961) era «rilevante», a maggior ragione lo era l'ulteriore variazione intervenuta nel 2023 (reddito di euro 10.118).

1.5 Sulla base della disciplina attualmente vigente, in ragione della mancata comunicazione di dette variazioni, si dovrebbe dunque confermare la revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, fatta salva la necessità di precisare la data di decorrenza degli effetti della revoca ai sensi dell'art. 114, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 in relazione al termine entro cui era necessario comunicare la variazione «rilevante» (ciò che potrebbe rilevare ai fini della salvezza degli effetti dell'ammissione rispetto agli atti difensivi svolti prima della decorrenza degli effetti della revoca).

1.6 Se viceversa fosse accolta la questione di legittimità costituzionale che qui s'intende sollevare, l'opposizione oggetto del presente procedimento potrebbe essere accolta, con conseguente annullamento della revoca (dell'ammissione al patrocinio) disposta dalla Corte d'appello con il provvedimento dell'11 settembre 2025 e persistente efficacia dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato.

2. *Non manifesta infondatezza. La violazione dell'art. 24 della Costituzione*



2.1 Ricostruita nei termini anzidetti la disciplina attualmente vigente, si deve rilevare una dubbia compatibilità della stessa con i principi costituzionali.

In altri termini, si condivide l'interpretazione della disciplina vigente adottata dalla Corte di appello nel provvedimento oggetto di opposizione e prima ancora dalla Corte di cassazione nelle ricordate sentenze (la circostanza che già l'art. 112, comma 1, lettera *d*), preveda la revoca — con effetto retroattivo — per le ipotesi in cui risulti provata la mancanza sopravvenuta delle condizioni reddituali per l'ammissione induce a ritenere che l'art. 112, comma 1, lettera *a*), abbia ad oggetto l'omessa comunicazione delle variazioni rilevanti che non determinino il superamento della soglia di legge, con revoca a far data dal termine fissato per la comunicazione della variazione). Tale disciplina pare però in contrasto con plurimi principi costituzionali.

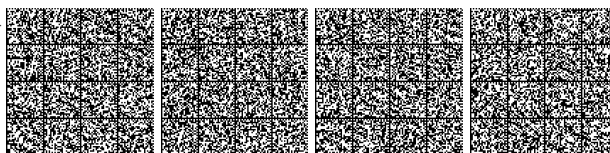
2.2 In primo luogo, viene in rilievo una possibile violazione dell'art. 24, commi 2 e 3 della Costituzione.

La finalità della disciplina sul patrocinio a spese dello Stato è stata ricostruita nei seguenti termini dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 157/2021: l'istituto è «volto a dare attuazione alla previsione costituzionale, secondo cui devono essere assicurati «ai non abbienti [...] i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione» (art. 24, terzo comma, Cost.). L'istituto serve, dunque, a rimuovere, in armonia con l'art. 3, secondo comma, Cost. (sentenza n. 80 del 2020), «le difficoltà di ordine economico che possono opporsi al concreto esercizio del diritto di difesa» [...], assicurando l'effettività del diritto ad agire e a difendersi in giudizio, che il secondo comma del medesimo art. 24 Cost. espressamente qualifica come diritto inviolabile [...]. «L'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti», ha osservato questa Corte, «è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli articoli 24 e 113 della Costituzione e da annoverarsi tra quelli inviolabili, riconducibili all'art. 2 della Costituzione [...] e caratterizzanti lo stato democratico di diritto» [...]. Esso è riconosciuto a tutti, dal primo comma dell'art. 24 Cost., e a tutti spetta, com'è proprio dei diritti ascrivibili all'alveo dell'art. 2 Cost., riferito in maniera cristallina all'uomo. 8.2. D'altro canto, la natura inviolabile del diritto ad accedere ad una tutela effettiva, ai sensi dell'art. 24, terzo comma, Cost., non lo sottrae al bilanciamento di interessi che, per effetto della scarsità delle risorse, si rende necessario rispetto alla molteplicità dei diritti che ambiscono alla medesima tutela. Questa Corte «ha sottolineato che, in tema di patrocinio a spese dello Stato, è cruciale l'individuazione di un punto di equilibrio tra garanzia del diritto di difesa per i non abbienti e necessità di contenimento della spesa pubblica in materia di giustizia (sentenza n. 16 del 2018)» (sentenza n. 47 del 2020). In tale «prospettiva si spiega», prosegue la sentenza n. 47 del 2020, «che per tutti i processi diversi da quello penale (civile, amministrativo, contabile, tributario e di volontaria giurisdizione) per il riconoscimento del beneficio è richiesto [...] che le ragioni di chi agisce o resiste «risultino non manifestamente infondate»», onde evitare che i non abbienti siano indotti «a intentare cause palesemente infondate senza dover tener conto del loro peso economico». Diversamente, «[a]ppare giustificato [che, nel caso del processo penale, in cui l'azione viene subita da chi aspira al patrocinio a spese dello Stato], venga assicurata [...] una più intensa protezione, sganciando l'ammissione al beneficio *de quo* da qualsiasi filtro di non manifesta infondatezza delle ragioni del soggetto interessato» (ancora sentenza n. 47 del 2020).»

