

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 41

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA



PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 14 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. 163. Sentenza 8 luglio - 8 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Turismo - Norme della Regione Puglia - Strutture ricettive in locazione - Codice identificativo nazionale (CIN) - Condizione per l'ottenimento - Previa attribuzione del Codice identificativo regionale (CIR) - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Mutamenti di destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale, o tra le categorie funzionali residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale - Possibilità, per i comuni, di applicare anche le «limitazioni», anziché le sole «condizioni», contenute negli strumenti urbanistici generali già approvati ed efficaci al momento dell'entrata in vigore delle predette misure statali - Violazione dei principi fondamentali statali in materia di governo del territorio e della competenza legislativa esclusiva statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni - Illegittimità costituzionale parziale.

Energia - Norme della Regione Puglia - Istanze di concessione di acque e relativo procedimento - Limitazione, mediante novella, del parere vincolante dell'autorità di bacino distrettuale alle sole concessioni di derivazione per usi diversi da quello idroelettrico, anziché per tutte le derivazioni d'acque pubbliche, e senza distinzione tra grandi e piccole derivazioni - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.

Energia - Norme della Regione Puglia - Concessioni di derivazione d'acqua a scopo idroelettrico -- Durata, introdotta mediante novella, fissa quindicennale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione Puglia - Mutamento di destinazione d'uso degli immobili - Mutamenti rilevanti, con o senza opere, nonché quelli non comportanti il passaggio a una diversa categoria funzionale - Necessità che siano realizzati mediante permesso di costruire o segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) alternativa, anziché secondo le misure agevolative introdotte dal legislatore statale - Ricorso del Governo - Lamentata lesione dei principi fondamentali statali in materia del governo del territorio e della competenza legislativa esclusiva statale relativa ai livelli essenziali delle prestazioni di settore - Inammissibilità delle questioni.

– Legge della Regione Puglia 29 settembre 2025, n. 15, artt. 5, comma 1, lettera b), 11, comma 1, lettere b), c) e d), 14, comma 1, lettere g) e k).

– Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lettere e), m), s), e terzo.

Pag. 1



N. 164. Sentenza 7 luglio - 9 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Emilia-Romagna - Individuazione, nell'ambito della categoria funzionale turistico-ricettiva, della specifica destinazione d'uso urbanistica denominata locazione breve - Obbligo di presentare, per il cambio di destinazione d'uso con realizzazione di opere, i titoli edilizi connessi all'intervento o, in assenza di opere, una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - Possibilità, per i comuni, di individuare, con gli strumenti di pianificazione urbanistica, specifici ambiti del territorio comunale nei quali l'insediamento della nuova destinazione d'uso è ammesso, ovvero subordinato all'osservanza di specifiche condizioni
Elencazione dei criteri per l'individuazione dei predetti ambiti, con ulteriore facoltà per i comuni, in caso di apposizione di condizioni, individuate a titolo esemplificativo, di specificarne le modalità e la disciplina - Violazione della libertà d'impresa, distorsione della concorrenza e disparità di trattamento nel mercato del prodotto, fra gestori di locazioni brevi e gestori di strutture ricettive turistiche differenti, fra cui quelle extra-alberghiere - Illegittimità costituzionale.

— Legge della Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2025, n. 10, artt. 4 e 5.

— Costituzione, artt. 3, 41, 42 e 117, commi secondo, lettere e) ed m), terzo, e 118.....

Pag. 11

N. 165. Sentenza 10 giugno - 9 ottobre 2026

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Domanda risarcitoria proposta in un giudizio civile, in via riconvenzionale, nei confronti di Vittorio Sgarbi, deputato all'epoca dei fatti, per dichiarazioni asseritamente diffamatorie, rese extra moenia mediante un post pubblicato su Facebook, nei riguardi di Alex Marini - Deliberazione della Camera dei deputati di insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato nell'esercizio delle sue funzioni - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sollevato dalla Corte di appello di Ancona nei confronti della Camera dei deputati - Menomazione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Non spettanza alla Camera dei deputati di adottare la suddetta deliberazione e conseguente suo annullamento.

— Deliberazione della Camera dei deputati dell'8 maggio 2024 (doc. IV-ter, n. 6-A).

— Costituzione, art. 68, primo comma.....

Pag. 21

N. 166. Sentenza 6 luglio - 9 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Confisca - Beni mobili e immobili confiscati a seguito di operazioni antidroga - Destinazione - Assegnazione, a richiesta, agli organi di polizia che non abbiano previamente avuto tali beni in uso e che intendano destinarli in attività di polizia antidroga - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di eguaglianza - Non fondatezza della questione.

— Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, art. 100.

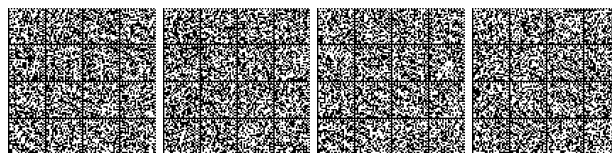
— Costituzione, art. 3.....

Pag. 30

N. 167. Ordinanza 23 marzo - 9 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Immigrazione - Modifiche, tramite decreto-legge, al giudizio sulla convalida del trattenimento dello straniero richiedente protezione internazionale - Individuazione del giudice competente a decidere sulla convalida o sulla proroga del trattenimento - Corte d'appello nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale - Regime intertemporale della novella - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio del giudice naturale, della concentrazione della giurisdizione per determinate materie (nel caso di specie: in materia di protezione internazionale) nonché mancanza dei presupposti costituzionali della decretazione d'urgenza - Manifesta inammissibilità delle questioni.



Straniero - Immigrazione - Modifiche, tramite decreto-legge, al giudizio di cassazione sulla convalida del trattenimento dello straniero richiedente protezione internazionale - Impugnazione presso la Corte di cassazione del provvedimento della Corte d'appello che decide sulla convalida o sulla proroga del trattenimento - Termine di cinque giorni dalla comunicazione - Limitazione dei motivi di ricorso, con esclusione del vizio di motivazione - Denunciata mancanza dei presupposti costituzionali della decretazione d'urgenza e violazione del diritto, anche europeo e convenzionale, di difesa - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, commi 1, lettera *b*), e 2, 18, comma 1, lettere *a*), numeri 1), 2) e 3), e *b*), 18-*bis*, comma 1, lettere *a*) e *b*), numeri 1) e 2), e 19.
- Costituzione, artt. 77, secondo comma, 3, 25 e 102, secondo comma.

Pag. 38

N. 168. Ordinanza 5 - 9 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Intervento nel giudizio incidentale di terzi i quali non sono parti nel giudizio in via principale avente ad oggetto la disposizione che prevede che la partecipazione dei magistrati onorari, in servizio alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 116 del 2017, alle procedure valutative di conferma comporta la loro rinuncia ad ogni pretesa conseguente al rapporto onorario pregresso - Soggetti legittimati ex art. 4, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, come modificate con la deliberazione del 12 marzo 2026 - Terzi parti di un altro giudizio, pendente alla data di pubblicazione dell'ordinanza di rimessione sulla *Gazzetta Ufficiale*, e che abbiano, entro tale termine, formulato un'eccezione di illegittimità costituzionale sulla medesima disposizione - Ammissibilità degli interventi.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Memorie depositate dagli intervenienti, ai sensi dell'art. 5, comma 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, come modificate con la deliberazione del 12 marzo 2026, concernenti l'ammissibilità dell'intervento nonché memorie integrative depositate, ai sensi dell'art. 7, comma 2, delle stesse Norme integrative, nell'imminenza dell'udienza - Inammissibilità di entrambe le memorie - Assegnazione agli intervenienti ammessi del termine del 13 ottobre 2026 per il deposito di memorie ai sensi dell'indicato art. 7, comma 2.

- Decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, art. 29, comma 5, come sostituito dall'art. 1, comma 629, lettera *a*), della legge 30 dicembre 2021, n. 234.
- Costituzione, artt. 24, 111 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 47; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 1.

Pag. 44

N. 169. Sentenza 22 settembre - 13 ottobre 2026

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di Saverio De Bonis, senatore all'epoca dei fatti, condannato per il reato di diffamazione aggravata dal Tribunale di Matera - Rigetto, nel procedimento penale, delle eccezioni di insindacabilità delle opinioni del parlamentare - Rinvio delle udienze tenute nel relativo processo penale - Violazione delle attribuzioni costituzionali del Senato - Non spettanza al suddetto Tribunale di adottare né i provvedimenti di rigetto dell'eccezione di applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost. né quelli di rinvio delle udienze, né la sentenza del 1° marzo 2024, n. 225 a carico dell'allora senatore Saverio De Bonis e conseguente annullamento degli indicati provvedimenti.

- Tribunale di Matera, sezione penale, sentenza 1° marzo 2024, n. 225; provvedimenti del 3 febbraio, 9 giugno e 1° dicembre 2023, nonché 16 febbraio 2024; sentenza del 1° marzo 2024, n. 225.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

Pag. 46



N. 170. Sentenza 23 settembre - 13 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Campania - Concorso per istruttore di sistemi informativi e tecnologie - Proroga della validità della relativa graduatoria, già scaduta, al 31 dicembre 2025 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi di eguaglianza, buon andamento, imparzialità e dell'affidamento dei partecipanti alle procedure selettive - Inammissibilità della questione.

– Legge della Regione Campania 16 ottobre 2025, n. 20, art. 1, comma 1, lettera *ttt*).

– Costituzione, artt. 3 e 97. Pag. 50

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 17. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 ottobre 2026 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica – Norme della Regione Emilia-Romagna – Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024 in materia di suicidio medicalmente assistito – Disposizioni generali sull'accesso – Previsione che la Regione, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute di cui all'art. 117, comma terzo, Cost., disciplina le modalità organizzative uniformi per l'attuazione di quanto disposto dalle suddette sentenze della Corte costituzionale.

Sanità pubblica – Norme della Regione Emilia-Romagna – Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024 in materia di suicidio medicalmente assistito – Disposizioni generali sull'accesso – Previsione che il direttore generale regionale competente in materia di salute adotta le istruzioni tecnico-operative attuative delle disposizioni della legge regionale n. 10 del 2026 entro dieci giorni dalla sua entrata in vigore.

Sanità pubblica – Norme della Regione Emilia-Romagna – Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024 in materia di suicidio medicalmente assistito – Iter istruttorio – Previsione che la Commissione di valutazione multidisciplinare permanente provvede alla verifica della documentazione e procede all'accertamento della ricorrenza dei requisiti per l'accesso alla procedura, tra l'altro, effettuando, di norma, salvo ve ne siano motivate ragioni in senso contrario, una prima visita al paziente, recandosi nel luogo in cui si trova.

Sanità pubblica – Norme della Regione Emilia-Romagna – Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024 in materia di suicidio medicalmente assistito – Iter istruttorio – Previsione che la Commissione di valutazione multidisciplinare permanente provvede alla verifica della documentazione e procede all'accertamento della ricorrenza dei requisiti per l'accesso alla procedura, tra l'altro, accertando che il paziente sia stato informato, in maniera chiara e adeguata, prima della presentazione dell'istanza, della possibilità di accedere a percorsi alternativi disponibili, quali, a titolo non esaustivo, percorso di cure palliative, sedazione palliativa profonda continua e terapia del dolore, nonché valutando se possano esservi motivi di ripensamento del paziente, anche attraverso l'offerta di uno specifico supporto psicologico.

– Legge della Regione Emilia-Romagna 28 luglio 2026, n. 10 (Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 242/2019 e n. 135/2024 in materia di suicidio medicalmente assistito), artt. 1, commi 1 e 2, e 5, comma 1, lettere *b*) e *d*). . .

Pag. 54



N. 162. Ordinanza del Tribunale di Ancona del 6 luglio 2026

Esecuzione penale – Sospensione della esecuzione delle pene detentive brevi – Esclusione nei confronti dei condannati per i delitti di cui all’art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 – Omessa previsione di eccezione per i condannati per il delitto di cui all’art. 600-ter cod. pen. (pornografia minorile) ai quali sia stata riconosciuta l’attenuante speciale della minore gravità del fatto, delineata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 91 del 2024.

- Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera a).

Ordinamento penitenziario – Benefici penitenziari – Concessione ai detenuti condannati per determinati delitti solo sulla base dei risultati dell’osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente per almeno un anno – Denunciata applicabilità ai condannati per il delitto di cui all’art. 600-ter cod. pen. (pornografia minorile) ai quali sia stata riconosciuta l’attenuante speciale della minore gravità del fatto, delineata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 91 del 2024.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 4-bis, comma 1-quater.....

Pag. 58

N. 163. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Venezia - Ufficio di sorveglianza di Padova del 14 settembre 2026

Reati e pene – Estinzione della pena – Estinzione della pena della multa – Previsione, secondo l’interpretazione del diritto vivente relativa alla disciplina dell’esecuzione delle pene pecuniarie inflitte antecedentemente alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 150 del 2022, che l’iscrizione a ruolo individua il momento iniziale dell’esecuzione della pena pecuniaria.

- Codice penale, art. 172, commi primo e quarto, in combinato disposto.

Reati e pene – Estinzione della pena – Preclusione all’estinzione della pena se il condannato, durante il tempo necessario per l’estinzione della pena, riporta una condanna alla reclusione per un delitto della stessa indole.

- Codice penale, art. 172, ultimo comma.....

Pag. 62

N. 164. Ordinanza del Tribunale di Brescia del 17 luglio 2026

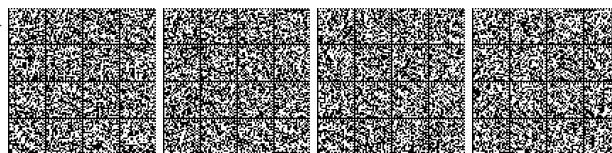
Reati e pene – Disposizioni in materia di sicurezza stradale ad opera del decreto-legge n. 23 del 2026, come convertito – Introduzione di una nuova fattispecie incriminatrice all’art. 192, comma 7-bis, cod. strada (fuga con modalità tali da mettere in pericolo l’altrui incolumità, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1 o 4 del medesimo articolo).

- Decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell’autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell’interno, nonché di immigrazione e protezione internazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2026, n. 54, art. 8.

Processo penale – Sospensione del procedimento con messa alla prova dell’imputato – Preclusione in relazione al reato di cui all’art. 192, comma 7-bis, cod. strada (fuga con modalità tali da mettere in pericolo l’altrui incolumità, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1 o 4 del medesimo articolo).

- Codice penale, art. 168-bis, primo comma.....

Pag. 71



N. 165. Ordinanza del Giudice di Pace di Rovigo del 3 gennaio 2024

Circolazione stradale – Codice della strada – Autoveicoli, motoveicoli e rimorchi immatricolati in uno Stato estero che abbiano già adempiuto alle formalità doganali o a quelle di cui all'art. 53, comma 2, del decreto-legge n. 331 del 1992, ove prescritte – Previsione che tali veicoli sono ammessi a circolare in Italia per la durata massima di un anno, in base al certificato di immatricolazione dello Stato di origine – Previsione che, scaduto tale termine, se il veicolo non è immatricolato in Italia, l'intestatario chiede al competente ufficio della motorizzazione civile, previa consegna del documento di circolazione e delle targhe estere, il rilascio di un foglio di via e della relativa targa per condurre il veicolo oltre i transiti di confine – Previsione che il medesimo ufficio provvede alla restituzione delle targhe e del documento di circolazione alle competenti autorità dello Stato che li ha rilasciati – Applicazione, in caso di violazione di tale disciplina, di una sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 711 a euro 2.842 – Previsione che l'organo accertatore trasmette il documento di circolazione all'ufficio della motorizzazione civile competente per territorio, ordina l'immediata cessazione della circolazione del veicolo e il suo trasporto e deposito in luogo non soggetto a pubblico passaggio – Prevista applicazione della sanzione accessoria della confisca amministrativa, se entro il termine di centottanta giorni, decorrenti dalla data della violazione, il veicolo non è immatricolato in Italia o non è richiesto il rilascio di un foglio di via.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 132, commi 1 e 5, nel testo vigente *ratione temporis* al 15 maggio 2021, come introdotti dall'art. 29-bis, comma 1, lettera b), numero 1), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.....

Pag. 78

N. 166. Ordinanza del Tribunale di Trento del 17 giugno 2026

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

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

Pag. 84

N. 167. Ordinanza del Tribunale di Modena del 7 maggio 2026

Reati e pene – Maltrattamenti contro familiari e conviventi – Trattamento sanzionatorio – Previsione che la pena è aumentata da un terzo alla metà quando il fatto è commesso come atto di odio o di discriminazione o di prevaricazione o come atto di controllo o possesso o dominio in quanto donna o come atto di limitazione delle sue libertà individuali.

- Codice penale, art. 572, quinto comma.....

Pag. 90



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 163

Sentenza 8 luglio - 8 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Turismo - Norme della Regione Puglia - Strutture ricettive in locazione - Codice identificativo nazionale (CIN) - Condizione per l'ottenimento - Previa attribuzione del Codice identificativo regionale (CIR) - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Puglia - Mutamenti di destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale, o tra le categorie funzionali residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale - Possibilità, per i comuni, di applicare anche le «limitazioni», anziché le sole «condizioni», contenute negli strumenti urbanistici generali già approvati ed efficaci al momento dell'entrata in vigore delle predette misure statali - Violazione dei principi fondamentali statali in materia di governo del territorio e della competenza legislativa esclusiva statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni - Illegittimità costituzionale parziale.

Energia - Norme della Regione Puglia - Istanze di concessione di acque e relativo procedimento - Limitazione, mediante novella, del parere vincolante dell'autorità di bacino distrettuale alle sole concessioni di derivazione per usi diversi da quello idroelettrico, anziché per tutte le derivazioni d'acque pubbliche, e senza distinzione tra grandi e piccole derivazioni - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.

Energia - Norme della Regione Puglia - Concessioni di derivazione d'acqua a scopo idroelettrico -- Durata, introdotta mediante novella, fissa quindicennale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione Puglia - Mutamento di destinazione d'uso degli immobili - Mutamenti rilevanti, con o senza opere, nonché quelli non comportanti il passaggio a una diversa categoria funzionale - Necessità che siano realizzati mediante permesso di costruire o segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) alternativa, anziché secondo le misure agevolative introdotte dal legislatore statale - Ricorso del Governo - Lamentata lesione dei principi fondamentali statali in materia del governo del territorio e della competenza legislativa esclusiva statale relativa ai livelli essenziali delle prestazioni di settore - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Puglia 29 settembre 2025, n. 15, artt. 5, comma 1, lettera *b*), 11, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*), 14, comma 1, lettere *g*) e *k*).
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lettere *e*), *m*), *s*), e terzo.

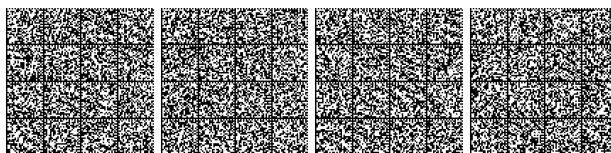
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, lettera *b*), 11, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*), e 14, comma 1, lettere *g*) e *k*), della legge della Regione Puglia 29 settembre 2025, n. 15, recante «XI legislatura - 27° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera *e*), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e disposizioni diverse», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1° dicembre 2025, depositato in cancelleria il successivo 10 dicembre, iscritto al n. 46 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Udito nell'udienza pubblica dell'8 luglio 2026 il Giudice relatore Marco D'Alberti;
udito l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio dell'8 luglio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 1° dicembre 2025, depositato il successivo 10 dicembre e iscritto al n. 46 del registro ricorsi 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, lettera *b*), 11, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*), e 14, comma 1, lettere *g*) e *k*), della legge della Regione Puglia 29 settembre 2025, n. 15, recante «XI legislatura - 27° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera *e*), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e disposizioni diverse».

1.1.- L'art. 5, comma 1, lettera *b*), della legge regionale citata è impugnato in riferimento all'art. 117, comma 2, lettera *e*), della Costituzione, per lesione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

La disposizione impugnata, rubricata «Modifiche alla l.r. 49/2017», ha sostituito l'art. 10-ter della legge della Regione Puglia 1° dicembre 2017, n. 49 (Disciplina della comunicazione dei prezzi e dei servizi delle strutture turistiche ricettive nonché delle attività turistiche ricettive ad uso pubblico gestite in regime di concessione e della rilevazione dei dati sul movimento turistico a fini statistici), che, nel nuovo testo, prevede:

«1. Al fine della conoscenza dell'offerta turistica regionale è istituita la Banca dati regionale delle strutture ricettive e delle locazioni turistiche, che attribuisce il Codice identificativo regionale (CIR) di cui all'articolo 13 ter del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 convertito in legge con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili)).