2.3 Le peculiarità del processo penale sono state ribadite anche nella più recente sentenza n. 223 del 2022: «L'art. 76, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 individua una soglia di reddito il cui mancato superamento consente di ottenere l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato in attuazione del disposto costituzionale che vuole che siano «assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione» (art. 24, terzo comma, Cost.). Detta condizione reddituale è, peraltro, l'unica richiesta per accedere al beneficio all'indagato e all'imputato nel processo penale, a differenza di quanto avviene per le parti di processi di altra natura, per i quali è necessario anche un previo vaglio in ordine alla non manifesta infondatezza della difesa. Questa diversa regolamentazione — che ridonda in una più intensa protezione — si giustifica, come la giurisprudenza costituzionale ha avuto più volte occasione di ricordare, perché il processo penale è caratterizzato da innegabili specificità quali, da un lato, l'essere frutto di un'azione dell'organo pubblico che viene «subita» dal soggetto che aspira al beneficio in parola e, dall'altro, avere, come posta in gioco, il bene supremo della libertà personale (*ex plurimis*, sentenza n. 47 del 2020)».

2.4 La Corte europea dei diritti dell'uomo, dal canto suo, ha affermato che il diritto dell'accusato (ai sensi dell'art. 6, paragrafo 3, lettera *c*) della CEDU) a poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio — se l'accusato stesso non ha i mezzi per retribuire un difensore e quando lo esigono gli interessi della giustizia — è uno degli elementi del giusto processo nel settore penale (sentenza Tsonyo Tsonnev contro Bulgaria).

Quanto al requisito della mancanza dei mezzi, fa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo pone a carico del richiedente l'onere di dimostrare la sussistenza del requisito. Tuttavia, da un lato, non prevede che tale prova debba essere fornita oltre ogni ragionevole dubbio (sentenza Pakelli contro Germania, punto 34 della decisione), Dall'altro non pare tollerare la richiesta di prove legali, ritenendo piuttosto che la prova possa essere desunta dai più vari elementi fattuali, anche di natura meramente indiziaria (sentenza Twalib contro Grecia del 9 giugno 1998 e sentenza Tsonyo Tsonnev contro Bulgaria (n. 2) del 14 gennaio 2010).



2.5 L'assistenza legale gratuita dei non abbienti nel procedimento penale è prevista anche dalla direttiva UE 2016/1919 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2016, nel quadro della previsione di un insieme di garanzie minime comuni in funzione del rafforzamento della fiducia reciproca degli Stati membri e quindi della facilitazione del riconoscimento reciproco delle decisioni in materia penale.

2.6 In tale quadro, la revoca dell'ammissione al gratuito patrocinio per il solo fatto dell'omessa comunicazione di variazioni reddituali, pur significative, ma comunque non tali da determinare il superamento delle soglie previste dalla legge per l'ammissione, pare violare il diritto dei non abbienti all'assistenza legale gratuita e quindi il diritto fondamentale di difesa.