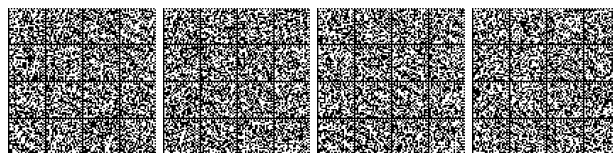
2. Il CIR è attribuito all'operatore turistico a seguito di registrazione con procedura informatizzata su apposita piattaforma telematica ed è propedeutico all'ottenimento del Codice identificativo nazionale (CIN) di cui all'articolo 13 ter del d.l. 145/2023.

3. La Banca dati regionale delle strutture ricettive e delle locazioni turistiche opera in regime di interoperabilità con la Banca dati nazionale delle strutture ricettive e degli immobili destinati a locazione breve o per finalità turistiche (BDSR), secondo le disposizioni applicative definite dal decreto del Ministro del turismo 6 giugno 2024, n. 16726.

4. Con provvedimento della struttura regionale competente in materia di turismo sono definite le modalità attuative e di gestione della Banca dati regionale delle strutture ricettive e delle locazioni turistiche».

Il ricorrente ha dedotto che il CIN è stato introdotto dall'art. 13-ter del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, nell'esercizio delle competenze legislative statali esclusive di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *r*), Cost., rientrando tale disciplina, in quanto volta a garantire condizioni uniformi di accesso e di esercizio dell'attività ricettiva sull'intero territorio nazionale, nella materia della tutela della concorrenza e del coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati delle pubbliche amministrazioni.

L'istituzione del CIN perseguirebbe anche finalità di ordine pubblico, sicurezza e contrasto delle forme irregolari di ospitalità, ambiti che richiedono una regolazione omogenea a livello statale.



Per effetto della nuova disposizione, l'attribuzione del codice identificativo nazionale sarebbe subordinata, nella Regione Puglia, alla previa acquisizione del Codice identificativo regionale (CIR), da ottenere mediante procedura informatizzata su un'apposita piattaforma regionale.

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata, nell'introdurre una condizione, quale la previa acquisizione del CIR, per accedere all'assegnazione del CIN, violerebbe le competenze legislative esclusive statali, vanificando l'uniformità della disciplina nazionale di identificazione degli operatori del comparto ricettivo e aggravando il procedimento per i potenziali operatori del settore.

La disposizione, infatti, nella parte in cui introduce un onere aggiuntivo per gli operatori del settore, espressamente «propedeutico» all'acquisizione del CIN, limiterebbe, di fatto, ai potenziali soggetti entranti la possibilità di competere rispettando unicamente la norma statale interposta (il richiamato art. 13-ter del d.l. n. 145 del 2023, come convertito), che prevede come titolo abilitativo la sola acquisizione del CIN.

2.- Con il secondo motivo di ricorso è dedotta l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettere *b*) e *c*), della legge reg. Puglia n. 15 del 2025, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 23-ter del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo *A*)», quale norma statale interposta, e dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., per lesione della competenza legislativa statale 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.

La disposizione censurata interviene sull'art. 4 della legge della Regione Puglia 1° dicembre 2017, n. 48 (Norme in materia di titoli abilitativi edilizi, controlli sull'attività edilizia e mutamenti della destinazione degli immobili), apportando le seguenti modifiche: «*b*) al comma 3, le parole: “I mutamenti di destinazione d'uso” sono sostituite dalle seguenti: “Fermo restando le disposizioni di cui al comma 1-*quinq*ues dell'articolo 23-ter del d.p.r. 380/2001, i mutamenti di destinazione d'uso”; *c*) al comma 4, le parole “I mutamenti di destinazione d'uso” sono sostituite dalle seguenti: “Fermo restando le disposizioni di cui ai commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* dell'articolo 23-ter del d.p.r. 380/2001, i mutamenti di destinazione d'uso”».

2.1.- L'art. 4 della legge reg. Puglia n. 48 del 2017, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla disposizione impugnata, al comma 3, dispone: «[f]ermo restando le disposizioni di cui al comma 1-*quinq*ues dell'articolo 23-ter del d.p.r. 380/2001, i mutamenti di destinazione d'uso rilevanti di cui al comma 1, con o senza opere, sono realizzati mediante permesso di costruire o mediante segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire, a seconda della tipologia dell'intervento edilizio al quale è connesso il mutamento della destinazione d'uso. Gli interventi che prevedono una diversa destinazione d'uso tra quelle riconducibili alla medesima categoria funzionale sono realizzati mediante segnalazione certificata di inizio attività».

Detta previsione, ad avviso del ricorrente, nella parte in cui stabilisce che i mutamenti di destinazione d'uso rilevanti, con o senza opere, debbano sempre essere realizzati mediante permesso di costruire o segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) alternativa, si porrebbe in contrasto con le misure di agevolazione introdotte dal decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica), convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2024, n. 105, che, nel modificare, con l'art. 1, comma 1, lettera *c*), l'art. 23-ter del d.P.R. n. 380 del 2001, è intervenuto su disposizioni che costituiscono principi fondamentali della materia «governo del territorio» e si configurano quale livello essenziale delle prestazioni nel relativo settore.

L'art. 23-ter, comma 1-*quinq*ues, t.u. edilizia disciplina, infatti, il titolo richiesto nelle specifiche ipotesi di mutamento di destinazione d'uso di cui ai precedenti commi 1-*bis* e 1-*ter*. La norma prevede che, se il cambiamento della destinazione d'uso di un immobile non comporta l'esecuzione di opere edilizie, ovvero se le opere da eseguire rientrano nell'attività edilizia libera o sono soggette alla presentazione della comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA), per ottenere l'autorizzazione al mutamento deve essere presentata la segnalazione certificata di inizio attività; nei restanti casi, il titolo richiesto è quello necessario per l'esecuzione delle opere collegate al mutamento di destinazione d'uso, ferma restando l'eventuale disciplina più favorevole prevista da leggi regionali.

Per effetto della clausola che fa salve le disposizioni di cui al comma 1-*quinq*ues del citato art. 23-ter, l'art. 4, comma 3, della legge reg. Puglia n. 48 del 2017, così come riformulato, comporterebbe, secondo il ricorrente, che la disciplina in materia di titoli abilitativi dallo stesso delineata sia applicabile «esclusivamente alle ipotesi di mutamento di destinazione d'uso diverse da quelle “semplificate”, riconducibili ai casi di cui all'articolo 23-ter, commi 1-*bis* e 1-*ter*, del TUE».

2.2.- Il medesimo art. 11, comma 1, della legge reg. Puglia n. 15 del 2025, alla lettera *c*), come visto, apporta anche modifiche all'art. 4, comma 4, della legge reg. Puglia n. 48 del 2017.

Per effetto di tali modifiche, il predetto comma 4 dispone: «4. Fermo restando le disposizioni di cui ai commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* dell'articolo 23-ter del d.p.r. 380/2001, i mutamenti di destinazione d'uso, anche quelli non comportanti il passaggio a una diversa categoria funzionale, sono ammessi nel rispetto delle condizioni e degli usi previsti dagli strumenti urbanistici comunali».



L'attuale formulazione incorrerebbe, ad avviso del ricorrente, nella medesima violazione già censurata con riferimento al comma precedente, in quanto la disciplina posta dal citato art. 4, comma 4, risulterebbe applicabile alle ipotesi di mutamento di destinazione d'uso diverse da quelle «semplificate», riconducibili ai casi di cui all'art. 23-ter, commi 1-bis, 1-ter e 1-quater, t.u. edilizia.

3.- Con il terzo motivo di ricorso viene dedotta l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera d), della legge reg. Puglia n. 15 del 2025, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per lesione dei principi fondamentali dettati dallo Stato in materia di governo del territorio, in relazione all'art. 23-ter del d.P.R. n. 380 del 2001, quale norma statale interposta, e all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., per lesione della competenza legislativa statale 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.

La disposizione impugnata ha introdotto il nuovo comma 5-bis all'art. 4 della legge reg. Puglia n. 48 del 2017.

Il combinato disposto dei commi 5 e 5-bis dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 48 del 2017, nel testo modificato dalla disposizione censurata, è il seguente: «5. Gli strumenti urbanistici comunali stabiliscono limitazioni ai mutamenti della destinazione d'uso, qualora sussistano esigenze di tutela della salute, della sicurezza, dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico, artistico e culturale, del decoro urbano, nonché di salvaguardia e valorizzazione dei caratteri identitari e tradizionali del contesto sociale e architettonico.

5 bis. Fatte salve le limitazioni di cui al comma 5, le disposizioni di cui ai commi 1-bis, 1-ter, 1-quater dell'articolo 23-ter del d.p.r. 380/2001, ovvero delle norme regionali che ne danno attuazione, prevalgono sulle previsioni difformi degli strumenti urbanistici generali che siano già approvati ed efficaci alla data di entrata in vigore del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica) e che siano con dette norme in contrasto».

L'art. 23-ter t.u. edilizia, ai commi 1-bis, 1-ter e 1-quater, nell'ottica di agevolare il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare all'interno della stessa categoria funzionale e tra le categorie funzionali residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale, ha riconosciuto la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare esclusivamente «condizioni», quali misure di contingentamento delle richieste di mutamento di destinazione d'uso finalizzate a preservare l'assetto e lo sviluppo armonico del territorio, comunque tali da non risolversi in limitazioni o restrizioni.

Ad avviso del ricorrente, il richiamo della disposizione impugnata (comma 5-bis) al comma 5 del medesimo art. 4 della legge reg. Puglia n. 48 del 2017, che cita le «limitazioni» ai mutamenti di destinazione d'uso previste dai piani urbanistici, non chiarirebbe il fatto che le disposizioni statali di semplificazione (segnatamente i commi 1-bis, 1-ter e 1-quater dell'art. 23-ter t.u. edilizia) prevalgono, comunque, sulle previsioni difformi degli strumenti urbanistici approvati prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 69 del 2024, come convertito.

La fissazione da parte degli enti locali di «limitazioni» priverebbe di contenuto la portata dell'art. 23-ter t.u. edilizia, che, in relazione alle ipotesi «semplificate» di mutamento di destinazione d'uso dallo stesso individuate, intende fissare standard comuni sull'intero territorio nazionale nel bilanciamento tra il diritto di proprietà e gli interessi pubblici connessi al governo del territorio.

4.- Con il quarto motivo di ricorso è stato impugnato, altresì, l'art. 14, comma 1, lettera g), della legge reg. Puglia n. 15 del 2025, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in relazione all'art. 96, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e all'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), quali norme statali interposte, nonché in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., sotto i profili dei principi di ragionevolezza e del buon andamento dell'amministrazione pubblica.

La disposizione impugnata, rubricata «Modifiche e integrazioni alla l.r. 7/2025», prevede quanto segue: «1. Alla legge regionale 30 maggio 2025, n. 7 (Disciplina regionale dell'utilizzo delle acque superficiali e sotterranee e disposizioni diverse) sono apportate le seguenti modifiche e integrazioni: [...] g) al comma 10 dell'articolo 11, dopo le parole: «relative a piccole derivazioni», sono aggiunte le seguenti: «ad usi diversi da quello idroelettrico» e, dopo le parole: «relative a grandi derivazioni», sono aggiunte le seguenti: «ad usi diversi da quello idroelettrico»».

A seguito di tale intervento, l'art. 11, comma 10, della legge reg. Puglia n. 7 del 2025 stabilisce: «[p]er le istanze di concessione relative a piccole derivazioni ad usi diversi da quello idroelettrico, l'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino Meridionale rilascia un parere vincolante in ordine alla compatibilità della utilizzazione con le previsioni del Piano di tutela delle acque e degli altri piani di propria competenza, e ai fini del controllo sull'equilibrio del bilancio



idrico o idrologico. Detto parere vincolante è comunicato dall'Autorità alla struttura competente entro il termine perentorio di quaranta giorni dalla data di acquisizione dell'istanza di concessione trasmessa secondo le modalità previste nel comma 2. Per le istanze di concessione relative a grandi derivazioni ad usi diversi da quello idroelettrico, il termine per la comunicazione del suddetto parere è elevato a novanta giorni dalla data di acquisizione dell'istanza di concessione».

La disposizione, nel richiedere il parere vincolante dell'Autorità di bacino solo in relazione alle istanze di concessione ad usi diversi da quello idroelettrico, sarebbe in contrasto con l'art. 96, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, ove è stabilito che per tutte le derivazioni di acque pubbliche sia acquisito il parere vincolante dell'Autorità di bacino, senza distinzioni tra grandi e piccole derivazioni e senza eccezioni per gli usi idroelettrici.

La soppressione del parere vincolante dell'Autorità di bacino per le concessioni di derivazione ad uso idroelettrico violerebbe, pertanto, uno standard di tutela uniforme fissato dal legislatore statale, nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela ambientale e idrogeologica.

La disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima anche per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., poiché la diversità di trattamento tra derivazioni a uso idroelettrico e altri usi idrici sarebbe irragionevole e contrasterebbe con i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione pubblica.

5.- L'art. 14, comma 1, lettera *k*), della legge reg. Puglia n. 15 del 2025 è stato, infine, impugnato in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione all'art. 21 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici), quale norma statale interposta, nonché degli artt. 3 e 97 Cost., sotto i profili del principio di ragionevolezza e del buon andamento dell'amministrazione pubblica.

La disposizione impugnata ha modificato l'art. 21, comma 1, della legge reg. Puglia n. 7 del 2025, sopprimendo il termine «massima» e stabilendo, pertanto, una durata fissa di quindici anni per le concessioni di grandi derivazioni ad uso industriale, eliminando ogni valutazione discrezionale dell'autorità concedente in punto di commisurazione della durata di siffatte concessioni.

Il vigente testo dell'art. 21, comma 1, della legge reg. Puglia n. 7 del 2025 stabilisce: «[l]a concessione ha durata quindicennale, salvo diversa motivata istanza del richiedente e può essere modificata, sospesa o revocata ai sensi degli articoli 16, 17 e 20».

La modifica apportata, fissando in modo rigido la durata delle concessioni di grandi derivazioni a quindici anni ed eliminando ogni valutazione discrezionale dell'amministrazione concedente in ordine al termine di durata del rapporto, altererebbe il bilanciamento tra esigenze di sfruttamento economico e tutela ambientale.

Essa si porrebbe, dunque, in contrasto con la norma statale interposta di cui all'art. 21 del r.d. n. 1775 del 1933, il cui secondo comma prevede un termine massimo e non fisso, nel momento in cui prescrive che: «[l]e concessioni di grandi derivazioni ad uso industriale sono stipulate per una durata non superiore ad anni quindici e possono essere condizionate alla attuazione di risparmio idrico mediante il riciclo o il riuso dell'acqua, nei termini quantitativi e temporali che dovranno essere stabiliti in sede di concessione, tenuto conto delle migliori tecnologie applicabili al caso specifico».

Inoltre, la fissazione di una durata minima inderogabile costituirebbe deroga in peius ai livelli di tutela ambientale garantiti dalla normativa statale, ponendosi altresì in contrasto con i principi di ragionevolezza e buon andamento dell'amministrazione pubblica (artt. 3 e 97 Cost.).

La Regione Puglia non si è costituita in giudizio e non ha spiegato alcuna attività difensiva.

Considerato in diritto

6.- Con il ricorso in epigrafe (reg. ric. n. 46 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, lettera *b*), 11, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*), e 14, comma 1, lettere *g*) e *k*), della legge reg. Puglia n. 15 del 2025, denunciando la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti.

6.1.- L'art. 5, comma 1, lettera *b*), della legge regionale citata è impugnato in riferimento all'art. 117, comma 2, lettera *e*), della Costituzione, per lesione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

La disposizione impugnata ha sostituito l'art. 10-ter della legge reg. Puglia n. 49 del 2017, che disciplina la Banca dati regionale delle strutture ricettive e delle locazioni turistiche e il CIR di tali strutture.



L'art. 10-ter citato, nel testo vigente, stabilisce che il CIR è attribuito all'operatore turistico a seguito di registrazione con procedura informatizzata ed è propedeutico all'ottenimento del CIN, disciplinato dall'art. 13-ter del d.l. n. 145 del 2023, come convertito.

Secondo il ricorrente la disposizione impugnata, nell'introdurre una condizione, quale la previa acquisizione del CIR, per accedere all'assegnazione del CIN, violerebbe le competenze legislative esclusive statali nella materia «tutela della concorrenza», pregiudicando l'uniformità della disciplina nazionale di identificazione degli operatori del comparto ricettivo e aggravando il procedimento per i potenziali nuovi operatori del settore.

6.2.- La questione è fondata.

L'art. 13-ter del d.l. n. 145 del 2023, come convertito, prevede quanto segue: «[a]l fine di assicurare la tutela della concorrenza e della trasparenza del mercato, il coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale e la sicurezza del territorio e per contrastare forme irregolari di ospitalità, il Ministero del turismo, salvo quanto previsto dal comma 3, assegna, tramite apposita procedura automatizzata, un codice identificativo nazionale (CIN) alle unità immobiliari ad uso abitativo destinate a contratti di locazione per finalità turistiche, alle unità immobiliari ad uso abitativo destinate alle locazioni brevi ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, e alle strutture turistico-ricettive alberghiere ed extralberghiere definite ai sensi delle vigenti normative regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano e detiene e gestisce la relativa banca dati».

Per effetto della disposizione impugnata, l'attribuzione del CIN risulta dunque subordinata, nella Regione Puglia, alla previa acquisizione del CIR mediante la piattaforma regionale: in tal modo, viene richiesta una condizione aggiuntiva per l'attribuzione del codice nazionale.

Secondo l'orientamento costante della giurisprudenza di questa Corte, la materia «tutela della concorrenza» è oggetto di una competenza legislativa trasversale, che coinvolge più ambiti materiali, si caratterizza per la natura funzionale (individuando, più che degli oggetti, delle finalità in vista delle quali la potestà legislativa statale deve essere esercitata) e vale a legittimare l'intervento del legislatore statale anche in ambiti che intercettano materie di competenza legislativa regionale (sentenze n. 272 e n. 14 del 2004), quale, nella fattispecie, il turismo.

Nell'esercizio di tale competenza, il legislatore statale opera un bilanciamento fra la libertà di iniziativa economica e gli altri interessi costituzionali, definendo assetti che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare (tra le molte, sentenze n. 30 del 2016 e n. 80 del 2006). Tale bilanciamento, nel cui ambito la valutazione degli interessi confliggenti deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato, può dunque condurre a un esito in forza del quale la tutela della concorrenza «si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche» (ancora, sentenza n. 30 del 2016, che richiama la sentenza n. 49 del 2014).

Rientra nella materia della tutela della concorrenza, così delineata, la configurazione del mercato tramite la fissazione di determinate condizioni per l'accesso degli operatori al settore (sentenza n. 56 del 2020).

Questa Corte ha chiarito che per il profilo concorrenziale l'uniformità di disciplina costituisce un bene in sé, «perché differenti normative regionali sono suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali» (sentenza n. 283 del 2009).

Pronunciandosi sulle disposizioni statali che hanno introdotto la banca dati delle strutture ricettive, inoltre, ha già precisato che tale disciplina, pur intercettando la materia del turismo, è rivolta ad assicurare un'adeguata tutela dei consumatori e a contrastare l'evasione fiscale, attraverso il coordinamento dei dati a tal fine rilevanti; pertanto, la normativa in questione, finalizzata a coordinare i dati regionali e a operare una sorta di *reductio ad unitatem* degli stessi, non interferisce con le competenze legislative regionali in materia di turismo «se non nei limiti strettamente necessari ai fini di un mero coordinamento» (sentenza n. 179 del 2022).

Se, pertanto, nell'intreccio degli ambiti di competenza che possono venire in rilievo nella disciplina del settore (concorrenza, turismo, coordinamento informativo statistico e informatico), la registrazione statale e regionale delle strutture ricettive mediante diversi codici può senz'altro coesistere, ciò che, invece, risulta in contrasto con la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza è la qualificazione del codice regionale come propedeutico rispetto all'attribuzione di quello statale, poiché, in tal modo, la disciplina regionale introduce un onere aggiuntivo a carico degli operatori locali, che incide sulla potestà statale di fissare le condizioni di accesso al mercato in modo uniforme.

Deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge reg. Puglia n. 15 del 2025.



7.- Con il secondo motivo di ricorso è impugnato l'art. 11, comma 1, lettere *b*) e *c*), della legge reg. Puglia n. 15 del 2025, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 23-ter del d.P.R. n. 380 del 2001, quale norma statale interposta, e in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., per lesione della competenza legislativa statale 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.