L'obbligo di comunicazione è previsto dall'art. 79, comma 1, lettera d), decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 per consentire all'autorità giudiziaria di valutare la sussistenza di indici concreti dell'eventuale superamento delle soglie reddituali. Tuttavia, ove — come nel caso di specie — emerga pacificamente che la variazione reddituale intervenuta non ha comportato il superamento della soglia di legge, la revoca dell'ammissione opererebbe impropriamente come una sanzione rispetto all'inadempimento dell'impegno a comunicare le variazioni.

Né alla base di tale sanzione pare potersi ravvisare sempre e comunque una violazione del dovere di lealtà del singolo verso le istituzioni, come affermano le sentenze della Corte di cassazione Sez. 4 n. 43593 del 7 ottobre 2014 e Sez. Un. n. 14723 del 19 dicembre 2019: l'omessa comunicazione può sì infatti essere talora dovuta alla volontà di ostacolare le verifiche delle autorità, ma può altrettanto plausibilmente essere attribuibile ad una mera negligenza del soggetto interessato o ad una dimenticanza o, ancora, ad un'erronea interpretazione del — non limpido — disposto normativo.

In presenza di simili «colpe» (che potrebbero essere anche particolarmente lievi, specie a fronte di processi di durata pluriennale, con conseguente affievolimento dell'attenzione ai profili burocratici) e a fronte di redditi che comunque in positivo sono emersi essere inferiori alle soglie di legge, la revoca dell'ammissione pare costituire una sanzione sproporzionata, privando indebitamente la persona di un suo diritto fondamentale: dagli accertamenti operati autonomamente dalle autorità è infatti emerso che trattasi di persona non abbiente, che quindi ha diritto all'assistenza legale gratuita.

Come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 46 del 2024, «Qualsiasi legge dalla quale discendano compressioni dei diritti fondamentali della persona deve potersi razionalmente giustificare in relazione a una o più finalità legittime perseguite dal legislatore; e i mezzi prescelti dal legislatore non devono risultare manifestamente sproporzionati rispetto a quelle pur legittime finalità».

2.7 La citata conclusione sembra ancor più valida ove si consideri un ulteriore aspetto.

L'obbligo di comunicare le variazioni reddituali era introdotto dal legislatore in un'ottica per l'appunto di collaborazione, non essendo agevole per l'autorità giudiziaria venire a conoscenza delle condizioni reddituali dei singoli soggetti. Se tale comunicazione poteva avere una certa importanza nel 1990, allorché era prevista dall'art. 5 della legge n. 217/1990, certamente minore ne è la rilevanza attualmente, e ancor meno si giustificano le pesanti conseguenze della relativa omissione: l'esistenza di banche dati aggiornate contenenti una pluralità di dati relativi ai redditi e a varie tipologie di cespiti patrimoniali delle persone (*in primis* l'anagrafe tributaria) e la condivisione in tempo reale tra le varie amministrazioni dei relativi contenuti fanno sì che gli uffici giudiziari possano normalmente verificare anche autonomamente le condizioni reddituali delle persone (quanto meno quelle con cittadinanza italiana e salvo casi limite, ad esempio con riguardo ai redditi illeciti). Nel caso di specie, ad esempio, come in altri oggetti di analoghe pronunce della Corte d'appello di Firenze, le variazioni reddituali sono emerse a seguito di un'ordinaria «interrogazione al sito dell'Agenzia delle entrate (effettuata sulla scorta della convenzione tra Ministero della giustizia ed il predetto ente)». Se dunque la verifica della persistenza delle condizioni reddituali è tanto agevole, non pare potersi giustificare la privazione dell'assistenza legale gratuita nei confronti di chi dimentichi o comunque ometta di comunicare le variazioni reddituali (allorché queste non incidano sulla sussistenza delle condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato).