La disposizione impugnata ha modificato l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 48 del 2017, avente a oggetto la disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso, inserendo due incisi: al comma 3, «[f]ermo restando le disposizioni di cui al comma 1-*quinq*ues dell'articolo 23-ter del d.p.r. 380/2001»; al comma 4, «[f]ermo restando le disposizioni di cui ai commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* dell'articolo 23-ter del d.p.r. 380/2001».

7.1.- Il citato art. 4, al comma 3, nel nuovo testo, dispone ora che: «[f]ermo restando le disposizioni di cui al comma 1-*quinq*ues dell'articolo 23-ter del d.p.r. 380/2001, i mutamenti di destinazione d'uso rilevanti di cui al comma 1, con o senza opere, sono realizzati mediante permesso di costruire o mediante segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire, a seconda della tipologia dell'intervento edilizio al quale è connesso il mutamento della destinazione d'uso. Gli interventi che prevedono una diversa destinazione d'uso tra quelle riconducibili alla medesima categoria funzionale sono realizzati mediante segnalazione certificata di inizio attività».

Detta previsione, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, si porrebbe in contrasto con le misure di agevolazione introdotte dal d.l. n. 69 del 2024, come convertito, che, nel modificare l'art. 23-ter del d.P.R. n. 380 del 2001, è intervenuto su disposizioni che costituiscono principi fondamentali della materia «governo del territorio», e si configurano quale livello essenziale delle prestazioni nel relativo settore.

Per effetto della clausola che fa salve le disposizioni di cui al comma 1-*quinq*ues del citato art. 23-ter, inserita dalla disposizione impugnata, l'art. 4, comma 3, sopra citato, comporterebbe, secondo il ricorrente, che la disciplina in materia di titoli abilitativi dallo stesso delineata sia applicabile «esclusivamente alle ipotesi di mutamento di destinazione d'uso diverse da quelle "semplificate", riconducibili ai casi di cui all'art. 23-ter, commi 1-*bis* e 1-*ter*, del TUE».

Le questioni devono essere dichiarate inammissibili per carenza di motivazione.

Come costantemente affermato da questa Corte, affinché sia adeguatamente assolto l'onere di motivazione richiesto nel giudizio in via principale, non è sufficiente la mera indicazione delle norme da raffrontare, ma è necessario enunciarne anche il contenuto e dimostrare, con argomentazioni chiare, complete e sufficientemente articolate, il contrasto tra le due discipline (tra le molte, sentenze n. 100 e n. 86 del 2026, n. 196 del 2025, n. 89 del 2024 e n. 48 del 2023).

Nella specie, nell'argomentare la censura, rivolta contro la norma che ha inserito la clausola di salvezza delle disposizioni dell'art. 23-ter t.u. edilizia, il ricorso non illustra adeguatamente l'ambito applicativo di quest'ultimo e dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 49 del 2017 e non chiarisce in che modo l'impugnato art. 11, comma 1, lettera *c*), e l'inciso dallo stesso introdotto, contrastino con l'evocato parametro interposto.

A sostegno dell'asserito contrasto, come visto, il ricorso si limita a rilevare che la normativa regionale in materia di titoli abilitativi si applicherebbe solo alle ipotesi diverse da quelle previste dal citato art. 23-ter t.u. edilizia, come modificato dal d.l. n. 69 del 2024, come convertito.

Tale assunto, tuttavia, non è idoneo a suffragare la censura, non evidenziando alcuna distonia tra le due discipline, statale e regionale, dal momento che la semplificazione introdotta nel t.u. edilizia dal d.l. n. 69 del 2024, come convertito, ha preso in esame solo alcune ipotesi di mutamento di destinazione d'uso, che la disposizione regionale introdotta fa ora espressamente salve.

Non risulta chiaro, quindi, sotto quale profilo l'impugnata disciplina regionale confliggerebbe con le prescrizioni del citato art. 23-ter, con conseguente inammissibilità delle questioni prospettate.

7.2.- Alle stesse conclusioni deve giungersi in relazione all'art. 11, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Puglia n. 15 del 2025, che fa salve le disposizioni di cui ai commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater* dell'art. 23-ter del d.P.R. n. 380 del 2001, in riferimento al quale sono state proposte le medesime censure.

8.- Con il terzo motivo di ricorso è impugnato anche l'art. 11, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Puglia n. 15 del 2025, che ha introdotto il nuovo comma 5-*bis* nell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 48 del 2017, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per lesione dei principi fondamentali dettati dallo Stato in materia di governo del territorio, in relazione all'art. 23-ter del d.P.R. n. 380 del 2001, e in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., per lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Il citato comma 5-*bis*, nello stabilire che le disposizioni di cui ai commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater* dell'art. 23-ter t.u. edilizia, ovvero delle norme regionali che ne danno attuazione, prevalgono sulle previsioni difformi degli strumenti urbanistici generali che siano già approvati ed efficaci alla data di entrata in vigore del d.l. n. 69 del 2024, come convertito, fa salve le «limitazioni» ai mutamenti di destinazione d'uso previste dagli strumenti urbanistici, di cui al precedente comma 5.



La norma, ad avviso del ricorrente, non chiarirebbe che le disposizioni statali di semplificazione prevalgono, comunque, sulle previsioni difformi degli strumenti urbanistici approvati prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 69 del 2024, come convertito.

Inoltre, la fissazione di «limitazioni» da parte degli enti locali priverebbe di contenuto la portata dell'art. 23-ter t.u. edilizia, che, in relazione alle ipotesi di mutamento di destinazione d'uso dallo stesso individuate, intende fissare standard comuni sull'intero territorio nazionale, consentendo agli strumenti urbanistici unicamente la previsione di «condizioni».

8.1.- La questione è fondata.

Il disposto dei commi 5 e 5-bis dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 48 del 2017, nel testo modificato dalla disposizione impugnata, è il seguente: «5. Gli strumenti urbanistici comunali stabiliscono limitazioni ai mutamenti della destinazione d'uso, qualora sussistano esigenze di tutela della salute, della sicurezza, dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico, artistico e culturale, del decoro urbano, nonché di salvaguardia e valorizzazione dei caratteri identitari e tradizionali del contesto sociale e architettonico.

5 bis. Fatte salve le limitazioni di cui al comma 5, le disposizioni di cui ai commi 1-bis, 1-ter, 1-quater dell'articolo 23-ter del d.p.r. 380/2001, ovvero delle norme regionali che ne danno attuazione, prevalgono sulle previsioni difformi degli strumenti urbanistici generali che siano già approvati ed efficaci alla data di entrata in vigore del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica) e che siano con dette norme in contrasto».

L'art. 23-ter t.u. edilizia, ai commi 1-bis, 1-ter e 1-quater, stabilisce, a sua volta, quanto segue: «1-bis. Il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito, nel rispetto delle normative di settore, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni.

1-ter. Sono, altresì, sempre ammessi il mutamento di destinazione d'uso tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere a), a-bis), b) e c), di una singola unità immobiliare ubicata in immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ovvero nelle zone equipollenti come definite dalle leggi regionali in materia, nel rispetto delle condizioni di cui al comma 1-quater e delle normative di settore e ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni.

1-quater. Per le singole unità immobiliari, il mutamento di destinazione d'uso di cui al comma 1-ter è sempre consentito, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni, inclusa la finalizzazione del mutamento alla forma di utilizzo dell'unità immobiliare conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile».

La disposizione statale, nell'ottica di agevolare, in alcune ipotesi espressamente individuate, il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare all'interno della stessa categoria funzionale e tra le categorie funzionali residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale e commerciale, ha riconosciuto la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare esclusivamente «condizioni», quali misure di contingentamento delle richieste di mutamento di destinazione d'uso finalizzate a preservare l'assetto e lo sviluppo armonico del territorio, comunque tali da non risolversi in limitazioni o restrizioni.

8.2.- Questa Corte, nel pronunciarsi su analoga disposizione regionale che consentiva ai comuni di stabilire specifiche «condizioni e limitazioni» ai mutamenti di destinazione d'uso, ha osservato che «le “condizioni” fanno riferimento a misure a carattere specifico e non ostativo, che riguardano in modo oggettivo l'intero territorio comunale e costituiscono “un meccanismo di flessibilità che consente all'ente locale di tenere conto delle esigenze concrete di ordinato assetto del territorio”», mentre le «limitazioni» costituiscono «un concetto tendenzialmente più ampio e invasivo, da parte dell'attività pianificatoria dei comuni, e hanno un'incidenza più intensa sul diritto di proprietà» (sentenza n. 61 del 2026).

La previsione di limitazioni da parte degli strumenti urbanistici è stata ritenuta, pertanto, violativa del disposto dell'art. 23-ter citato.

Anche la disposizione impugnata, che, nel sancire la prevalenza delle disposizioni del t.u. edilizia sulle previsioni difformi degli strumenti urbanistici già approvati ed efficaci alla data di entrata in vigore del d.l. n. 69 del 2024, come convertito, fa comunque salve le «limitazioni» ai mutamenti di destinazione d'uso previste dagli strumenti urbanistici, di cui al precedente comma 5, presenta il medesimo contenuto confliggente con il citato parametro interposto.

8.3.- Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera d), della legge reg. Puglia n. 15 del 2025, limitatamente alle parole «[f]atte salve le limitazioni di cui al comma 5».



9.- L'art. 14, comma 1, lettera g), della legge reg. Puglia n. 15 del 2025, è impugnato in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, in relazione all'art. 96, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 e all'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, quali norme statali interposte, nonché degli artt. 3 e 97 Cost.

La disposizione impugnata, modificando l'art. 11, comma 10, della legge reg. Puglia n. 7 del 2025, ha circoscritto la previsione del parere vincolante dell'Autorità di bacino alle concessioni di derivazione per usi diversi da quello idroelettrico.

La disposizione, ad avviso del ricorrente, sarebbe in contrasto con l'art. 96, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, ove è stabilito che per tutte le derivazioni di acque pubbliche sia acquisito il parere vincolante dell'Autorità di bacino, senza distinzioni tra grandi e piccole derivazioni e senza eccezioni per gli usi idroelettrici.

La disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima anche per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., poiché la diversità di trattamento tra derivazioni a uso idroelettrico e altri usi idrici risulterebbe del tutto priva di ragionevolezza e sarebbe in contrasto con i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione pubblica.

9.1.- Preliminarmente, deve rilevarsi che con la legge della Regione Puglia 23 giugno 2026, n. 8, recante «Modifiche alla legge regionale 30 maggio 2025, n. 7 (Disciplina regionale dell'utilizzo delle acque superficiali e sotterranee e disposizioni diverse)», sono state modificate le disposizioni impugnate.

In particolare, l'art. 6 della legge regionale citata ha sostituito l'art. 11 della legge reg. Puglia n. 7 del 2025, tra l'altro aggiungendo, al termine del comma 10, il seguente periodo: «[p]er le concessioni relative sia alle grandi sia alle piccole derivazioni ad uso idroelettrico resta fermo quanto previsto dall'articolo 96 del d.lgs. n. 152/2006». In tal modo, il legislatore regionale ha eliminato il contrasto con la norma statale interposta, ripristinandone l'applicazione a tutte le istanze di concessione.

Tuttavia, la giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che nei giudizi in via principale la cessazione della materia del contendere sopravviene solo allorché lo *ius superveniens* abbia effetti pienamente satisfattivi delle pretese avanzate col ricorso e, medio tempore, la norma impugnata non abbia avuto alcuna applicazione (tra le molte, sentenza n. 13 del 2026, n. 122 e n. 89 del 2025, n. 197, n. 151 e n. 68 del 2024).

Nella specie, benché la modifica possa ritenersi satisfattiva rispetto alle censure proposte con il ricorso, non vi sono elementi per ritenere che la norma impugnata non abbia avuto applicazione prima della modifica, non potendosi perciò ritenere cessata la materia del contendere.

9.2.- Nel merito, le questioni sono fondate.

La norma statale evocata quale parametro interposto, l'art. 96 del d.lgs. n. 152 del 2006, al comma 1, ha sostituito il secondo comma dell'art. 7 del r.d. n. 1775 del 1933, disponendo che: «[l]e domande di cui al primo comma relative sia alle grandi sia alle piccole derivazioni sono altresì trasmesse alle Autorità di bacino territorialmente competenti che, entro il termine perentorio di quaranta giorni dalla data di ricezione ove si tratti di domande relative a piccole derivazioni, comunicano il proprio parere vincolante al competente Ufficio Istruttore in ordine alla compatibilità della utilizzazione con le previsioni del Piano di tutela, ai fini del controllo sull'equilibrio del bilancio idrico o idrologico, anche in attesa di approvazione del Piano anzidetto. Qualora le domande siano relative a grandi derivazioni, il termine per la comunicazione del suddetto parere è elevato a novanta giorni dalla data di ricezione delle domande medesime. Decorso i predetti termini senza che sia intervenuta alcuna pronuncia, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nomina un Commissario "ad acta" che provvede entro i medesimi termini decorrenti dalla data della nomina».

La disposizione regionale, là dove circoscrive il parere dell'Autorità di bacino alle istanze di concessione a usi diversi da quello idroelettrico, risulta in contrasto con il parametro evocato, che richiede tale parere senza eccezioni di sorta, stabilendo così uno standard di tutela inderogabile per il legislatore regionale.

9.3.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato» (sentenze n. 82 del 2024, n. 160 del 2021, n. 178 e n. 172 del 2018, e n. 103 del 2017).

La materia della tutela dell'ambiente individua una competenza legislativa trasversale, governata dall'elemento teleologico, il cui dispiegarsi lascia prefigurare possibili interferenze rispetto all'esercizio di competenze legislative spettanti alle regioni, quali il governo del territorio e la tutela della salute (sentenze n. 16 del 2024, n. 160 del 2023, n. 191, n. 144 e n. 21 del 2022, n. 189, n. 158, n. 86 e n. 21 del 2021, e n. 88 del 2020).

In particolare, questa Corte ha affermato che le disposizioni legislative statali fungono da limite alla disciplina che le regioni dettano nelle materie di loro competenza, se e quando la norma statale abbia fissato il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte (sentenze n. 16 del 2024, n. 88 del 2020, n. 197 del 2014, n. 300, n. 145 e n. 58 del 2013, n. 66 del 2012 e n. 225 del 2009).



Inoltre, la competenza legislativa regionale trova ulteriore limite a fronte di interventi legislativi statali volti a disciplinare in modo uniforme il procedimento amministrativo applicabile ai fini della tutela ambientale (sentenza n. 82 del 2024), come nella specie.

9.4.- La disposizione impugnata deve quindi essere dichiarata costituzionalmente illegittima in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con assorbimento delle ulteriori censure.

10.- L'art. 14, comma 1, lettera k), della legge reg. Puglia n. 15 del 2025 è stato, infine, impugnato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per lesione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, in relazione all'art. 21 del r.d. n. 1775 del 1933, nonché in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

La disposizione impugnata ha modificato l'art. 21, comma 1, della legge reg. Puglia n. 7 del 2025, sopprimendo, con riferimento alla durata delle concessioni di grandi derivazioni ad uso industriale, il termine «massima» e prevedendo, così, una durata fissa quindicennale della concessione.

La modifica apportata, eliminando ogni valutazione discrezionale dell'amministrazione concedente sulla durata inferiore della concessione, sarebbe in contrasto con la norma statale interposta di cui all'art. 21 del r.d. n. 1775 del 1933, il cui secondo comma prevede per le concessioni di grandi derivazioni ad uso industriale una durata non superiore ad anni quindici.

Inoltre, la fissazione di una durata inderogabile costituirebbe eccezione in peius ai livelli di tutela ambientale garantiti dalla normativa statale, ponendosi altresì in contrasto con i principi di ragionevolezza e buon andamento dell'amministrazione pubblica.

In questo caso, deve preliminarmente osservarsi che il legislatore regionale, con l'art. 11, comma 1, lettera a), della legge reg. Puglia n. 8 del 2026, ha modificato l'art. 21 della legge reg. Puglia n. 7 del 2025, reintroducendo la parola «massima» con riferimento alla durata quindicennale della concessione ed eliminando, così, il vulnus dedotto.

Tuttavia, anche con riferimento a tale disposizione non vi sono elementi per ritenere che essa, fino al momento della modifica, non abbia avuto applicazione, con la conseguenza che non può ritenersi cessata la materia del contendere.

10.1.- Nel merito, la questione è fondata.

L'art. 21 del r.d. n. 1775 del 1933 stabilisce, al secondo comma, che: «[l]e concessioni di grandi derivazioni ad uso industriale sono stipulate per una durata non superiore ad anni quindici e possono essere condizionate alla attuazione di risparmio idrico mediante il riciclo o il riuso dell'acqua, nei termini quantitativi e temporali che dovranno essere stabiliti in sede di concessione, tenuto conto delle migliori tecnologie applicabili al caso specifico».

L'eliminazione della possibilità di modulare la durata della concessione, fissando un termine inferiore a quello massimo di legge, viola la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, in quanto altera il bilanciamento tra esigenze di sfruttamento economico e protezione ambientale operato dalla legislazione statale.

10.2.- La disposizione impugnata deve quindi essere dichiarata costituzionalmente illegittima in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con assorbimento delle censure relative agli artt. 3 e 97 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

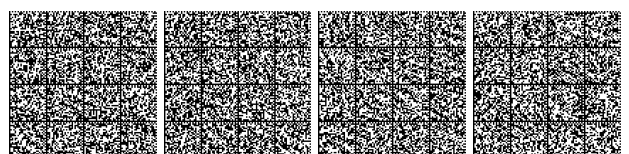
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge della Regione Puglia 29 settembre 2025, n. 15, recante «XI legislatura - 27° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e disposizioni diverse»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera d), della legge reg. Puglia n. 15 del 2025, limitatamente alle parole «[f]atte salve le limitazioni di cui al comma 5»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera g), della legge reg. Puglia n. 15 del 2025;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera k), della legge reg. Puglia n. 15 del 2025;



5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettere b) e c), della legge reg. Puglia n. 15 del 2025, promosse, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'8 ottobre 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260163

N. 164

Sentenza 7 luglio - 9 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Emilia-Romagna - Individuazione, nell'ambito della categoria funzionale turistico-ricettiva, della specifica destinazione d'uso urbanistica denominata locazione breve - Obbligo di presentare, per il cambio di destinazione d'uso con realizzazione di opere, i titoli edilizi connessi all'intervento o, in assenza di opere, una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - Possibilità, per i comuni, di individuare, con gli strumenti di pianificazione urbanistica, specifici ambiti del territorio comunale nei quali l'insediamento della nuova destinazione d'uso è ammesso, ovvero subordinato all'osservanza di specifiche condizioni - Elencazione dei criteri per l'individuazione dei predetti ambiti, con ulteriore facoltà per i comuni, in caso di apposizione di condizioni, individuate a titolo esemplificativo, di specificarne le modalità e la disciplina - Violazione della libertà d'impresa, distorsione della concorrenza e disparità di trattamento nel mercato del prodotto, fra gestori di locazioni brevi e gestori di strutture ricettive turistiche differenti, fra cui quelle extra-alberghiere - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2025, n. 10, artt. 4 e 5.
- Costituzione, artt. 3, 41, 42 e 117, commi secondo, lettere e) ed m), terzo, 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 degli artt. 4 e 5 della legge della Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2025, n. 10 (Disciplina degli immobili destinati a locazione breve in Emilia-Romagna), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato e depositato in cancelleria il 16 febbraio 2026, iscritto al n. 2 del registro ricorsi 2026 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visto l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica del 7 luglio 2026 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi l'avvocato dello Stato Giorgio Santini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Andrea Pertici per la Regione Emilia-Romagna;

deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato - con il ricorso indicato in epigrafe - gli artt. 4 e 5 della legge della Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2025, n. 10 (Disciplina degli immobili destinati a locazione breve in Emilia-Romagna).

L'art. 4, comma 1, stabilisce che, «[a]i sensi dell'articolo 28, comma 4, della legge regionale 30 luglio 2013, n. 15 (Semplificazione della disciplina edilizia), nell'ambito della categoria funzionale turistico-ricettiva di cui all'articolo 28, comma 3, lettera *b*) è individuata la specifica destinazione d'uso urbanistica denominata locazione breve», e che «[i]l mutamento d'uso, con o senza opere, di un'unità immobiliare da diversa categoria funzionale verso la destinazione locazione breve è rilevante sotto il profilo urbanistico ed edilizio ed è soggetto alla presentazione dei titoli edilizi previsti dal successivo articolo 7».