2.8 Ulteriore dato da sottolineare attiene alla scarsa chiarezza del disposto normativo.

Il testo di una disposizione di legge svolge rispetto ai destinatari della stessa una funzione di orientamento della condotta, consentendo di prevedere le possibili conseguenze del proprio comportamento e di determinarsi di conseguenza. Tale funzione, se è essenziale nella materia penale (come sottolineato dalla sentenza n. 98 del 2021 della Corte costituzionale), in uno Stato di diritto riveste comunque una particolare importanza rispetto a tutte le norme che siano suscettibili di incidere sui diritti fondamentali dell'individuo (tra cui vi è il diritto di difesa, rispetto al quale il diritto al patrocinio a spese dello Stato è strumentale).

Come si è autorevolmente sottolineato, la possibilità per la disposizione normativa di esplicitare la citata funzione richiede che la disposizione stessa sia formulata in modo chiaro. Se è inevitabile che un testo normativo presenti più o meno ampi margini d'interpretazione in relazione alle possibili plurime accezioni dei termini utilizzati e alla varietà dei casi concreti, è tuttavia essenziale che quanto meno il nucleo centrale della norma sia chiaro e comprensibile.

Nel caso in esame, la disposizione di cui all'art. 79, comma 1, lettera d), decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 non raggiunge certo il livello di «radicale inintelligibilità» di cui alla disposizione (art. 7, comma 18, della legge reg. Molise n. 8 del 2022) oggetto della sentenza n. 110 del 2023 della Corte costituzionale. È infatti possibile giungere ad una sua interpretazione



nei termini già indicati. La stessa tuttavia non presenta quella chiarezza che sarebbe necessaria in ragione della gravità delle conseguenze della sua violazione, in termini di incidenza sul diritto inviolabile di difesa (e di integrazione del reato *ex art. 95*, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002), plurimi punti della stessa essendo formulati in modo ambiguo.

Si è visto che il termine «rilevanti» (riferito alle variazioni dei limiti di reddito), stando al mero dato letterale, potrebbe essere inteso non solo come apprezzabili/significative, ma anche come incidenti sul superamento della soglia di legge.

In secondo luogo, accedendo all'interpretazione (qui in definitiva seguita) nel primo senso, e comunque ampiamente opinabile il concetto di apprezzabili/significative, per cui il destinatario della norma (il soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato) potrebbe facilmente valutare come non rilevante una variazione poi viceversa ritenuta tale dal giudice. A questo proposito appare stridente il contrasto tra l'assoluta precisione — al centesimo di euro — con cui l'art. 76, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 individua la soglia reddituale per l'ammissione al beneficio e l'assoluta vaghezza con cui l'art. 79, comma 1, lettera *d*) individua le variazioni reddituali che il soggetto ammesso deve comunicare, a pena di incorrere nella revoca del beneficio.

Anche il termine per la comunicazione della variazione è individuato con un'espressione non agevolmente decifrabile («entro trenta giorni dalla scadenza del termine di un anno, dalla data di presentazione dell'istanza o della eventuale precedente comunicazione di variazione»).

A fronte di un simile quadro normativo, che non brilla per chiarezza, risulta a maggior ragione arduo rimproverare la violazione di un dovere di lealtà ai soggetti destinatari di dette norme che omettano di comunicare variazioni reddituali significative, ma non comunque tali da determinare il superamento della soglia di legge.

Incidentalmente si deve peraltro rilevare che la violazione del dovere di comunicazione delle variazioni reddituali rilevanti integra anche il reato di cui all'art. 95, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002; per la giurisprudenza di legittimità, infatti, ai fini della citata norma incriminatrice rilevano non solo le false indicazioni o le omissioni anche parziali dei dati di fatto riportati nella dichiarazione sostitutiva di certificazione o in ogni altra dichiarazione prevista per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, ma anche l'omessa comunicazione delle variazioni reddituali (espressamente in tal senso Cassazione Sez. 4, sentenza n. 27061 del 2016; altro caso concreto in cui era ritenuto integrato il reato per la mancata comunicazione delle variazioni reddituali è quello oggetto della sentenza Cassazione Sez. 4, n. 36959 del 2025). Inoltre, «Integrano il delitto di cui all'art. 95, decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 le false indicazioni o le omissioni anche parziali dei dati di fatto riportati nella dichiarazione sostitutiva di certificazione o in ogni altra dichiarazione prevista per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, indipendentemente dalla effettiva sussistenza delle condizioni di reddito per l'ammissione al beneficio» (Cass. Sez. U, sentenza n. 6591 del 27 novembre 2008 Rv. 242152 - 01).

Se dunque la violazione dell'obbligo di comunicazione nel termine delle variazioni reddituali rilevanti integra il reato di cui all'art. 95, non può non constatarsi una certa carenza di tassatività e determinatezza dell'obbligo in questione.

3. Non manifesta infondatezza. La violazione dell'art. 3 della Costituzione

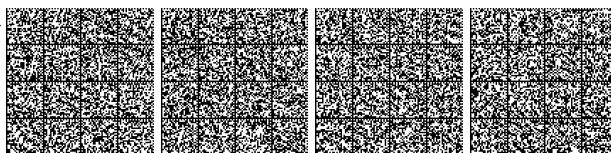
3.1 La disciplina vigente pare violare altresì l'art. 3 della Costituzione sotto plurimi profili.

In primo luogo, la revoca dell'ammissione ai sensi dell'art. 112, comma 1, lettera *a*), decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 per il solo fatto dell'omessa comunicazione di variazioni reddituali — pur significative, ma comunque non tali da determinare il superamento della soglia di legge — pare realizzare una ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'ipotesi di coloro che, sin dall'origine, abbiano reso dichiarazioni false o incomplete circa le condizioni reddituali, ma avessero comunque un reddito inferiore alla soglia di legge.

Come si è visto, rispetto a tale ultima situazione, la Corte di cassazione a Sezioni Unite (sentenza n. 14723 del 19 dicembre 2019) ha ritenuto che «la falsità o l'incompletezza della dichiarazione sostitutiva di certificazione prevista dall'art. 79, comma 1, lettera *c*), decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, non comporta, qualora i redditi effettivi non superino il limite di legge, la revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, che può essere disposta solo nelle ipotesi espressamente disciplinate dagli articoli 95 e 112, decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002».

Dunque la dichiarazione originaria, in sede di istanza di ammissione, di dati oggettivamente falsi o la relativa omissione non giustifica di per sé la revoca dell'ammissione, salvo intervenga successivamente una condanna irrevocabile per il reato di cui all'art. 95, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, ciò che postula l'accertamento, con il rigore e le garanzie proprie del processo penale, anche dell'elemento soggettivo del reato e quindi del dolo; motivo per cui, in caso di falsità o di omissione dovuta all'erronea interpretazione o alla mancata considerazione di alcuni dati o comunque ad altra negligenza, l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato non viene revocata.

Viceversa, l'omessa comunicazione successiva di una variazione (pur rilevante, ma comunque non tale da determinare il superamento della soglia) determina, di per sé sola, la revoca del beneficio, a prescindere da qualsiasi accertamento circa l'elemento soggettivo.



In violazione del principio di uguaglianza, la mera omissione viene quindi trattata più severamente della situazione di pari o maggiore gravità costituita dall'attiva indicazione di dati oggettivamente falsi.

La citata sentenza delle Sezioni Unite ha motivato la propria conclusione — in ordine alla mancata revoca dell'ammissione nell'ipotesi di falsità o incompletezza della dichiarazione sostitutiva iniziale (in caso di redditi inferiori alla soglia) — con la tassatività delle ipotesi di revoca, unita al fatto che «nell'ambito del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 nessuna norma [...] preveda espressamente che la non esatta o, addirittura, falsa dichiarazione sulle condizioni di reddito determini l'inammissibilità della domanda o la revoca del decreto di ammissione al beneficio del patrocinio».