L'art. 5, comma 1, dispone che, «[p]er le finalità di interesse generale di cui all'articolo 2, i Comuni possono individuare, nei propri strumenti di pianificazione urbanistica, ambiti determinati del territorio comunale nei quali l'insediamento della destinazione d'uso locazione breve è ammesso o subordinato all'osservanza di specifiche condizioni». Il comma 2 definisce i criteri che devono guidare l'individuazione degli ambiti di cui al comma 1, e il comma 3 stabilisce che, «[a]i sensi dell'articolo 28, comma 2, della legge regionale n. 15 del 2013, per specifiche condizioni ai fini dell'insediamento dell'uso locazione breve si intendono criteri oggettivi stabiliti nelle norme tecniche di attuazione, supportati da adeguata motivazione presente nel documento di ValSAT o in altri elaborati dello strumento di pianificazione». Il comma 5 indica «a titolo esemplificativo» alcune condizioni che possono essere introdotte dai comuni.

Secondo il ricorrente, tali norme violerebbero gli artt. 3, 41, 42, 117, commi secondo, lettere *e*) e *m*), e terzo, e 118 della Costituzione.

1.1.- In primo luogo, gli artt. 4 e 5 della legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025 si porrebbero «in contrasto con la tutela della proprietà privata, della libertà d'impresa e della concorrenza», che gli artt. 41, 42 e 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. affiderebbero all'esclusiva competenza legislativa statale.

In particolare, l'art. 4, stabilendo la necessità di un titolo edilizio per il mutamento d'uso verso la destinazione locazione breve, introdurrebbe un «regime di autorizzazione» ai sensi dell'art. 4, paragrafo 1, numero 6), della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, e avrebbe «un effetto diretto e rilevante sull'accesso al mercato»: la decisione se introdurre o meno una siffatta disciplina restrittiva rientrerebbe nella materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

L'art. 5 violerebbe gli artt. 41, 42 e 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. in quanto il potere conformativo comunale da esso introdotto altererebbe «la naturale concorrenza sul mercato delle locazioni brevi», potendo «precludere a taluni proprietari o imprenditori la possibilità di offrire gli immobili posseduti agli affittuari». Ciò determinerebbe «un'evidente ed indebita [...] compressione del diritto dominicale immobiliare», «una forte limitazione della libertà d'impresa e, soprattutto, una ingiustificabile perturbazione della concorrenza», ove la locazione sia oggetto di attività imprenditoriale.

1.2.- Con il secondo motivo, il ricorrente lamenta la violazione degli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. Gli artt. 4 e 5 determinerebbero una «alterazione della concorrenza» e una disparità di trattamento fra imprenditori sia nel mercato del prodotto sia in quello geografico. Quanto al primo, gli artt. 4 e 5 determinerebbero una distorsione della concorrenza fra i gestori di locazioni brevi, unici destinatari della disciplina restrittiva in esame, e i



gestori di strutture ricettive turistiche differenti, in primis gli alberghi. Quanto al mercato geografico, l'art. 5 restringerebbe la concorrenza fra gestori di locazioni brevi in diverse zone dello stesso comune o in diversi comuni. Inoltre, il «nuovo accatastamento» previsto dall'art. 4 equivarrebbe a una «seconda registrazione», ulteriore rispetto a quella di cui all'art. 4 del regolamento (UE) 2024/1028 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a breve termine e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724. Ciò rappresenterebbe «un impedimento di fatto» per il gestore e una restrizione del mercato.

1.3.- Con il terzo motivo, il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., che riserva alla competenza legislativa statale la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

In particolare, l'art. 5, comma 5, della legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025 - che consente ai comuni di: «*a*) stabilire, per ciascun ambito, la percentuale massima di unità immobiliari residenziali che possono essere destinate alla locazione breve»; «*b*) limitare o vietare interventi edilizi [...] che accompagnino la sostituzione dell'uso in atto con la destinazione locazione breve»; «*c*) definire requisiti dimensionali e standard di qualità, ulteriori rispetto a quelli minimi indicati nell'articolo 6, che gli immobili e le unità immobiliari destinati a locazione breve devono possedere»; «*d*) subordinare il mutamento d'uso verso la locazione breve all'esistenza o alla realizzazione di dotazioni territoriali e pertinenziali, anche allo scopo di compensare l'eventuale maggior carico urbanistico prodotto da questo uso nei tessuti urbani esistenti» - interverrebbe in un ambito riservato al legislatore statale, al quale spetterebbe «introdurre una disciplina di armonizzazione che contemperi gli interessi sia di chi offre sul mercato immobili da destinare a locazione breve, sia degli utenti di tale servizio», che potrebbero vedersi impedito il soggiorno in talune località e, comunque, essere costretti a pagare canoni di locazione più elevati o a ricorrere a servizi sostitutivi più costosi (come quelli alberghieri).

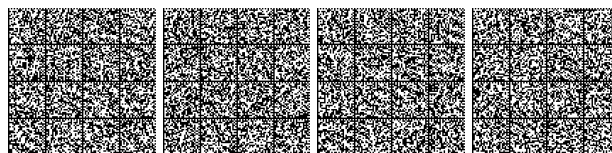
1.4.- Con il quarto motivo, il ricorrente lamenta la violazione degli artt. 3, 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 23-ter del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo *A*)».

L'art. 23-ter, comma 1, dispone che, «[s]alva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate: *a*) residenziale; *a-bis*) turistico-ricettiva; *b*) produttiva e direzionale; *c*) commerciale; *d*) rurale». In base al comma 1-ter, è «sempre ammess[o] il mutamento di destinazione d'uso tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere *a*), *a-bis*), *b*) e *c*)», di una singola unità immobiliare ubicata in immobili ricompresi nelle zone *A*), *B*) e *C*) di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ovvero nelle zone equipollenti come definite dalle leggi regionali in materia, nel rispetto delle condizioni di cui al comma 1-quater e delle normative di settore e ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni». Il comma 1-quater stabilisce che, «[n]ei casi di cui al comma 1-ter, il mutamento di destinazione d'uso non è assoggettato all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale previsto dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e dalle disposizioni di legge regionale, né al vincolo della dotazione minima obbligatoria di parcheggi [...]».

Gli artt. 4, commi 1 e 2, e 5, comma 5, lettere *a*), *b*) e *d*), della legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025 violerebbero il citato art. 23-ter perché questa norma consentirebbe ai comuni di introdurre «specifiche condizioni» del mutamento di destinazione d'uso, da verificare in relazione alle singole richieste, non di introdurre «limitazioni», che «possano impedire tout court ex ante la locazione breve» in certe zone. La norma statale mirerebbe a garantire ai comuni «strumenti puntuali di intervento», restando esclusi «divieti generalizzati e automatici alla realizzazione di interventi edilizi funzionali ad un mutamento di destinazione d'uso». In tal modo, le decisioni comunali rispetterebbero i limiti della proporzionalità e ragionevolezza. In particolare, il citato art. 5, comma 5, lettera *d*), violerebbe il citato art. 23-ter, comma 1-quater, consentendo ai comuni di reintrodurre quegli «oneri di reperimento degli standard» che la legge statale avrebbe escluso.

L'art. 5, comma 5, violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto l'art. 23-ter sarebbe stato introdotto nell'esercizio di quella competenza. Ciò accadrebbe, in particolare, per l'art. 5, comma 5, lettera *d*), poiché l'esclusione dell'obbligo di reperimento di standard per i mutamenti d'uso di singole unità immobiliari configurerebbe un livello essenziale delle prestazioni concernenti il diritto di proprietà fondiaria e di iniziativa economica. La stessa norma, prevedendo «un aggravio procedimentale ed economico ingiustificato», determinerebbe «una disparità di trattamento lesiva del principio di uguaglianza, in violazione dell'articolo 3 Cost.».

Infine, l'art. 5, comma 5, indicando limitazioni (introducibili dai comuni) «a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo», consentirebbe agli enti locali «di comprimere la libertà di impresa adottando misure di qualsivoglia estensione e intrusività, in violazione dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza ed in contrasto ancora con l'art. 3 della Costituzione, compromettendo la necessaria uniformità dei diritti proprietari sul territorio nazionale».



1.5.- Con il quinto motivo, il ricorrente lamenta la violazione degli artt. 3 e 41 Cost.

L'art. 4, comma 1, della legge regionale impugnata, là dove individua «nell'ambito della categoria funzionale turistico-ricettiva [...] la specifica destinazione d'uso urbanistica denominata locazione breve», violerebbe l'art. 3 Cost. perché si tratterebbe di una scelta «manifestamente irragionevole e sproporzionata». Le «locazioni brevi e turistiche» si distinguerebbero da tutte le altre forme di locazione soltanto per la durata limitata (inferiore a 30 giorni) o per la soggettiva finalità perseguita dal conduttore, ma non sussisterebbe una «reale differenza» rispetto alle locazioni residenziali, dato che nelle locazioni brevi il proprietario non offre alcun particolare servizio. Non si giustificerebbe, dunque, il regime più favorevole, sotto il profilo urbanistico e del mutamento di destinazione d'uso, delle locazioni residenziali. Inoltre, nel caso in cui il proprietario decida di affittare il proprio immobile per finalità turistiche soltanto per una parte dell'anno, riservandolo a sé per il restante periodo, sarebbe «irragionevolmente costretto a procedere a ben due o più mutamenti di destinazione d'uso onerosi, sia in termini economici che in termini di oneri amministrativi».

Inoltre, l'art. 5 della stessa legge regionale, ledendo «la libertà di impresa e la naturale concorrenza sul mercato delle locazioni», recherebbe disposizioni «manifestamente sproporzionate rispetto alle pretese finalità elencate all'art. 2 della medesima legge regionale». L'art. 5 consentirebbe l'introduzione di misure «di qualsivoglia estensione e intrusività», ispirate alla tutela di un solo interesse o gruppo di interessi pubblici affini, «trascurando così la ponderazione con altri interessi pubblici non meno importanti e con quelli dei privati incisi». Le determinazioni comunali pregiudicherebbero gli interessi dei locatori e dei turisti e anche l'interesse pubblico, dato che le locazioni brevi aumentano la ricchezza del territorio e il gettito fiscale. Di qui la violazione degli artt. 3 e 41 Cost.

1.6.- Con il sesto motivo, il ricorrente lamenta la violazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost.

La disciplina delle locazioni brevi richiederebbe un intervento uniforme del legislatore statale, idoneo a soddisfare «ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale la tutela della concorrenza e la determinazione dei livelli essenziali minimi, entrambi aventi carattere unitario e di valore primario». Ciò sarebbe vanificato «ove si lasciasse alle Regioni di rimettere indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori quale il Comune». Dunque, gli artt. 4 e 5 della legge regionale impugnata violerebbero l'art. 118 Cost.

2.- Con atto depositato il 18 marzo 2026, la Regione Emilia-Romagna si è costituita in giudizio.

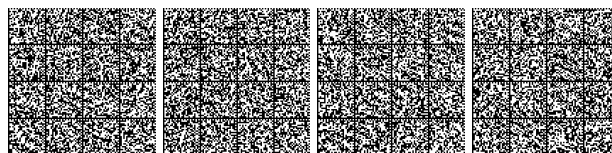
Con riferimento al primo motivo di ricorso, la resistente, in primo luogo, eccepisce l'inammissibilità delle questioni relative agli artt. 41 e 42 Cost., per insufficienza della motivazione.

Tutte le censure sarebbero, comunque, non fondate perché gli artt. 4 e 5 della legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025 rientrerebbero in materie di competenza legislativa regionale (turismo e governo del territorio: sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 186 del 2025 e n. 94 del 2024). Gli artt. 41 e 42 Cost. non sarebbero violati perché ammettono limiti volti a tutelare interessi pubblici: le norme impugnate sarebbero dirette a ridurre gli effetti negativi dell'overtourism. L'art. 4 non altererebbe la concorrenza ma la renderebbe «più leale», distinguendo la locazione breve dalle altre destinazioni degli immobili. Neppure l'art. 5 lederebbe la concorrenza: tale effetto sarebbe stato escluso, in relazione a previsioni simili, dalla sentenza n. 186 del 2025 di questa Corte e dalla sentenza del Consiglio di Stato, sezione quarta, 20 marzo 2019, n. 1831.

Anche il secondo motivo di ricorso sarebbe non fondato. La Regione ribadisce che le norme impugnate rientrano nelle materie del turismo e del governo del territorio e osserva che le regioni sarebbero «più idonee» a regolare le locazioni brevi, potendo considerare le «specificità territoriali». Gli artt. 4 e 5 non creerebbero un'ingiustificata disparità di trattamento: la diversa destinazione d'uso darebbe atto della differenza tra locazioni brevi e locazioni abitative, mentre l'art. 5 risponderebbe ad «esigenze di razionalizzazione del territorio». La differenziazione tra immobili siti nello stesso comune sarebbe coerente con le esigenze della pianificazione, che dovrebbe tener conto delle specificità territoriali, nel rispetto della finalità dell'autonomia. Eventuali restrizioni (disposte da un comune) irragionevoli sarebbero contestabili davanti al giudice amministrativo.

Quanto al terzo motivo di ricorso (violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), la Regione lo ritiene insostenibile alla luce della sentenza n. 186 del 2025 di questa Corte, nella quale si afferma che «la destinazione di un immobile residenziale a locazione turistica non può essere considerata elemento essenziale del diritto di proprietà». La Regione osserva poi che, da un lato, il legislatore statale non avrebbe individuato espressamente «livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili o sociali» in ambito di locazioni brevi, dall'altro non sarebbe agevole qualificare in termini di «diritti civili o sociali» le situazioni giuridiche soggettive degli utenti dei servizi di locazione breve.

Anche il quarto motivo di ricorso sarebbe non fondato. Il citato art. 23-ter, comma 1-ter, del d.P.R. n. 380 del 2001 non sancirebbe «un diritto incondizionato del proprietario», ma sarebbe «espressione di una liberalizzazione relativa, volta a superare rigidi vincoli tipologici, senza tuttavia escludere la possibilità di conformazione dell'attività mediante condizioni e limiti». Il riferimento dell'art. 23-ter, comma 1-ter, alla «possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni» al mutamento di destinazione d'uso non dovrebbe essere ridotto alle norme tecniche,



potendo comprendere «divieti circoscritti e proporzionati». Tale interpretazione sarebbe necessaria in quanto «costituzionalmente orientata»: la tesi sostenuta nel ricorso determinerebbe un «effetto costituzionalmente problematico, in quanto finirebbe per comprimere in modo ingiustificato le competenze regionali e locali in materia di “governo del territorio”» e gli «interessi pubblici fondamentali» lesi dall’overtourism. Inoltre, non si concilierebbe con la sentenza n. 186 del 2025.

La Regione, poi, svolge considerazioni relative alle diverse previsioni di cui all’art. 5, comma 5, della legge regionale impugnata. La censura relativa alla lettera *a)* sarebbe inammissibile per genericità e, comunque, non fondata, in quanto previsione simile sarebbe già stata avallata dalla sentenza n. 186 del 2025. Quanto alla lettera *b)*, la resistente rileva che non verrebbe attribuito ai comuni un potere arbitrario, in quanto essi devono attenersi all’art. 5, comma 3, della legge regionale impugnata. Quanto alla lettera *d)*, la Regione osserva che l’art. 23-ter, comma 1-quater, non individuerrebbe un livello essenziale delle prestazioni e che nelle «specifiche condizioni» richiamate dalla disposizione statale rientrerebbero «anche eventuali limitazioni in punto di obbligo a carico dei proprietari di realizzazione di dotazione territoriali e pertinenziali». Peraltro, queste non coinciderebbero necessariamente con gli standard urbanistici in senso stretto, potendo «includere anche misure compensative o soluzioni funzionali idonee a mitigare l’impatto dell’insediamento della locazione breve».

Anche il quinto motivo di ricorso sarebbe non fondato. L’impugnato art. 4, nell’individuare una specifica destinazione d’uso “locazione breve”, non sarebbe irragionevole. Secondo la Regione, non si potrebbe minimizzare la differenza tra le locazioni brevi e le altre locazioni, dato che le prime producono l’overtourism, con conseguenti «maggiori pulizie, maggiore utilizzo di servizi, di esercizi pubblici, di attività commerciali, maggiore presenza nelle strade e sui mezzi e così via».

Infine, anche il sesto motivo sarebbe non fondato. La Regione richiama la sentenza n. 186 del 2025, nella quale si afferma che «[i]l livello regionale e quello locale [...] sono in linea di massima più adeguati per adottare la disciplina amministrativa volta a conciliare gli interessi dei proprietari e degli utenti con quelli contrapposti (di tipo sociale ed urbanistico)». Nella materia delle locazioni brevi, emergerebbero «specificità territoriali» che richiederebbero discipline differenziate.

3.- Il 24 marzo 2026, l’associazione Host + Host ha depositato un’opinione scritta ai sensi dell’art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Tale opinione è stata ammessa con decreto presidenziale del 28 maggio 2026.

L’associazione censura il quadro normativo sempre più frammentato e disomogeneo in materia di locazioni brevi e osserva che le norme impugnate non sarebbero accompagnate da alcun dato empirico o analisi quantitativa atta a dimostrare l’esistenza delle criticità che esse intenderebbero affrontare. L’impugnato art. 5 contemplerebbe «un uso distorto del potere di pianificazione territoriale quale strumento di regolazione del mercato delle locazioni».

4.- Il 16 giugno 2026 sia il Presidente del Consiglio dei ministri che la Regione Emilia-Romagna hanno depositato una memoria integrativa.

Il ricorrente ribadisce le proprie censure, osservando, fra l’altro, che questa Corte non si sarebbe pronunciata sul tema della tutela della concorrenza, nelle sentenze n. 94 del 2024 e n. 186 del 2025. In relazione al quarto motivo, l’Avvocatura richiama la sentenza di questa Corte n. 61 del 2026, che avrebbe distinto fra «condizioni» e «limitazioni» dei mutamenti di destinazione d’uso.

Dal canto suo, la Regione rileva che l’intervento regionale si è reso necessario per tutelare il diritto all’abitazione e svolge ulteriori considerazioni in relazione ai diversi motivi di ricorso. Con riferimento particolare al quarto motivo di ricorso, la resistente argomenta la non fondatezza tenendo conto della sentenza n. 61 del 2026 di questa Corte e della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sezione prima, 14 maggio 2026, n. 916, e osserva che l’art. 23-ter del d.P.R. n. 380 del 2001 «deve nel nostro caso ottenere un’interpretazione costituzionalmente orientata che consideri le peculiarità delle locazioni brevi».

Considerato in diritto

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato - con il ricorso indicato in epigrafe - gli artt. 4 e 5 della legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025, recante la disciplina degli immobili destinati a locazione breve.

L’art. 4, comma 1, stabilisce che, «[a]i sensi dell’articolo 28, comma 4, della legge regionale 30 luglio 2013, n. 15 (Semplificazione della disciplina edilizia), nell’ambito della categoria funzionale turistico-ricettiva di cui all’articolo 28, comma 3, lettera *b)* è individuata la specifica destinazione d’uso urbanistica denominata locazione breve», e



che «[i]l mutamento d'uso, con o senza opere, di un'unità immobiliare da diversa categoria funzionale verso la destinazione locazione breve è rilevante sotto il profilo urbanistico ed edilizio ed è soggetto alla presentazione dei titoli edilizi previsti dal successivo articolo 7».

L'art. 5, comma 1, dispone che, «[p]er le finalità di interesse generale di cui all'articolo 2, i Comuni possono individuare, nei propri strumenti di pianificazione urbanistica, ambiti determinati del territorio comunale nei quali l'inseadimento della destinazione d'uso locazione breve è ammesso o subordinato all'osservanza di specifiche condizioni». Il comma 2 definisce i criteri che devono guidare l'individuazione degli ambiti di cui al comma 1, e il comma 3 stabilisce che, «[a]i sensi dell'articolo 28, comma 2, della legge regionale n. 15 del 2013, per specifiche condizioni ai fini dell'inseadimento dell'uso locazione breve si intendono criteri oggettivi stabiliti nelle norme tecniche di attuazione, supportati da adeguata motivazione presente nel documento di ValSAT o in altri elaborati dello strumento di pianificazione». Il comma 5 indica «a titolo esemplificativo» alcune condizioni che possono essere introdotte dai comuni.

Il ricorrente articola sei motivi di impugnazione, rivolti congiuntamente a entrambe le disposizioni appena citate; alcuni dei motivi sono riferiti a una pluralità di parametri. Dal ricorso è comunque possibile ricavare le seguenti questioni.