Si tratta di argomentazione certamente valida a giustificare l'interpretazione della normativa vigente nel senso per l'appunto che la falsità o l'incompletezza della dichiarazione sostitutiva iniziale non comporta, di per sé, la revoca dell'ammissione, laddove quest'ultima è viceversa prevista per l'omessa comunicazione successiva della variazione reddituale rilevante. A parere dello scrivente, la citata argomentazione non vale però a giustificare la diversa disciplina delle due situazioni al vaglio dell'art. 3 della Costituzione.

3.2 In secondo luogo, la disciplina qui censurata pare violare altresì l'art. 3 della Costituzione in relazione alla possibilità — per il soggetto che abbia omesso di indicare taluni dati nell'istanza originaria o di fornire i dati o i documenti integrativi richiesti dall'autorità giudiziaria — di indicarli/produrli successivamente.

Secondo l'orientamento prevalente della giurisprudenza di legittimità, infatti, «In tema di patrocinio a spese dello Stato il procedimento di ammissione al beneficio è connotato dall'assenza della previsione di termini preclusivi, con conseguente ammissibilità delle produzioni documentali dell'interessato non soltanto in un momento successivo a quello di presentazione dell'istanza, ma anche nel giudizio di opposizione avverso il provvedimento di rigetto» (così Cassazione Sez. 4, sentenza n. 6529 del 9 gennaio 2018 Rv. 272180 - 01; cfr. anche Cassazione Sez. 4, sentenza n. 20663 del 17 maggio 2022 Rv. 283215 - 01 e Cassazione Sez. 4, sentenza n. 40208 del 7 novembre 2025 Rv. 288894 - 01).

La stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 110 del 2024 ha sottolineato, richiamando la giurisprudenza di legittimità, che l'intero procedimento di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, in quanto connesso all'effettività del diritto di difesa, «impone l'adozione di procedure la cui elasticità consenta, in ogni momento e sino alla decisione, di provare la sussistenza dei requisiti di ammissione», la Corte ha quindi sottolineato in proposito i poteri di ufficio del giudice di sollecitazione della parte e di accertamento della sussistenza delle condizioni, funzionali all'assolvimento dell'onore solidaristico dello Stato per assicurare la difesa dei non abbienti.

Ebbene, a fronte di tale elasticità nel procedimento di ammissione — pur venendo in rilievo lo stesso diritto funzionale al diritto di difesa — con riguardo alle variazioni reddituali successive si prevedono dei termini tassativi (pur individuati dall'art. 79 con perifrasi non immediatamente intelleggibili), scaduti i quali si dovrebbe revocare l'ammissione al patrocinio. In tale ipotesi non è prevista alcuna possibilità per l'interessato di evitare la revoca fornendo dopo la scadenza del termine la comunicazione dovuta; né è previsto che l'autorità giudiziaria in prossimità della scadenza solleciti la comunicazione (sollecito certamente non vietato e quindi teoricamente possibile, ma a cui non è subordinata la revoca in caso di mancata comunicazione); né è previsto che l'autorità giudiziaria, in assenza di comunicazione, possa accertare d'ufficio la persistenza delle condizioni reddituali per l'ammissione, così evitando la revoca del beneficio nei confronti di un non abbiente. Al contrario, pur a fronte dell'accertamento d'ufficio (avvenuto agevolmente come nel caso di specie) di un reddito ancora inferiore alla soglia di legge (per quanto sensibilmente variato) e quindi di una condizione di «non abbienza», la disciplina vigente impone la revoca dell'ammissione.

4. Possibilità di un'interpretazione conforme

4.1 Come già sopra esposto, il dato meramente letterale dell'art. 79, comma 1, lettera d), richiamato dall'art. 112, comma 1, lettera a), decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 potrebbe astrattamente consentire un'interpretazione in senso conforme al dettato costituzionale, interpretando cioè il termine «rilevanti» nel senso di determinanti il superamento della soglia reddituale di legge. La considerazione del contesto normativo in cui le citate disposizioni si inseriscono impone però di interpretare diversamente le citate disposizioni, ed in particolare di ritenere attualmente imposta la revoca dell'ammissione anche in caso di omessa comunicazione di variazioni rilevanti non determinanti il superamento della soglia reddituale di legge.