L'art. 4 è impugnato, in primo luogo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto introdurrebbe un «regime di autorizzazione» ai sensi dell'art. 4, paragrafo 1, numero 6), della direttiva 2006/123/CE; la previsione del mutamento di destinazione d'uso determinerebbe «rilevanti restrizioni del mercato». Inoltre, l'art. 4 violerebbe gli artt. 3 e 41 Cost., poiché comporterebbe una disparità di trattamento fra imprenditori nel mercato del prodotto (fra gestori di locazioni brevi e gestori di strutture ricettive turistiche differenti) e contemplerebbe una «seconda registrazione» restrittiva del mercato. Infine, l'art. 4 violerebbe l'art. 3 Cost., atteso che non sussisterebbe una «reale differenza» fra locazione breve e locazioni residenziali.

Contro l'art. 5 della legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025 sono rivolte le seguenti censure. Esso violerebbe: a) gli artt. 3, 41, 42 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché determinerebbe una limitazione del diritto di proprietà e della libertà d'impresa, una «alterazione della concorrenza» e una disparità di trattamento fra imprenditori sia nel mercato del prodotto (fra gestori di locazioni brevi e gestori di strutture ricettive turistiche differenti) sia in quello geografico (fra gestori di locazioni brevi in diverse zone dello stesso comune o in diversi comuni); b) l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto il comma 5 interverrebbe in un ambito riservato al legislatore statale, al quale spetterebbe «introdurre una disciplina di armonizzazione che contemperi gli interessi sia di chi offre sul mercato immobili da destinare a locazione breve, sia degli utenti di tale servizio»; c) nel suo comma 5, gli artt. 3, 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 23-ter del d.P.R. n. 380 del 2001, perché questa norma consentirebbe ai comuni di introdurre «specifiche condizioni» del mutamento di destinazione d'uso, da verificare in relazione alle singole richieste, non di introdurre «limitazioni», che «possano impedire tout court ex ante la locazione breve» in certe zone; d) gli artt. 3 e 41 Cost., consentendo l'introduzione di misure «di qualsivoglia estensione e intrusività», ispirate alla tutela di un solo interesse o gruppo di interessi pubblici affini, «trascurando così la ponderazione con altri interessi pubblici non meno importanti e con quelli dei privati incisi»; e) l'art. 118 Cost., in quanto la disciplina delle locazioni brevi richiederebbe un intervento uniforme del legislatore statale.

6.- In primo luogo, è opportuno illustrare il contenuto delle disposizioni impuginate.

La legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025 è volta a dettare la «disciplina urbanistico-edilizia applicabile alle unità immobiliari oggetto di contratti di locazione breve» (art. 1, comma 1). Questa è definita, tenendo conto delle norme statali (art. 4, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, recante «Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo», convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96; art. 13-ter del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, recante «Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili», convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191), come «locazione di durata non superiore a trenta giorni, stipulat[a] [...] anche nell'esercizio dell'attività di impresa, direttamente ovvero per il tramite di soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare o di enti che gestiscono portali telematici» (art. 1, comma 2, della legge in esame).

La legge regionale impugnata si applica «a tutte le unità immobiliari che saranno destinate, anche a seguito di trasformazioni fisiche e funzionali, a contratti di locazione breve in data successiva all'entrata in vigore della presente legge» (art. 3, comma 1).

L'art. 4, ovvero la prima disposizione impugnata, individua - come visto - nell'ambito della categoria funzionale turistico-ricettiva «la specifica destinazione d'uso urbanistica denominata locazione breve», stabilendo che «[i]l mutamento d'uso, con o senza opere, di un'unità immobiliare da diversa categoria funzionale verso la destinazione locazione breve è rilevante sotto il profilo urbanistico ed edilizio ed è soggetto alla presentazione dei titoli edilizi previsti dal



successivo articolo 7». In concreto, ciò significa che, ad esempio, chi vuole utilizzare una seconda casa, avente destinazione residenziale, a fini di locazione breve, deve mutarne la destinazione d'uso urbanistica e ottenere il titolo edilizio di cui all'art. 7, comma 1, della legge in esame: se il passaggio alla destinazione «locazione breve» avviene con opere, occorre il «titolo abilitativo previsto per l'intervento edilizio al quale è connesso»; se invece avviene senza opere, il titolo è direttamente individuato nella segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).

Si tratta di una scelta che non trova riscontro nella legislazione delle altre regioni italiane.

Dal canto suo, la seconda disposizione impugnata (art. 5 della legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025) stabilisce - come visto - che i comuni «possono individuare, nei propri strumenti di pianificazione urbanistica, ambiti determinati del territorio comunale nei quali l'insediamento della destinazione d'uso locazione breve è ammesso o subordinato all'osservanza di specifiche condizioni» (comma 1). Il comma 5 dell'art. 5 dispone che, negli ambiti ove l'insediamento di tale destinazione è subordinato a specifiche condizioni, i comuni «possono, a titolo esemplificativo e non esaustivo: a) stabilire, per ciascun ambito, la percentuale massima di unità immobiliari residenziali che possono essere destinate alla locazione breve. Negli ambiti del centro storico nei quali è presente una situazione di sovraffollamento turistico, il piano può altresì stabilire la percentuale massima di unità immobiliari che possono essere destinate a locazione breve negli edifici aventi destinazione prevalentemente residenziale; b) limitare o vietare interventi edilizi, quali frazionamenti, demolizioni e ricostruzioni, trasformazioni di superfici accessorie in superfici utili e recupero dei sottotetti, che accompagnino la sostituzione dell'uso in atto con la destinazione locazione breve. In tali ipotesi, il cambio d'uso senza opere verso la locazione breve non è consentito per i tre anni successivi alla conclusione dei lavori; c) definire requisiti dimensionali e standard di qualità, ulteriori rispetto a quelli minimi indicati nell'articolo 6, che gli immobili e le unità immobiliari destinati a locazione breve devono possedere; d) subordinare il mutamento d'uso verso la locazione breve all'esistenza o alla realizzazione di dotazioni territoriali e pertinenziali, anche allo scopo di compensare l'eventuale maggior carico urbanistico prodotto da questo uso nei tessuti urbani esistenti».

In sintesi, la legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025, da un lato, si applica anche a locazioni brevi non turistiche (benché dai lavori preparatori risulti chiaramente che il reale focus delle nuove norme erano le locazioni brevi turistiche), dall'altro lato non si applica alle locazioni turistiche che eccedono i 30 giorni. Inoltre, si rivolge sia alle locazioni brevi imprenditoriali sia a quelle non imprenditoriali.

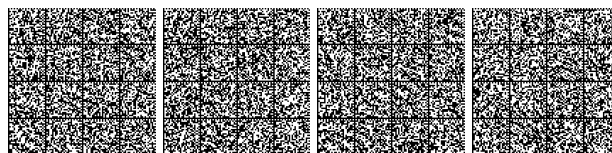
Quanto alle finalità perseguite, esse sono definite dagli artt. 2 e 5, comma 2, della legge regionale in esame. Rispetto alla disciplina della Regione Toscana, oggetto della sentenza n. 186 del 2025 di questa Corte, la legge ora in questione parte dal presupposto che le locazioni brevi siano positive in certi contesti, aumentando e diversificando la ricettività in zone poco frequentate, e negative in altri contesti (essenzialmente le città, soprattutto universitarie), determinando una riduzione e un maggior costo degli appartamenti disponibili per lavoratori e studenti. Lo scopo delle norme impugnate è quello di fornire ai comuni gli strumenti per contenere le locazioni turistiche in certe zone e per incentivarle in altre (si vedano la delibera della Giunta regionale 20 ottobre 2025, n. 1700, di approvazione del disegno di legge, e la relazione introduttiva allo stesso disegno); la seconda finalità emerge, in particolare, negli artt. 2, comma 1, lettera b), e 5, comma 2, lettera d), della legge in esame. Infatti, l'art. 5 non si rivolge solo ai comuni capoluogo di provincia e a quelli a più alta densità turistica (così l'art. 59 della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61, recante «Testo unico del turismo»), ma a tutti i comuni.

7.- Si possono ora esaminare le questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Questa Corte ritiene di valutare in via prioritaria le censure attinenti al riparto di competenza legislativa (ad esempio, sentenze n. 59 del 2024 e n. 120 del 2022), avanzate contro entrambe le disposizioni impugnate per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce allo Stato competenza legislativa esclusiva nella materia «tutela della concorrenza».

Tali questioni non sono fondate.

7.1.- Quanto all'art. 4 della legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025, questa Corte ha già esaminato una norma legislativa regionale che impone il passaggio dalla destinazione «abitazione permanente o principale» a quella «abitazione temporanea» nel caso in cui l'uso turistico dell'alloggio diventi prevalente, cioè superiore a centottanta giorni all'anno (artt. 2 e 4, comma 1, lettera f, della legge della Regione Valle d'Aosta 18 luglio 2023, n. 11, recante «Disciplina degli adempimenti amministrativi in materia di locazioni brevi per finalità turistiche»). Tale disposizione era stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, ma la sentenza n. 94 del 2024 ha respinto il ricorso, riconoscendo la competenza legislativa regionale a regolare la destinazione d'uso urbanistica degli alloggi adibiti a locazione turistica: «[a]ncora più evidente è l'incidenza della forte crescita delle locazioni turistiche brevi sulla competenza legislativa regionale concorrente in materia di governo del territorio. [...] Ne consegue che rientra nella competenza del legislatore regionale intervenire sulla destinazione d'uso degli immobili - in linea con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale all'art. 23-ter



del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380» (punto 3.1.2. del Considerato in diritto); secondo questa Corte, la norma valdostana ha fissato «il limite temporale oltre il quale l'immobile oggetto del contratto si ritiene [...] destinato ad un utilizzo diverso rispetto a quello originario, legittimando interventi di natura amministrativa che [...] rientrano pienamente nelle competenze regionali» (punto 3.1.3. del Considerato in diritto); la stessa disposizione «si inserisce coerentemente nel quadro di previsioni regionali il cui esclusivo orizzonte - che coincide con la sfera di competenza - è quello di governare le trasformazioni urbanistiche connesse alla moltiplicazione delle locazioni turistiche brevi, in un'ottica di tutela del territorio e di realizzazione di una sua ordinata pianificazione» (ancora, punto 3.1.3. del Considerato in diritto).

Dunque, l'autoqualificazione della legge regionale in esame (il Capo II, comprendente l'art. 4, si intitola «Disciplina urbanistico-edilizia della locazione breve») risulta corretta.

L'argomento del ricorrente, secondo cui l'art. 4 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. per il fatto di introdurre una restrizione nell'accesso al mercato turistico, non è condivisibile. Le regioni hanno tradizionalmente competenza legislativa sui mutamenti di destinazione d'uso, come riconosciuto dall'art. 10, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001. La sentenza n. 186 del 2025 ha ribadito che il potere comunale di zonizzazione funzionale (che è disciplinabile dalle regioni nell'esercizio della competenza legislativa concorrente nella materia «governo del territorio») è «idoneo a limitare l'iniziativa economica dei proprietari» (punto 2.2. del Considerato in diritto). Inoltre, la stessa pronuncia ha ricondotto alla competenza legislativa regionale alcune norme concernenti le strutture ricettive extra-alberghiere e le locazioni turistiche, benché esse ponessero ostacoli nell'accesso al mercato: si tratta degli artt. da 42 a 45 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, che prevedono la gestione in forma imprenditoriale delle strutture ricettive extra-alberghiere (si veda il punto 6.1. del Considerato in diritto), e dell'art. 59 della stessa legge toscana, in base al quale alcuni comuni possono, con proprio regolamento, limitare in determinate zone l'attività di locazione breve turistica (punto 7.4. del Considerato in diritto).

Quanto all'argomento del ricorrente, secondo il quale l'art. 4 introdurrebbe un «regime di autorizzazione» ai sensi dell'art. 4, paragrafo 1, numero 6), della direttiva 2006/123/CE, si può rilevare che la sentenza n. 186 del 2025 ha chiarito che, nelle materie affidate alla loro competenza, alle regioni non è precluso introdurre le autorizzazioni, nei casi in cui la direttiva servizi lo consente (ancora, punto 7.4. del Considerato in diritto).

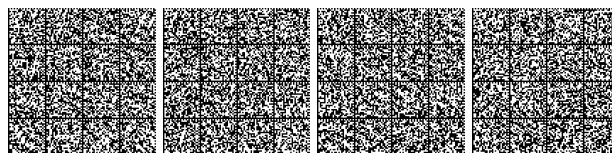
7.2.- Quanto all'art. 5 della legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025, questa Corte - come già accennato - ha ascrivito alla competenza legislativa regionale in materia di turismo e di governo del territorio l'art. 59 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, in base al quale alcuni comuni possono, con proprio regolamento, limitare in determinate zone l'attività di locazione breve turistica (sentenza n. 186 del 2025, punto 7.4. del Considerato in diritto: «l'art. 59 detta una disciplina amministrativa che interseca in via prevalente le materie del governo del territorio e del turismo, in quanto prevede un potere regolatorio comunale - che riguarda un'attività economica di tipo turistico e si riflette sull'assetto del territorio - e istituisce un (possibile) regime amministrativo autorizzatorio»).

Rispetto alla disposizione toscana, l'impugnato art. 5, in combinato con l'art. 4, si orienta marcatamente verso la materia «governo del territorio», atteso che la disciplina comunale delle locazioni brevi va inserita negli «strumenti di pianificazione urbanistica» (art. 5, comma 1) e, in base all'art. 4, le verifiche avvengono nell'ambito dei controlli sul mutamento di destinazione d'uso. Anche in questo caso, l'autoqualificazione del legislatore regionale risulta corretta, avendo l'art. 5 effettivamente ad oggetto la «speciale disciplina urbanistica ed edilizia [comunale] alla cui osservanza è subordinato l'insediamento della destinazione d'uso locazione breve», in ambiti determinati del territorio comunale (comma 2). Anche i quattro esempi di possibile intervento comunale, indicati nel comma 5 dell'art. 5, rientrano nella materia «governo del territorio».

8.- Con il secondo motivo di ricorso, l'art. 4 della legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025 è stato impugnato anche per violazione degli artt. 3 e 41 Cost., in quanto determinerebbe una disparità di trattamento nel mercato del prodotto, fra gestori di locazioni brevi e gestori di strutture ricettive turistiche differenti, e contemplerebbe un «nuovo accatastamento» restrittivo del mercato.

Tali questioni sono fondate.

8.1.- In via preliminare, è opportuno ribadire che la competenza legislativa delle regioni non riguarda solo le strutture ricettive «classificate» ma si estende alle locazioni turistiche (sentenze n. 186 del 2025, n. 94 del 2024 e n. 84 del 2019). Tale competenza può essere esercitata attraverso percorsi diversi: adottando una disciplina urbanistica, come nel caso della legge regionale ora in esame, o anche contemplando poteri comunali regolatori e autorizzativi non coincidenti con quelli tipici del settore urbanistico, come nel caso dell'art. 59 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, oggetto della più volte richiamata sentenza n. 186 del 2025. In tale pronuncia questa Corte ha osservato che «i problemi posti dalle locazioni turistiche brevi si concentrano in alcune zone del territorio e presentano diverse peculiarità in ognuna di esse. Il livello regionale e quello locale, dunque, sono in linea di massima più adeguati per adottare la disciplina amministrativa volta a conciliare gli interessi dei proprietari e degli utenti con quelli contrapposti (di tipo sociale ed urbanistico)» (punto 7.3. del Considerato in diritto).



La disciplina regionale può tradursi in una compressione dell'iniziativa economica dei proprietari, in un'ingerenza nelle loro libere scelte. Nella sentenza n. 186 del 2025 si è ricordato che «questa Corte ha riconosciuto che “il legislatore regionale ben può conformare anche le facoltà spettanti ai privati” (sentenza n. 175 del 2019), compreso il contenuto del diritto di proprietà (sentenza n. 190 del 2001). Del resto, la limitazione dei diritti dei proprietari rappresenta un riflesso intrinseco alla disciplina urbanistica» (punto 6.1. del Considerato in diritto). Si è anche osservato che «[l]a destinazione di un immobile residenziale a locazione turistica non può essere considerata elemento essenziale del diritto di proprietà» (punto 7.4. del Considerato in diritto).

Le scelte regionali sono, però, soggette a un test di proporzionalità, in quanto devono perseguire un interesse meritevole di protezione, con un mezzo idoneo, necessario e proporzionato (ad esempio, sentenze n. 137, n. 127 e n. 10 del 2026, n. 143 e n. 109 del 2025, n. 113 del 2022).

Nella sentenza n. 186 del 2025, questa Corte ha chiarito che lo scopo di limitare l'overtourism è meritevole di protezione, perché esso ha prodotto «una contrazione degli alloggi disponibili per lavoratori e studenti fuori sede, con conseguente effetto inflazionistico sul costo degli alloggi stessi. Inoltre, l'overtourism può determinare “la trasformazione urbanistica di interi quartieri e centri, con ricadute di rilievo anche sulla gestione dei servizi pubblici locali” (sentenza n. 94 del 2024)». A tale conclusione questa Corte è giunta tenendo conto anche della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (grande sezione, sentenza 22 settembre 2020, cause riunite C-724/18 e C-727/18, *Cali Apartments*, punto 75), del regolamento 2024/1028/UE e delle pronunce di altri tribunali costituzionali (punto 6.2. del Considerato in diritto). È poi da segnalare che la recente «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di misure negli Stati membri per salvaguardare l'accessibilità economica e la disponibilità di alloggi» (*Affordable Housing Act*), del 9 settembre 2026, indica, fra le suddette misure, la restrizione dell'accesso agli «short-term accommodation rental services in residential property» (art. 2, paragrafo 1, lettera a, della proposta).

Le leggi regionali possono, ad esempio, contemplare un contingentamento delle locazioni turistiche in determinate zone, al fine di garantire un'adeguata offerta di alloggi per l'uso residenziale di lunga durata. Ciò è previsto sia dalla legge regionale ora in esame (art. 5, comma 5, lettera a), sia dalla legge reg. Toscana n. 61 del 2024 (art. 59, comma 3, lettera a). Lo stesso legislatore statale ha previsto l'intervento regolamentare-urbanistico del Comune di Venezia al fine di fissare limiti massimi per la destinazione degli immobili residenziali alle locazioni turistiche brevi (art. 37-*bis* del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, recante «Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina», convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91). Il contingentamento risulta possibile anche nella prospettiva dell'art. 23-*ter*, commi 1-*bis* e 1-*ter*, del d.P.R. n. 380 del 2001, perché non si traduce in un divieto assoluto della locazione turistica in una certa zona o in un certo edificio, ma condiziona solo l'insediamento di quell'uso al rispetto di un certo rapporto tra locazioni brevi e unità residenziali (sentenza n. 61 del 2026, punto 10). Sia la relazione tecnica al disegno di legge di conversione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica), convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2024, n. 105, sia la circolare attuativa dello stesso decreto-legge (punto 2 delle «Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (DL Salva Casa)», adottate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) confermano la configurabilità di «misure di contingentamento delle richieste di mutamento di destinazione d'uso». Resta ferma la necessità di rispettare l'art. 23-*ter*, comma 1-*quater*, secondo periodo, del citato t.u. edilizia («Nei casi di cui al comma 1-*ter*, il mutamento di destinazione d'uso non è assoggettato all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale previsto dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e dalle disposizioni di legge regionale, né al vincolo della dotazione minima obbligatoria di parcheggi [...]»).

8.2.- Tuttavia, la disciplina posta dall'art. 4 della legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025 non supera il sindacato svolto ai sensi degli artt. 3 e 41 Cost.

Il ricorrente contesta una distorsione della concorrenza fra i gestori di locazioni brevi, unici destinatari della disciplina restrittiva in esame, e i gestori di strutture ricettive turistiche differenti, fra le quali quelle extra-alberghiere. Il «nuovo accatastamento», previsto dall'art. 4, rappresenterebbe «un impedimento di fatto» per il gestore di locazione breve e una restrizione del mercato.

Il presupposto della censura è corretto. L'art. 4 della legge della Regione Emilia-Romagna 28 luglio 2004, n. 16 (Disciplina delle strutture ricettive dirette all'ospitalità), distingue tra strutture alberghiere, extralberghiere (fra i quali gli «affittacamere» e le «case e appartamenti per vacanze»: comma 8) e all'aria aperta. Sia per gli «affittacamere» (art. 10, comma 1) che per le «case e appartamenti per vacanze» (art. 11, comma 1) è prevista la gestione (necessaria) in forma imprenditoriale. In base alla legge regionale, queste strutture extra-alberghiere possono conservare la destinazione residenziale, come chiarito dalla delibera della Giunta regionale 4 giugno 2007, n. 802 («[l]'utilizzo delle abitazioni per le attività di gestione di case e appartamenti per vacanze o per la locazione di alloggi a turisti non comporta la modifica di destinazione d'uso degli edifici ai fini urbanistici»), e confermato dal Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 29 dicembre 2025, n. 10361 (punti 4.4.1. e 4.4.2.).



Dunque, l'obbligo di passaggio dalla destinazione residenziale alla categoria turistico-ricettiva grava solo sui gestori delle locazioni brevi, non su quelli delle strutture extra-alberghiere. Tale disparità risulta irragionevole, in quanto non persegue alcun fine meritevole di protezione. L'analogo art. 41, comma 3, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, che impone la destinazione d'uso turistico-ricettiva per tutti gli immobili adibiti ad esercizio di attività ricettiva extra-alberghiera, è stato ritenuto non difforme dall'art. 3 Cost. in quanto per le stesse strutture è imposta la gestione in forma imprenditoriale, sicché questa Corte ha rilevato che, «[s]e un immobile è utilizzato in modo stabile ed organizzato come struttura ricettiva extra-alberghiera, la previsione della destinazione d'uso turistico-ricettiva non può essere considerata incoerente o irragionevole» (sentenza n. 186 del 2025, punto 3.1. del Considerato in diritto). Al contrario, l'impugnato art. 4 impone il mutamento di destinazione d'uso alle locazioni brevi, che possono essere anche sporadiche, perché, da un lato, possono essere gestite in forma non imprenditoriale, dall'altro l'art. 4 non condiziona l'obbligo di mutamento al superamento di una soglia determinata di utilizzo dell'immobile a fini di locazione breve. Dunque, la limitazione stabilita dall'art. 4 non può essere giustificata con lo scopo di adeguare la destinazione urbanistica all'uso effettivo del bene.

L'art. 4 risulta costituzionalmente illegittimo anche là dove si applica alle locazioni brevi imprenditoriali, perché in tal caso non si comprende la *ratio* del diverso regime rispetto alle strutture ricettive extra-alberghiere, che - come visto - devono essere gestite in forma imprenditoriale ma possono conservare la destinazione residenziale.

D'altro canto, l'art. 4 non può ritenersi idoneo a perseguire lo scopo di limitare l'overtourism prodotto dalle locazioni brevi, dato che quel fenomeno colpisce zone circoscritte del territorio regionale, laddove l'art. 4 (a differenza delle misure introdotte dai comuni in base all'art. 5) è una norma valevole per l'intero territorio regionale. Dunque, esso è chiaramente sproporzionato rispetto a quel fine.

9.- Anche l'art. 5 è stato impugnato per violazione degli artt. 3 e 41 Cost.

La questione è fondata.

L'intera disciplina dell'art. 5 è volta a regolare l'«[i]nsediamento dell'uso locazione breve», cioè della nuova destinazione d'uso introdotta dall'art. 4. Una volta che di tale disposizione è stato accertato il contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost. (punto 8.2.), il vizio non può non riflettersi sull'art. 5, il cui baricentro è appunto rappresentato dal nuovo istituto introdotto dall'art. 4. Fermo restando quanto ribadito nel punto 8.1., nel momento in cui la disciplina delle locazioni brevi avviene tramite uno strumento giudicato confliggente con gli artt. 3 e 41 Cost., analogamente la previsione di tale disciplina si pone in contrasto con gli stessi parametri.

10.- Tutte le altre questioni sollevate restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 della legge della Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2025, n. 10 (*Disciplina degli immobili destinati a locazione breve in Emilia-Romagna*);

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 della legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

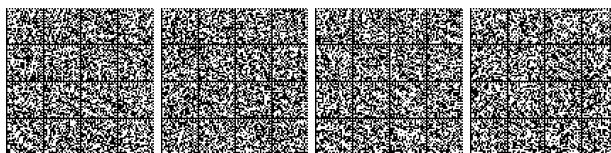
Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 ottobre 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 165

Sentenza 10 giugno - 9 ottobre 2026

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Domanda risarcitoria proposta in un giudizio civile, in via riconvenzionale, nei confronti di Vittorio Sgarbi, deputato all'epoca dei fatti, per dichiarazioni asseritamente diffamatorie, rese extra moenia mediante un post pubblicato su Facebook, nei riguardi di Alex Marini - Deliberazione della Camera dei deputati di insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato nell'esercizio delle sue funzioni - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sollevato dalla Corte di appello di Ancona nei confronti della Camera dei deputati - Menomazione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Non spettanza alla Camera dei deputati di adottare la suddetta deliberazione e conseguente suo annullamento.

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

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

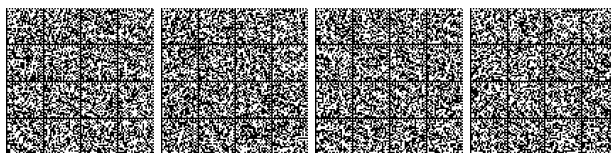
SENTENZA

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

Visti l'atto di costituzione della Camera dei deputati, nonché l'atto di intervento di Alex Marini;
udita nell'udienza pubblica del 10 giugno 2026 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;
uditi le avvocate Maria Teresa Losasso per la Camera dei deputati e Rosa Michela Rizzi per Alex Marini;
deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza-ricorso depositata il 23 gennaio 2026 (reg. confl. pot. n. 3 del 2025), la Corte d'appello di Ancona, seconda sezione civile, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati, in riferimento alla deliberazione dell'8 maggio 2024 (doc. IV-ter, n. 6-A), con cui quest'ultima ha dichiarato l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dall'on. Vittorio Sgarbi, all'epoca dei fatti deputato, nel post pubblicato sulla propria pagina Facebook il 6 maggio 2019, nei riguardi di Alex Marini, allora membro del Consiglio della Provincia autonoma di Trento.



1.1.- Il conflitto è sorto nell'ambito del giudizio di appello avverso la sentenza del Tribunale ordinario di Macerata del 6 aprile 2021. Il giudizio di primo grado si era chiuso con il rigetto della domanda risarcitoria proposta dall'on. Sgarbi nei confronti di Alex Marini, per le critiche mosse da quest'ultimo, su varie testate giornalistiche locali, on line e cartacee, alla nomina del primo quale Presidente del Museo di arte moderna e contemporanea di Trento e Rovereto (MART). Era stata accolta, invece, la domanda risarcitoria avanzata in via riconvenzionale dal consigliere Marini, per le dichiarazioni di replica al citato post rese dall'on. Sgarbi.

La Corte ricorrente riferisce che l'on. Sgarbi ha proposto appello verso la sentenza di primo grado deducendo la violazione e omessa applicazione, fra l'altro, dell'art. 68, primo comma, Cost. e dell'art. 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), rappresentando, altresì, di aver inviato egli stesso alla Camera dei deputati la richiesta di deliberare l'insindacabilità delle dichiarazioni oggetto di contestazione.

La Corte d'appello di Ancona espone, inoltre, di aver disposto la trasmissione di copia degli atti alla Camera dei deputati, con ordinanza del 9-24 giugno 2021, e di aver sospeso, per l'effetto, il giudizio. Nel corso del procedimento era stata depositata la deliberazione della Camera dei deputati dell'8 maggio 2024 con cui, in approvazione della proposta della Giunta per le autorizzazioni, era stata dichiarata l'insindacabilità delle opinioni espresse dall'on. Vittorio Sgarbi, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

Nell'espone le ragioni del conflitto, la ricorrente ricorda che l'appellato Alex Marini aveva espresso una serie di critiche alla nomina di Vittorio Sgarbi a Presidente del MART (avvenuta con delibera della Giunta provinciale di Trento 12 aprile 2019, n. 509), ritenendola inopportuna sia in considerazione di una precedente condanna penale per truffa aggravata ai danni dello Stato, riportata dal medesimo in relazione ad attività equiparabili a quella oggetto della nomina, sia perché ritenuta sostanzialmente incompatibile con il ruolo di parlamentare rivestito dallo stesso Vittorio Sgarbi sia, ancora, in quanto motivata da ragioni di vicinanza politica al Presidente della Giunta provinciale allora in carica, con cui peraltro si assumeva che l'on. Sgarbi avesse condiviso una parte dell'attività parlamentare. In replica a tali critiche l'on. Sgarbi, nel citato post di Facebook del 6 maggio 2019, aveva reso alcune dichiarazioni ritenute offensive da Alex Marini, in cui quest'ultimo e un altro consigliere provinciale venivano qualificati come «inetti», «depensanti», «lautamente pagati per la loro assoluta incompetenza», «[u]niti nella loro caparbia ignoranza», «inutilmente e dannosamente pagati».

Secondo la Corte d'appello di Ancona, la deliberazione adottata dalla Camera dei deputati rivelerebbe «un non corretto esercizio delle attribuzioni riservate a detto organo istituzionale in ordine al potere di valutare la condotta addebitata al Dott. Sgarbi», giacché le opinioni manifestate nel post non sarebbero riconducibili alla critica e denuncia politica rilevante ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003, come viceversa asserito dalla Camera. A parere della ricorrente, sarebbe in contrasto con la giurisprudenza costituzionale in materia di applicazione e interpretazione dell'art. 68, primo comma, Cost. (si richiamano le sentenze n. 241 del 2022 e n. 144 del 2015), l'assunto su cui si fonda la citata deliberazione: cioè che le opinioni in questione siano riconducibili a una disputa tra soggetti politici (da un lato, il consigliere provinciale Alex Marini, esponente del Movimento 5 Stelle; dall'altro, il parlamentare Vittorio Sgarbi «affine alla destra e a Fugatti», all'epoca Presidente della Giunta provinciale), nonché all'attività di critica e denuncia politica, che, nella specie, sarebbe riferita alla nomina del Presidente del MART, di competenza della Giunta provinciale. Sarebbe stato, infatti, disatteso, nella specie, il costante orientamento secondo cui, per l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese extra moenia da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento, è necessaria la sussistenza anzitutto di un legame di ordine temporale tra l'attività parlamentare e l'attività esterna, tale che quest'ultima venga ad assumere una finalità divulgativa della prima, e poi di una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni.

Nella specie, le espressioni e le frasi oggetto del post, pronunciate in seguito a una disputa sorta tra le parti concernente la nomina del Presidente del MART, di competenza della Giunta provinciale di Trento, riguarderebbero vicende esulanti dall'ambito parlamentare e dalla relativa attività, come si desumerebbe dalle stesse affermazioni dell'interessato che sostiene di essere stato «scelto culturalmente, per chiara fama» per l'espletamento dell'incarico al MART, nonché dalla stessa relazione della Giunta per le autorizzazioni, priva di «qualsiasi riferimento ad atti parlamentari del dott. Sgarbi ai quali le esternazioni di cui si tratta» possano essere collegate.

Pertanto, le dichiarazioni in questione non sarebbero divulgative di alcun atto riconducibile all'attività del deputato Sgarbi, in quanto rese al di fuori dell'esercizio della funzione parlamentare, come risulterebbe dalla stessa relazione della Giunta per le autorizzazioni, in cui si esprime l'esigenza di pervenire a un «criterio ermeneutico che vada oltre la formalistica ricerca dell'atto tipico pregresso». Esse sarebbero, piuttosto, esercizio del diritto di cronaca e critica riconducibile all'art. 21 Cost., «la sussistenza dei cui limiti è tuttavia demandata all'esclusivo accertamento da parte



dell'Autorità giudiziaria». Accertamento, questo, che sarebbe stato precluso dalla Camera dei deputati con la deliberazione in questione, «in violazione degli artt. 68 e 102 della Costituzione».

Tanto premesso, la Corte d'appello di Ancona ritiene che, «alla luce dei principi affermati dalla Corte costituzionale e conformemente a quanto espresso sul punto dalla giurisprudenza di legittimità», nella fattispecie in esame non possa operare la prerogativa dell'insindacabilità prevista dall'art. 68 Cost.

Nel promuovere conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, la ricorrente chiede quindi a questa Corte di dichiarare che non spettava alla Camera dei deputati il potere di qualificare come insindacabili le opinioni espresse dall'on. Sgarbi nel post pubblicato sulla sua pagina Facebook il 6 maggio 2019, in quanto esercitato al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 68, primo comma, Cost. e, conseguentemente, di annullare la relativa deliberazione adottata l'8 maggio 2024.

2.- Il conflitto è stato dichiarato ammissibile da questa Corte con ordinanza n. 176 del 2025.

3.- Si è costituita in giudizio la Camera dei deputati, in persona del suo Presidente *pro tempore*, e ha chiesto che questa Corte rigetti, in quanto non fondato, il ricorso e dichiari che spettava alla Camera dei deputati affermare che i fatti menzionati nella deliberazione dell'Assemblea, nella seduta dell'8 maggio 2024, concernono opinioni espresse dall'on. Sgarbi nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., come tali insindacabili.

Secondo la difesa della Camera, il ricorso per conflitto sarebbe privo di fondamento, in specie alla luce del nuovo indirizzo della giurisprudenza costituzionale in ordine alla configurabilità del nesso funzionale tra dichiarazioni rese extra moenia dal parlamentare ed esercizio delle sue funzioni, tale per cui la corrispondenza delle prime con un atto parlamentare tipico, pur costituendo un indice particolarmente qualificato della sussistenza di tale nesso, non sarebbe più il suo necessario ed esclusivo presupposto.

In particolare, viene rammentato che, a partire dalla sentenza n. 104 del 2024 - confermata dalle sentenze n. 193 e n. 194 del 2024 e n. 19 del 2026 -, questa Corte ha chiarito che sono riconducibili al primo comma dell'art. 68 Cost., e quindi insindacabili, tutte le opinioni espresse, dal parlamentare, pur al di fuori delle assemblee, che siano connesse all'esercizio delle sue funzioni, sempre che si tratti di opinioni e non di meri insulti, minacce, comportamenti materiali o consapevoli affermazioni di fatti oggettivamente falsi, lesivi dell'altrui reputazione.

In presenza di opinioni rese extra moenia che siano effettivamente tali, si è poi affermato che a godere dell'insindacabilità non sono solo le dichiarazioni connesse ad atti parlamentari - che costituiscono esclusivamente indici rivelatori e non elementi costitutivi del nesso funzionale - ma anche quelle per le quali, in assenza di atti parlamentari, si ritenga esistente un «evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare». Tale condizione si verificherebbe ove esse siano riconducibili alla funzione parlamentare di informazione nei confronti dell'elettorato e di assunzione della responsabilità politica per le scelte compiute.

Su queste basi, la difesa della Camera sostiene che la deliberazione con cui sono state qualificate come insindacabili le dichiarazioni espresse da Vittorio Sgarbi nel post pubblicato su Facebook il 6 maggio 2019 sia immune dai vizi prospettati dalla Corte d'appello.

Anzitutto, ritiene che le contestate dichiarazioni non vadano oltre il limite negativo dell'insindacabilità e, cioè, possano configurarsi come opinioni.

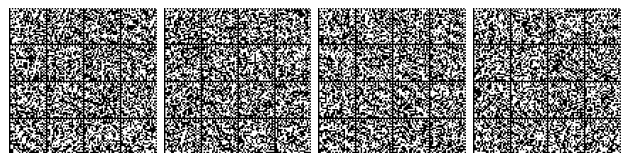
Tali dichiarazioni, sebbene «caratterizzate da un registro polemico particolarmente aspro», si inserirebbero in un contesto volto a contrastare, sul piano politico, due specifiche affermazioni del consigliere Marini, «non per esprimere un'offesa personale del tutto autonoma rispetto all'oggetto della polemica, ma per formulare un giudizio critico sulla posizione assunta da consiglieri provinciali rispetto alla vicenda M.A.R.T.».

In secondo luogo, per la difesa della Camera sussisterebbe l'«evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare» comunque richiesto in assenza di un atto parlamentare contestuale e di contenuto corrispondente.

Le dichiarazioni in contestazione, infatti, sarebbero rese da un parlamentare chiamato in causa pubblicamente in ragione del suo mandato; avrebbero, pertanto, a oggetto il rapporto tra tale mandato, l'appartenenza politica e il conferimento di un incarico pubblico in ambito culturale; si inserirebbero in una sfera tematica coltivata in modo particolare dall'on. Sgarbi nella propria risalente attività parlamentare; sarebbero rivolte all'opinione pubblica con finalità di replica e di chiarimento politico.

4.- Con atto depositato il 23 febbraio 2026, ha chiesto di intervenire ad adiuvandum nel presente giudizio Alex Marini, all'epoca dei fatti membro del Consiglio provinciale di Trento.

Nell'atto di intervento - dichiarato ammissibile da questa Corte con ordinanza n. 99 del 2026 - il consigliere provinciale ribadisce le considerazioni svolte dalla Corte d'appello di Ancona circa l'insussistenza del nesso funzionale a sostegno dell'insindacabilità delle dichiarazioni rese dall'on. Sgarbi, anzitutto in ragione dell'assenza di qualsivoglia atto parlamentare connesso, come si desumerebbe dalla stessa relazione della Giunta per le autorizzazioni della Camera.



Le dichiarazioni, rese fuori dal Parlamento, riguarderebbero la posizione di Vittorio Sgarbi quale Presidente del MART e personaggio mediatico e si riferirebbero a una vicenda connotata da evidenti intrecci e profili di interesse privato. Dunque, non presenterebbero alcun collegamento funzionale con l'esercizio della funzione parlamentare.

La deliberazione della Camera dei deputati che ne ha dichiarato l'insindacabilità avrebbe, così, determinato una concreta interferenza nella sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria, impedendo la prosecuzione del processo in violazione degli artt. 24, 102 e 113 Cost.

L'estensione dell'insindacabilità parlamentare a condotte prive di nesso funzionale con l'esercizio del mandato determinerebbe una compressione del controllo giurisdizionale incompatibile con i principi dello Stato di diritto indicati dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (cosiddetta Commissione di Venezia) nell'opinione n. 845/2016 («Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a Checklist»), adottata in sede plenaria il 21-22 giugno 2019 e successivamente approvata dal Comitato dei Ministri il 5 febbraio 2020, trasformando una prerogativa funzionale in uno strumento idoneo a sottrarre determinati soggetti al sindacato del giudice, in violazione del principio di legalità e dell'equilibrio fra poteri.

Il carattere denigratorio delle esternazioni si porrebbe, infine, in contrasto con l'obbligo, che grava sui cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche, di adempiere queste ultime con disciplina e onore, ai sensi dell'art. 54 Cost.

Considerato in diritto

5.- La Corte d'appello di Ancona, seconda sezione civile, con l'ordinanza-ricorso indicata in epigrafe (reg. confl. pot. n. 3 del 2025) ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati, in riferimento alla deliberazione di quest'ultima dell'8 maggio 2024, che approva la proposta della Giunta per le autorizzazioni (doc. IV-ter, n.6-A) che ha dichiarato l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., delle opinioni espresse dall'on. Vittorio Sgarbi, all'epoca dei fatti deputato, nel post pubblicato sulla propria pagina Facebook il 6 maggio 2019, nei riguardi di Alex Marini, allora membro del Consiglio della Provincia autonoma di Trento ed esponente del Movimento 5 Stelle.

La ricorrente premette che la suddetta deliberazione è stata depositata nell'ambito del giudizio d'appello avverso la sentenza del Tribunale di Macerata - resa senza previa richiesta alla Camera di deliberare ai sensi dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003 - con cui era stata accolta la domanda risarcitoria proposta in via riconvenzionale dal consigliere provinciale Alex Marini per le dichiarazioni diffamatorie rese dall'on. Sgarbi nel citato post. Secondo la Corte d'appello, le espressioni e le frasi contenute in quest'ultimo, pur pronunciate in relazione a un contrasto sorto tra le parti in ordine alla nomina dell'on. Sgarbi a Presidente del MART, di competenza della Giunta provinciale di Trento, non solo non sarebbero divulgative di alcun atto parlamentare riconducibile all'allora deputato Vittorio Sgarbi, ma neppure potrebbero essere ricondotte all'attività di critica e denuncia politica rilevante ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003.

Quest'ultima disposizione, «pur ampliando il concetto di espressione del voto garantito dall'art. 68, comma 1, Cost.», non avrebbe, infatti, inteso escludere la necessità del legame funzionale fra le opinioni espresse e l'esercizio delle funzioni parlamentari ai fini del riconoscimento della loro insindacabilità.