4.2 In ogni caso, l'interpretazione conforme si scontra con la consolidata giurisprudenza di legittimità già sopra esaminata.

Come rilevato più volte dalla Corte costituzionale, «in presenza di un indirizzo giurisprudenziale consolidato, “il giudice a quo, se pure è libero di non uniformarvi e di proporre una sua diversa esegesi, ha, alternativamente, la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di “diritto vivente” e di richiederne su tale presupposto il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2018, n. 259 del 2017 e n. 200 del 2016; ordinanza n. 201 del 2015).

Ciò, senza che gli si possa addebitare di non aver seguito altra interpretazione, più aderente ai parametri stessi, sussistendo tale onere solo in assenza di un contrario diritto vivente (tra le altre, sentenze n. 122 del 2017 e n. 11 del 2015)” (sentenza n. 141 del 2019)» (così, tra le altre, la sentenza della Corte costituzionale n. 95 del 2020).



P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Cost., 23 ss. legge n. 87/1953,

Ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata,

Solleva su istanza di parte questione di legittimità costituzionale — per violazione degli articoli 3 e 24, commi 2 e 3 della Costituzione — del combinato disposto degli articoli 79, comma 1, lettera d) e 112, comma 1, lettera a), decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 nella parte in cui essi prevedono la revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato in caso di omessa comunicazione nel termine previsto delle variazioni rilevanti dei limiti di reddito che non abbiano determinato il venir meno delle condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato.

Sospende il giudizio in corso fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti, ai relativi difensori e al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Firenze, 17 luglio 2026

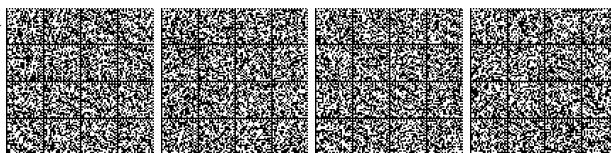
Il consigliere: ATTINA

26C00191

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-040) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

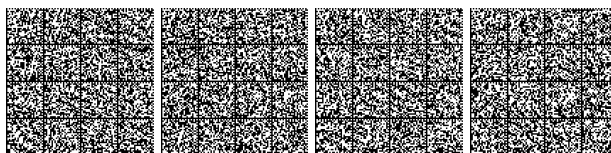
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

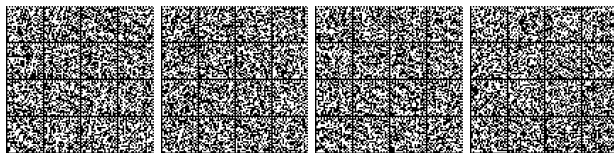
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u> (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale €	438,00
		- semestrale €	239,00
Tipo B	<u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u> (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale €	68,00
		- semestrale €	43,00
Tipo C	<u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u> (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale €	168,00
		- semestrale €	91,00
Tipo D	<u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u> (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale €	65,00
		- semestrale €	40,00
Tipo E	<u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u> (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale €	167,00
		- semestrale €	90,00
Tipo F	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u> (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale €	819,00
		- semestrale €	431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€	1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€	1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale €	86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale €	55,46

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€	190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€	180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€	18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C



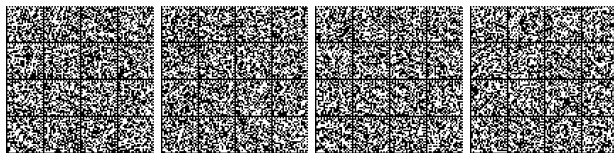
pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



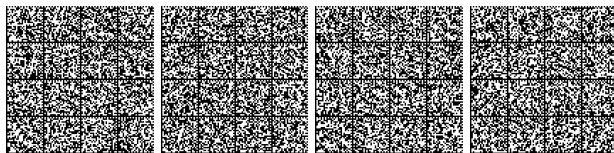
pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 11,00