Nella specie, le espressioni di cui si discute non rivelerebbero alcun nesso con l'esercizio delle funzioni di parlamentare. Esse, al contrario, sarebbero state pronunciate nell'ambito di questioni che dalle attività parlamentari esulano, non essendo sufficiente ai fini della riconducibilità alle medesime la «mera esistenza di un contesto politico nel quale le dichiarazioni sono state rese».

Pertanto, la Corte d'appello di Ancona chiede a questa Corte di dichiarare che non spettava alla Camera dei deputati il potere di affermare, con deliberazione dell'8 maggio 2024, l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., delle opinioni espresse dall'allora deputato Vittorio Sgarbi nel citato post e, conseguentemente, di annullare la deliberazione stessa.

6.- In via preliminare, deve essere confermata, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'ammissibilità del conflitto già dichiarata da questa Corte, in limine, con l'ordinanza n. 176 del 2025.

Sussistono, infatti, come già ritenuto in via di prima e sommaria deliberazione, i requisiti soggettivi e oggettivi del conflitto tra poteri dello Stato, come identificati dalla costante giurisprudenza costituzionale.



La Corte d'appello, competente a dichiarare in via definitiva, nel procedimento di cui è investita, la volontà del potere cui appartiene, lamenta una lesione della propria sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite, cioè della possibilità di esercitare la funzione giurisdizionale, in conseguenza dell'esercizio del potere della Camera dei deputati di dichiarare in modo definitivo la volontà di qualificare come insindacabili le opinioni espresse da un proprio componente, in violazione dei presupposti di cui all'art. 68, primo comma, Cost.

Né incide sull'ammissibilità del conflitto la circostanza che l'atto introduttivo del giudizio rivesta la forma dell'ordinanza in luogo di quella del ricorso.

Da tempo questa Corte ha riconosciuto che, se il conflitto viene promosso con ordinanza, ma questa «possiede i requisiti necessari di un valido ricorso», (sentenza n. 10 del 2000), essa «può ritenersi idonea ad instaurare il giudizio» (sentenza n. 133 del 2018).

Nella specie, l'atto introduttivo del conflitto contiene tutti gli elementi richiesti dall'art. 37 della legge n. 87 del 1953 e dall'art. 26 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Più precisamente, nell'ordinanza-ricorso vi è l'identificazione del soggetto ricorrente (l'organo giudiziario procedente) e dell'atto da cui si afferma discendere la lamentata lesione di attribuzioni ad esso spettanti (la deliberazione della Camera dei deputati); vi è la manifestazione della volontà di promuovere il conflitto, con la richiesta di una pronuncia di questa Corte che dichiari non spettare alla Camera la valutazione operata nella deliberazione impugnata e che annulli quest'ultima; vi è l'indicazione delle ragioni del conflitto e delle norme costituzionali che regolano la materia; vi è la sottoscrizione del soggetto ricorrente.

7.- Nel merito, il ricorso è fondato.

7.1.- Per poter valutare se le dichiarazioni dell'allora deputato Vittorio Sgarbi, espresse nel post pubblicato su Facebook il 6 maggio 2019, in replica alle critiche rivolte dal consigliere provinciale Alex Marini alla sua nomina quale Presidente del MART, costituiscano opinioni rese dal parlamentare nell'esercizio delle funzioni e siano, quindi, insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., occorre brevemente svolgere alcune premesse inerenti alla *ratio* e all'ambito di operatività della garanzia che esso assicura, nonché al tipo di sindacato che questa Corte è chiamata a effettuare in relazione alla medesima.

7.1.1.- Come di recente è stato ribadito, nell'attuale sistema costituzionale le immunità dei parlamentari sono «strutturate in modo da definire “un equilibrio razionale e misurato tra le istanze dello Stato di diritto, che tendono ad esaltare i valori connessi all'esercizio della giurisdizione (universalità della legge, legalità, rimozione di ogni privilegio, obbligatorietà dell'azione penale, diritto di difesa in giudizio, ecc.) e la salvaguardia di ambiti di autonomia parlamentare sottratti al diritto comune, che valgono a conservare alla rappresentanza politica un suo indefettibile spazio di libertà” (sentenza n. 379 del 1996)» (sentenza n. 104 del 2024).

Nell'ambito di tale complesso equilibrio si colloca la previsione del primo comma dell'art. 68 Cost., che, al fine di «salvaguardare - secondo una tradizione consolidata nelle costituzioni moderne - l'autonomia e la libertà delle assemblee parlamentari, quali organi di diretta rappresentanza popolare, dalle possibili interferenze di altri poteri» (sentenza n. 115 del 2014), impedisce che i parlamentari possano essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle funzioni in modo da «rendere pienamente libere le discussioni che si svolgono nelle Camere, per il soddisfacimento del superiore interesse pubblico connesovi» (sentenza n. 104 del 2024, che cita la sentenza n. 81 del 1975), così sollevandoli «dal timore di possibili provvedimenti sanzionatori a loro carico» (sentenza n. 46 del 2008).

L'insindacabilità protegge, dunque, «il “cuore” del mandato parlamentare, il cui svolgimento deve essere libero da condizionamenti per consentire, come delineata dall'art. 67 Cost., una libera rappresentanza, non di interessi di parte o di partito, ma della Nazione» (ancora, sentenza n. 104 del 2024).

Di conseguenza, essa non può coprire «tutti i comportamenti dei membri delle Camere, ma solo quelli strettamente funzionali all'esercizio indipendente delle attribuzioni proprie del potere legislativo, mentre ricadono sotto il dominio delle regole del diritto comune i comportamenti estranei alla *ratio* giustificativa dell'autonomia costituzionale delle Camere» (sentenza n. 379 del 1996), in considerazione dell'esigenza, di eguale risalto costituzionale, di «garantire ai singoli il diritto alla tutela della loro dignità di persone, presidiato dall'art. 2 della Costituzione oltre che da diverse norme convenzionali» (sentenza n. 115 del 2014, che richiama la sentenza n. 313 del 2013).

Pertanto, diversamente da altre Costituzioni (come, ad esempio, la Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca, all'art. 46, comma 1, e la Costituzione degli Stati Uniti d'America, all'art. I, sezione 6), quella italiana non adotta un criterio spaziale, volto a identificare le opinioni insindacabili solo in quelle rese nel “recinto parlamentare” o comunque in uno degli organi componenti la struttura parlamentare e nell'esercizio dell'attività parlamentare tipica, ma predilige un criterio funzionale, il quale implica che «le opinioni espresse siano caratterizzate dalla esistenza di un nesso stretto con l'esercizio delle funzioni (sentenza n. 11 del 2000)» (sentenza n. 104 del 2024), al fine di evitare che l'immunità si trasformi «da esenzione di responsabilità legata alla funzione in privilegio personale» (ancora, sentenza



n. 11 del 2000). L'evidente trasformazione che, nel tempo, ha caratterizzato l'esercizio della funzione rappresentativa, arricchitasi di forme di manifestazione in origine sconosciute, se rende superata una concezione eccessivamente restrittiva della garanzia dell'insindacabilità, non comporta certo il venir meno della sottesa *ratio* di tutela dell'autonomia delle istituzioni della rappresentanza, confondendo tra sfera privata e sfera funzionale delle opinioni del singolo parlamentare.

7.1.2.- In tale quadro, è compito di questa Corte presidiare, in sede di giudizio per conflitto di attribuzione fra poteri, la linea di confine, fissata dalla Costituzione attraverso la delimitazione funzionale dell'ambito della garanzia, «fra la tutela dell'autonomia e della libertà delle Camere, e, a tal fine, della libertà di espressione dei loro membri, da un lato, e la tutela dei diritti e degli interessi, costituzionalmente protetti, suscettibili di essere lesi dall'espressione di opinioni, dall'altro lato» (sentenza n. 10 del 2000).

Tale presidio implica che, allorché questa Corte è chiamata a «verificare la correttezza, sul piano costituzionale, di una pronuncia di insindacabilità», debba farlo accertando «se, nella specie, l'insindacabilità sussista, cioè se l'opinione di cui si discute sia stata espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari, alla luce della nozione di tale esercizio che si desume dalla Costituzione (cfr: sentenza in pari data, n. 11 del 2000)» (ancora, sentenza n. 10 del 2000); in altri termini, accertando se sia ravvisabile quel «nesso funzionale» che lega indissolubilmente le opinioni espresse dal parlamentare alle attività svolte in «qualità» di membro delle Camere.

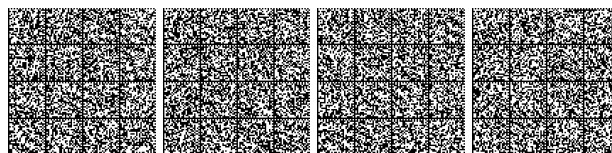
Una simile verifica risulta piuttosto agevole in relazione a opinioni rese nel corso dei lavori delle Camere o dei loro vari organi, come pure in riferimento ad atti, anche individuali, che siano estrinsecazione delle specifiche facoltà del singolo parlamentare (proposte di emendamenti o di interrogazioni o interpellanze): al riguardo, va del resto considerato che i regolamenti parlamentari già assegnano ai Presidenti degli organi collegiali poteri diretti a evitare che, per mezzo di atti tipici, si abusi dell'immunità in discorso.

Una più complessa attività di accertamento è richiesta, invece, quando la suddetta verifica ha per oggetto dichiarazioni espresse extra moenia, anch'esse potenzialmente coperte da insindacabilità giacché l'attività parlamentare per sua natura è destinata «a proiettarsi al di fuori delle aule parlamentari, nell'interesse della libera dialettica politica che è condizione di vita delle istituzioni democratico-rappresentative» (sentenze n. 321 e n. 320 del 2000) (ancora, sentenze n. 194, n. 193 e n. 104 del 2024)» (sentenza n. 19 del 2026), «tanto più considerando che nella società contemporanea la comunicazione politica si è trasformata (e si continua a trasformare) profondamente» (sentenza n. 104 del 2024), come sopra si è ribadito.

Al precipuo fine di agevolare la verifica dell'esistenza di un nesso funzionale fra le dichiarazioni rese al di fuori delle Camere e l'attività parlamentare, questa Corte ha progressivamente enucleato alcune condizioni che possono costituire «indici rivelatori» di tale nesso: la «sostanziale corrispondenza [delle prime] con opinioni espresse nell'esercizio di attività parlamentare tipica» (sentenze n. 19 del 2026 e n. 104 del 2024) e la «sostanziale contestualità temporale tra tale ultima attività e l'attività esterna» (sentenza n. 104 del 2024). Il ricorrere di tali condizioni - che, per quanto consistenti e qualificate, si è già chiarito non configurare elementi costitutivi di una fattispecie puntualmente delineata dalla Costituzione o dalla legge (sentenza n. 104 del 2024) - può essere, infatti, ritenuto un «sintomo» che semplifica, ma non sostituisce, la verifica del nesso intercorrente fra l'esercizio della funzione parlamentare e le opinioni espresse extra moenia: verifica comunque necessaria ad accertare che queste ultime si mostrino preordinate a «comunicare all'esterno, pur nell'ineliminabile diversità degli strumenti e del linguaggio adoperato nell'atto tipico e nella sua diffusione all'opinione pubblica, il significato dell'attività compiuta nell'esercizio del mandato» (sentenze n. 19 del 2026 e n. 104 del 2024).

Tanto precisato, appare conseguenza evidente che - come peraltro già osservato nella giurisprudenza costituzionale più recente - possono «farsi rientrare nel perimetro di applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. anche dichiarazioni rese extra moenia non necessariamente connesse ad atti parlamentari, per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare (sentenze n. 194, n. 193 e n. 104 del 2024 e n. 133 del 2018)» (sentenza n. 19 del 2026).

Soddisfano i richiamati requisiti non solo le dichiarazioni che costituiscono espressione della funzione «di informazione nei confronti dell'elettorato e di assunzione di responsabilità politica per le scelte compiute anch'essa propria del mandato parlamentare» (sentenza n. 19 del 2026), ma anche quelle «di critica e di denuncia politica» che si affiancano a quelle di «divulgazione» (come peraltro stabilisce l'art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003). Tutte le suddette dichiarazioni sono coperte dalla insindacabilità se e in quanto sono volte a promuovere la qualità del dibattito pubblico e a convogliare «nel processo politico proprio di una democrazia pluralista i diversi e divergenti interessi riferibili al popolo, al fine di trovare, nell'esercizio della rappresentanza della Nazione di cui all'art. 67 Cost., una mediazione tra gli stessi rispondente all'interesse generale» (ancora, sentenza n. 104 del 2024).



È, infatti, innegabile la riconducibilità alla funzione parlamentare di quell'attività di informazione, critica e denuncia politica che sia funzionale a contribuire alla dinamica della "sfera pubblica" (quella della cosiddetta *Öffentlichkeit*), idonea a incidere sulle scelte operate nella sede della rappresentanza politica nazionale in vista della realizzazione dell'interesse generale, agevolando l'intermediazione tra la società civile e le istituzioni rappresentative.

La mancanza dei sopra rammentati indici sintomatici richiede, però, come già la giurisprudenza costituzionale ha sottolineato, una verifica puntuale circa l'esistenza del nesso funzionale, così da ravvisarlo solo in presenza di dichiarazioni esterne che costituiscano un'espressione «evidente [...], specifica e differenziata, della funzione parlamentare» (sentenza n. 133 del 2018). Tale puntuale verifica è resa necessaria dai contrapposti interessi costituzionali che vengono in gioco e risulta, altresì, in linea con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Quest'ultima, nel riconoscere che l'insindacabilità persegue «scopi legittimi, vale a dire la tutela del libero dibattito parlamentare e il mantenimento della separazione dei poteri legislativo e giudiziario», ha, infatti, sottolineato come l'assenza di un legame con un'attività parlamentare tipica «esige un'interpretazione stretta del concetto di proporzionalità tra lo scopo prefissato e i mezzi impiegati» (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 24 febbraio 2009, CGIL e Cofferati contro Italia; in questo senso, già la sentenza n. 104 del 2024).

Di conseguenza, sono riconducibili all'ambito di operatività del primo comma dell'art. 68 Cost. solo quelle dichiarazioni esterne che risultino legate da una stretta strumentalità rispetto all'esercizio delle funzioni parlamentari.

Esse, anzitutto, - muovendo da una visione generale, sebbene di parte, dell'interesse della polis - devono fornire le ragioni degli specifici punti di vista di volta in volta adottati (e proposti) su questioni varie, ma sempre e comunque attinenti all'interesse generale. Punti di vista di cui il parlamentare si è fatto e/o si impegna a farsi portavoce nelle assemblee rappresentative, mediante gli specifici strumenti di cui, in tale qualità, dispone.

È, poi, proprio la necessaria considerazione della importante funzione parlamentare alla stregua di una funzione pubblica che deve essere adempiuta con disciplina ed onore (art. 54 Cost.) a implicare che essa «non tollera manifestazioni che, lungi dall'essere volte a dare rappresentazione ai diversi e divergenti interessi riferibili al popolo, non sono "improntate al rispetto della dignità dei destinatari della critica" (ancora, sentenza n. 104 del 2024)» (sentenza n. 194 del 2024). Ciò tanto più quando la critica è rivolta a soggetti che non sono a loro volta parlamentari e «quando l'opinione è espressa per mezzo dei moderni mezzi di comunicazione - quali testate giornalistiche on line o social media - che la rendono agevolmente reperibile e oggetto di ulteriore diffusione» (sentenza n. 104 del 2024). Quanto più rilevante è il prestigio di una carica pubblica, tanto più necessario è che il suo titolare agisca coerentemente con l'esigenza di preservarne l'autorevolezza, che deve necessariamente trovare traduzione in adeguati comportamenti individuali.

Pertanto, fuoriescono dal perimetro dell'insindacabilità, in particolare: gli insulti - «di cui è comunque discutibile la qualificazione come opinioni» (sentenza n. 59 del 2018) al pari dei meri comportamenti materiali (sentenza n. 218 del 2023) -; l'affermazione di fatti oggettivamente falsi o, comunque, «non suffragat[i] da idonei elementi fattuali, che avvalorino l'esistenza, o quantomeno la plausibilità, della circostanza riferita» (sentenza n. 194 del 2024) e che siano lesivi della reputazione altrui (sentenze n. 19 del 2026 e n. 104 del 2024).

Se, infatti, «[l']insindacabilità ex art. 68, primo comma, Cost. "tutela e consente dichiarazioni finalizzate al promovimento e alla qualità del dibattito pubblico, non certo al suo scadimento" (sentenza n. 104 del 2024)» (sentenza n. 194 del 2024), il suo raggio d'azione extra moenia non può che riguardare forme espressive proprie della critica e della denuncia politica, basate su dati reali e informazioni correttamente acquisite, di cui sia chiarita la chiave interpretativa posta a fondamento della critica o della denuncia politica: forme espressive che, «lungi dal trasformare l'insindacabilità in una garanzia di impunità e in un privilegio, siano coerenti con il rilievo dell'istituto nel raccordo tra istituzioni parlamentari e opinione pubblica e ne sorreggano la *ratio*, piuttosto che metterla in crisi» (sentenza n. 104 del 2024).

7.2.- Alla luce di quanto premesso, vanno ora vagliate le dichiarazioni rese dall'on. Sgarbi.

7.2.1.- Occorre anzitutto evidenziare che, nel caso di specie, non sono ravvisabili indici rivelatori della sussistenza del nesso funzionale fra le dichiarazioni espresse dall'on. Sgarbi nel post del 6 maggio 2019 e la sua attività parlamentare.

Come riconosciuto nella stessa relazione della Giunta per le autorizzazioni e, poi, confermato negli atti difensivi della Camera, non risulta, infatti, alcun atto parlamentare, ascrivibile al medesimo deputato e adottato in un lasso di tempo contestuale, che abbia, anche solo in parte, un contenuto nella sostanza corrispondente a quello del post. Nella memoria della difesa della Camera sono, infatti, richiamati atti ispettivi, proposte di legge e interventi in assemblea e commissioni dell'allora deputato Vittorio Sgarbi, che risultano di oggetto non corrispondente, in quanto genericamente inerenti alle modalità di conferimento di incarichi di vertice relativi a istituti culturali, artistici e scientifici. Tali atti non hanno, dunque, alcun legame con la specifica vicenda che qui interessa.



Tuttavia, come chiarito dalla già richiamata giurisprudenza costituzionale più recente, la circostanza che le dichiarazioni oggetto di contestazione non trovino copertura in un atto interno non è, da sé sola, sufficiente a escludere che esse siano «espressive dell'esercizio della funzione parlamentare» (sentenza n. 19 del 2026).

Occorre, dunque, procedere a una verifica puntuale della riconducibilità all'esercizio del mandato parlamentare delle dichiarazioni contenute nel citato post, al fine di ricercare la sussistenza di un evidente e qualificato nesso con la funzione, necessario per affermare l'insindacabilità delle medesime a garanzia del libero dibattito parlamentare e del rispetto del principio della divisione dei poteri.

7.2.2.- L'esito di tale scrutinio è, nella specie, negativo.

Nelle difese della Camera dei deputati le contestate dichiarazioni sono ricondotte all'esercizio della funzione parlamentare di critica e denuncia politica, di cui all'art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003, in quanto rese in replica alle critiche alla nomina dell'on. Sgarbi come Presidente del MART, ente pubblico artistico-culturale istituito dalla Provincia autonoma di Trento, espresse su varie testate giornalistiche, on line e cartacee, dal consigliere provinciale Alex Marini. Quest'ultimo aveva contestato tale nomina sostenendo che sarebbe stata favorita da una affinità politica con il Presidente della Giunta provinciale e che sarebbe stata, comunque, inopportuna in ragione delle pregresse condanne riportate dal parlamentare in riferimento ad attività equiparabili a quelle oggetto della nomina, nonché in considerazione della difficile compatibilità con gli impegni di parlamentare e di sindaco del medesimo.

A tali affermazioni - riconosciute dal giudice di prime cure come espressive del diritto di critica politica oltre che di quello di cronaca - l'on. Sgarbi reagiva con il contestato post sulla sua pagina Facebook, in cui si rivolgeva a due dei consiglieri provinciali (fra cui Alex Marini) che avevano espresso critiche nei suoi confronti qualificandoli come «inetti [...] pagati 6 mila euro al mese per dire castronerie», «depensanti in carica nel Consiglio provinciale del Trentino, lautamente pagati per la loro assoluta incompetenza». Nel richiamare, poi, il parere positivo dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) sulla compatibilità dell'incarico con il ruolo di parlamentare in ragione dell'assenza di deleghe di attività gestionali, lo stesso on. Sgarbi dichiarava anche di essere stato «scelto culturalmente, per chiara fama, come a loro non sarebbe mai toccato, nel buio in cui annaspano le loro menti ottenebrate», contestando che «[c]on i loro argomenti inesistenti essi si rivelano onanisti, con la destra e con la sinistra».

Sebbene le critiche rivolte dal consigliere provinciale Alex Marini alla nomina dell'on. Vittorio Sgarbi a Presidente del MART impingano in questioni di sicuro interesse generale (i criteri e i requisiti per la nomina del presidente di un ente pubblico culturale da parte di un organo politico locale qual è la Giunta provinciale; l'opportunità politica dell'attribuzione di un simile incarico in presenza di condanne penali per determinati reati; la ragionevolezza della previsione della cumulabilità dell'incarico con quello di parlamentare, in assenza della delega di compiti gestionali), cui ben avrebbero potuto far seguito dichiarazioni rese extra moenia dal parlamentare al fine di rendere nota agli elettori-rappresentati-cittadini la propria posizione su tali questioni - posizione in quanto tale riconducibile all'esercizio del suo mandato parlamentare -, il contenuto delle parole e il tenore complessivo del post contestato non consentono di rinvenire quel nesso evidente e qualificato con la funzione parlamentare che è prescritto dal primo comma dell'art. 68 Cost. come necessario ai fini della prerogativa dell'insindacabilità.

Anzitutto, le parole usate dall'on. Sgarbi costituiscono una replica non in grado di attingere la dimensione collettiva degli interessi in gioco, fermandosi al piano della mera difesa di un interesse personale: anche il richiamo al parere dell'ANAC sulla compatibilità, nella specie, del conferimento dell'incarico con il ruolo di parlamentare, si iscrive esclusivamente nei contorni della sua specifica vicenda individuale.

Nel post non si rinviene, infatti, alcuna enunciazione da cui possa desumersi una visione critica dell'allora deputato sulle questioni di interesse generale sottese alle contestazioni della controparte, da sostenere e far valere nell'ambito di un discorso politico che costituisca esercizio della funzione parlamentare. In difetto dell'integrarsi nel testo del post di qualsivoglia argomentazione riferita a posizioni politiche inerenti ai temi toccati dalla vicenda, essenziale per la configurazione dell'esercizio di tale funzione verso l'esterno, le dichiarazioni contestate non risultano perciò qualificabili come espressive di opinioni «che, iscrivendosi in un contesto politico, [sono] funzionali all'esercizio dell'attività parlamentare» (sentenza n. 104 del 2024) e in grado di fornire un contributo al dibattito pubblico.

Accanto alla appena rimarcata mancanza di un argomentare d'interesse generale, a segnare il superamento del «limite estremo della prerogativa dell'insindacabilità, e con ciò stesso delle virtualità interpretative astrattamente ascrivibili all'art. 68» (sentenza n. 120 del 2004), e quindi la trasformazione di detta prerogativa in privilegio personale, si pongono, inoltre, le modalità espressive utilizzate nel post in risposta alle critiche del consigliere provinciale.

Le parole usate dall'on. Sgarbi con riferimento ai consiglieri provinciali - peraltro con un mezzo di comunicazione idoneo ad amplificarne la diffusione in termini di immediatezza - «lungi dall'essere volte a dare rappresentazione ai diversi e divergenti interessi riferibili al popolo, non sono "improntate al rispetto della dignità dei destinatari della critica" (ancora, sentenza n. 104 del 2024)» (sentenza n. 194 del 2024), che neppure sono parlamentari. Si tratta di espres-



sioni che sono finalizzate non già a contrastare gli argomenti utilizzati per criticare la nomina oggetto di contestazione, ma esclusivamente a denigrare la persona di chi quegli argomenti ha offerto alla valutazione della pubblica opinione. Esse, pertanto, non risultano riconducibili all'esercizio di quella funzione parlamentare che, va ribadito, «per la rilevanza che la Costituzione gli riconosce nell'ordinamento democratico, è funzione pubblica che deve essere adempiuta “con disciplina ed onore” (art. 54 Cost.)» (sentenza n. 194 del 2024).

Se, come si è detto, l'estensione della prerogativa dell'insindacabilità alle opinioni espresse extra moenia obbedisce all'esigenza di fornire un contributo al dibattito pubblico in funzione del libero esercizio dell'attività parlamentare, ove tali opinioni - come nel caso di specie - ne comportino, all'opposto, lo scadimento, detta prerogativa si rivela misura non solo palesemente sproporzionata alla luce della esigenza costituzionale, parimenti primaria, di garantire ai singoli il diritto alla tutela giurisdizionale della loro dignità di persone, ma ancor prima incompatibile con la funzione, dal momento che opinioni espresse, al di fuori delle assemblee parlamentari, in simili forme perdono «ogni connessione con la funzione parlamentare» (ancora, sentenza n. 194 del 2024).

7.3.- In conclusione, le dichiarazioni espresse dall'on. Sgarbi, all'epoca deputato, nel post pubblicato sulla pagina Facebook il 6 maggio 2019 non possono, per carenza del nesso funzionale, ritenersi rese nell'esercizio delle funzioni parlamentari e quindi per esse non è invocabile l'immunità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

La Camera dei deputati, adottando la deliberazione di insindacabilità in oggetto, ha perciò interferito, in modo illegittimo, nella sfera di attribuzione dell'autorità giudiziaria ricorrente. Di conseguenza, deve essere disposto l'annullamento della deliberazione impugnata.

Resta estranea all'oggetto del presente giudizio ogni valutazione inerente alla compatibilità delle dichiarazioni in discorso con i limiti che si pongono al diritto di critica politica nell'orizzonte dell'art. 21 Cost.: spetta infatti «al giudice comune “pronunciarsi in concreto sul rapporto fra diritto di libera manifestazione del pensiero, in particolare in campo politico, e diritto all'onore e alla reputazione del soggetto che si ritenga leso dall'opinione espressa” (sentenza n. 10 del 2000)» (sentenza n. 104 del 2024).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava alla Camera dei deputati deliberare che le dichiarazioni rese da Vittorio Sgarbi, all'epoca deputato, nel post pubblicato sulla sua pagina Facebook il 6 maggio 2019, per le quali pende procedimento civile davanti alla Corte d'appello di Ancona, seconda sezione civile, di cui all'ordinanza-ricorso indicata in epigrafe, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

2) annulla, per l'effetto, la dichiarazione di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati nella seduta dell'8 maggio 2024, che approva la proposta della Giunta per le autorizzazioni (doc. IV-ter, n. 6-A).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 giugno 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

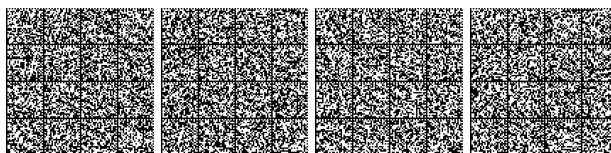
Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 ottobre 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260165



N. 166

Sentenza 6 luglio - 9 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Confisca - Beni mobili e immobili confiscati a seguito di operazioni antidroga - Destinazione - Assegnazione, a richiesta, agli organi di polizia che non abbiano previamente avuto tali beni in uso e che intendano destinarli in attività di polizia antidroga - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di eguaglianza - Non fondatezza della questione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, art. 100.
- 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, 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. 100 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata, nel procedimento penale a carico di M. F., con ordinanza del 18 novembre 2025, iscritta al n. 12 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2026.

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

udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2026 il Giudice relatore Roberto Nicola Cassinelli;

deliberato nella camera di consiglio del 6 luglio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata, con ordinanza del 18 novembre 2025, iscritta al n. 12 del registro ordinanze 2026, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 100 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), nella parte in cui - nello stabilire, al comma 4, che i beni mobili e immobili acquisiti dallo Stato, a seguito di provvedimento definitivo di confisca, vengano assegnati, a richiesta dell'amministrazione di appartenenza, agli organi di polizia che ne abbiano avuto l'uso dopo il sequestro, o possano, altresì, essere assegnati, a



richiesta, anche ad associazioni, comunità, o enti che si occupino del recupero dei tossicodipendenti - non prevede che gli stessi possano essere assegnati, sempre a richiesta, anche a organi di polizia che non ne abbiano previamente avuto l'uso e intendano utilizzarli per l'impiego in attività di polizia antidroga.

1.1.- Il giudice rimettente riferisce che, in data 18 marzo 2025, veniva pronunciata - all'esito di un'indagine concernente una rilevante attività di trasporto e spaccio di stupefacente, che aveva condotto anche al sequestro di un'autovettura - sentenza ex art. 444 del codice di procedura penale nei confronti di M. F., a carico del quale veniva pure disposta la confisca del veicolo sequestrato.

Con nota dell'8 ottobre 2025, tale veicolo veniva chiesto in uso, per servizi antidroga, dalla Polizia municipale di Macerata, la quale, tuttavia, precisava - con altra nota, del successivo 17 ottobre - di non avere mai avuto in uso tale vettura e che essa, stante l'elevato chilometraggio, verosimilmente non era di interesse di altri corpi di polizia giudiziaria.

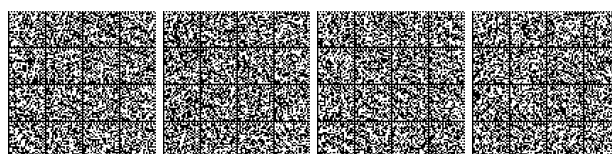
1.2.- Tanto premesso, il giudice *a quo* evidenzia che l'art. 100 t.u. stupefacenti stabilisce - al comma 1 - che i beni mobili iscritti in pubblici registri, le navi, le imbarcazioni, i natanti e gli aeromobili sequestrati nel corso di operazioni di polizia giudiziaria antidroga possono essere affidati in custodia giudiziale, dall'autorità giudiziaria procedente, agli organi di polizia che ne facciano richiesta per l'impiego in attività di polizia antidroga, sempre che l'autorità giudiziaria non rigetti l'istanza, con decreto motivato, ma solo se vi ostino esigenze processuali. Ai sensi, poi, del comma 3 del medesimo art. 100 gli oneri relativi alla gestione dei beni e all'assicurazione obbligatoria dei veicoli, dei natanti e degli aeromobili sono a carico dell'ufficio o comando usuario. Infine, il successivo comma 4 dispone - come detto - che detti beni mobili o immobili, acquisiti dallo Stato a seguito di provvedimento definitivo di confisca, vengano assegnati, a richiesta dell'amministrazione di appartenenza, agli organi di polizia che ne abbiano avuto l'uso, potendo, altresì, essere assegnati, a richiesta, anche ad associazioni, comunità, o enti che si occupino del recupero dei tossicodipendenti.

Orbene, tale disposizione - si evidenzia nell'ordinanza di rimessione - «appare rientrare in una casistica prevista anche da altre previsioni normative che derogano alla ordinaria destinazione dei beni confiscati», ossia la loro vendita o distruzione, ex art. 86 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale).

Al riguardo, viene richiamato, innanzitutto, l'art. 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001). Difatti, il suo comma 9-*bis* stabilisce - per i beni informatici o telematici utilizzati per la commissione dei delitti di cui al Libro II, Titolo XII, Capo III, Sezione I, del codice penale, già sequestrati e posti in custodia giudiziale, beni che siano stati affidati con facoltà d'uso (ai sensi del precedente comma 9) a organi di polizia giudiziaria, che ne abbiano fatto richiesta, per l'impiego nelle attività di contrasto di cui al medesimo articolo, ovvero per lo svolgimento dei compiti d'istituto - l'assegnazione agli stessi utenti.

È menzionato, poi, l'art. 18-*bis* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205). In base a esso, i beni - diversi dal denaro e dalle disponibilità finanziarie - sequestrati nell'ambito dei procedimenti penali relativi ai delitti previsti dal medesimo decreto legislativo e a ogni altro delitto tributario, possono essere affidati in custodia giudiziale, dall'autorità giudiziaria, agli organi dell'amministrazione finanziaria che ne facciano richiesta per le proprie esigenze operative (comma 1), nonché assegnati, a richiesta, una volta acquisiti dallo Stato a seguito di provvedimento definitivo di confisca, agli organi dell'amministrazione finanziaria (comma 1-*bis*).

Inoltre, viene richiamato pure quanto previsto dall'art. 48 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). Infatti, secondo quanto stabilito al comma 12 di detto articolo, i beni mobili, anche iscritti in pubblici registri, che siano stati confiscati a norma dell'art. 45 del medesimo d.lgs. n. 159 del 2011, possono essere utilizzati - dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC) - per l'impiego in attività istituzionali, ovvero destinati ad altri organi dello Stato, agli enti territoriali o ai soggetti previsti dal comma 3, lettera c), del medesimo art. 48, prevedendosi, inoltre, la destinazione di tali beni, in via prioritaria, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, allorché si tratti di autocarri, mezzi d'opera, macchine operatrici, carrelli elevatori e di ogni altro mezzo per uso speciale, qualora funzionali alle esigenze del soccorso pubblico (comma 12-*bis*), dettandosi, infine, una norma di chiusura (comma 12-*ter*), secondo cui tutti i restanti beni mobili, anche iscritti in pubblici registri, non destinati ai sensi dei due commi precedenti, possono essere posti in vendita, con divieto di ulteriore cessione per un periodo non inferiore a un anno, nel rispetto di quanto previsto dal comma 5, sesto periodo, sempre dell'art. 48, ovvero, in alternativa, distrutti.



Infine, il rimettente menziona l'art. 86-*bis* norme att. cod. proc. pen.

Esso, per un verso, stabilisce, al comma 1, che i beni e gli strumenti informatici o telematici oggetto di sequestro - i quali, a seguito di analisi tecnica forense, risultino essere stati utilizzati, in tutto o in parte, per la commissione dei reati di cui agli artt. 473, 474, 615-*ter*, 615-*quater*, 615-*quinqües*, 617-*bis*, 617-*ter*, 617-*quater*, 617-*quinqües*, 617-*sexies*, 635-*bis*, 635-*ter*, 635-*quater*, 635-*quinqües*, 640-*ter* e 640-*quinqües* cod. pen. - siano affidati dall'autorità giudiziaria, salvo che vi ostino esigenze processuali, in custodia giudiziale con facoltà d'uso o agli organi di polizia che ne abbiano fatto richiesta per l'impiego in attività di contrasto ai crimini informatici, ovvero ad altri organi dello Stato per finalità di giustizia. Inoltre, il successivo comma 2 dispone che detti beni e strumenti, ove acquisiti dallo Stato a seguito di procedimento definitivo di confisca, siano assegnati alle amministrazioni che ne facciano richiesta e che ne abbiano avuto l'uso, oppure, ove non vi sia stato un precedente affidamento in custodia giudiziale, agli organi di polizia che ne facciano richiesta per l'impiego in attività di contrasto ai crimini informatici, o, infine, ad altri organi dello Stato per finalità di giustizia.

1.2.1.- Orbene, tali norme - osserva il giudice *a quo* - «appaiono espressione di un generico favore per l'utilizzo di beni confiscati alla criminalità da parte di enti pubblici o comunque con finalità di interesse pubblico, ma senza apparentemente alcun criterio unitario sotteso alle stesse».

Difatti, si legge sempre nell'ordinanza del GIP rimettente, mentre l'art. 9 della legge n. 146 del 2006 prevede l'assegnazione, senza espresso vincolo di destinazione, a organi di polizia che già ne abbiano avuto l'uso, dei beni informatici o telematici, usati per commettere taluni delitti tipici (vale a dire, tutti quelli contro la libertà individuale), per contro, l'art. 86-*bis* norme att. cod. proc. pen. disciplina l'assegnazione, con espresso vincolo di destinazione, dei beni e strumenti informatici o telematici - già oggetto di sequestro e che a seguito di analisi tecnica forense risultino essere stati, in tutto o in parte, utilizzati per la commissione di altre figure delittuose specificamente individuate - alle amministrazioni che ne facciano richiesta e che ne abbiano avuto l'uso, oppure, ove non vi sia stato un precedente affidamento in custodia giudiziale, agli organi di polizia che ne facciano richiesta, o, infine, ad altri organi dello Stato, ma solo per l'impiego in attività di contrasto ai crimini informatici o per finalità di giustizia.

Ancora diversa è la disciplina di cui all'art. 18-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000, norma che prevede l'assegnazione, senza espresso vincolo di destinazione, di ogni bene confiscato - eccezion fatta per il denaro e gli strumenti finanziari - per reati tributari, anche se non usato per la commissione degli stessi, a organi dell'amministrazione finanziaria, a prescindere dal fatto che gli stessi ne abbiano avuto o meno l'uso.

Analogamente è a dirsi per l'art. 48 del d.lgs. n. 159 del 2011, i cui commi 12, 12-*bis* e 12-*ter* contemplano l'assegnazione dei beni confiscati alla mafia alla suddetta ANBSC, a organi dello Stato, a enti territoriali, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché - in virtù del richiamo alla lettera *c*) del comma 3 del medesimo art. 48 - a comunità, anche giovanili, a enti, ad associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, a organizzazioni di volontariato, a comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti, ad associazioni di protezione ambientale, ad altre tipologie di cooperative purché a mutualità prevalente, ad operatori dell'agricoltura sociale riconosciuti ai sensi delle disposizioni vigenti e a enti parco nazionali e regionali.

1.2.2.- Su tali basi, il giudice rimettente censura l'art. 100 t.u. stupefacenti «nella parte in cui non prevede, a richiesta, la possibile assegnazione dei beni mobili iscritti in pubblici registri», vale a dire «le navi, le imbarcazioni, i natanti e gli aeromobili», che siano stati sequestrati nel corso di operazioni di polizia giudiziaria antidroga, «anche a organi di polizia che non ne abbiano avuto prima l'uso ai sensi dei commi 1, 2 e 3 e che intendano destinarli in attività di polizia antidroga».

Sottolinea, sul punto, il giudice *a quo* che la norma censurata prevede due diverse tipologie di assegnazione dei beni confiscati.

Una obbligatoria, come reso evidente dalla lettera del comma 4, primo periodo, del suddetto art. 100 («vengono assegnati»), ove l'istanza sia formulata dall'amministrazione cui appartiene la polizia giudiziaria che abbia già avuto in custodia e in uso tali beni. Tale assegnazione il giudice rimettente ritiene non sia correlabile «alla pregressa assunzione dei costi», stabilita dal comma 3 del medesimo art. 100, e ciò perché essi ben potrebbero mancare (ove il veicolo fosse affidato al proprietario), sicché la finalità del comma 3 sarebbe solo di «esonere lo Stato da tali costi ponendoli in capo [a] chi il veicolo concretamente utilizza». Piuttosto, tale assegnazione obbligatoria viene ritenuta «espressione del favore del legislatore per la continuità di possesso ed eventuale uso» del bene, da parte della polizia giudiziaria che già se ne avvale.

L'assegnazione è, invece, facoltativa - secondo quanto sarebbe reso evidente, nuovamente, dal testo del comma 4, secondo periodo, del censurato art. 100 («Possono altresì essere assegnati, a richiesta») - ove sia avanzata da enti che nulla hanno a che vedere con l'attività per la repressione del traffico di stupefacenti e sono impegnati nel diverso settore del recupero dei soggetti tossicodipendenti.



Peraltro, per entrambe le categorie di beneficiari - sottolinea sempre il rimettente - la norma non prevede espressamente, a differenza di quanto stabilito per l'affidamento dell'uso alla polizia giudiziaria, «specifiche finalità alle quali i beni debbano essere destinati dopo la assegnazione definitiva, pur dovendosi chiaramente utilizzare nell'espletamento dei compiti istituzionali degli enti beneficiari» (anche in via mediata, «dato che nulla sembra escludere», si sostiene, «che tale bene una volta assegnato ad un ente» sia poi «venduto e il ricavato utilizzato a fini istituzionali»).

Orbene, in tale contesto, il giudice *a quo* reputa «del tutto irrazionale», costituendo «omissione manifestamente irragionevole», che un organo di polizia giudiziaria «che non ha mai avuto l'affido dei beni in sequestro non possa, dopo la confisca degli stessi, chiederne la assegnazione (ferma chiaramente la priorità riconosciuta agli eventuali organi di polizia che ne abbiano avuto l'uso, logicamente favoriti per continuità di possesso ed *uso*) per l'impiego in attività di polizia antidroga, quando [...] lo stesso avrebbe potuto avanzare tale domanda in fase antecedente alla confisca, poi diventando (ove accolta) avente diritto alla sua definitiva assegnazione». Infatti, la facoltà di domandare l'assegnazione dei beni confiscati è riconosciuta anche ad associazioni, comunità, o enti che si occupano del recupero dei tossicodipendenti, soggetti «che - pur meritori - il legislatore appare configurare come meno titolati», rispetto alle forze di polizia giudiziaria, «in quanto non legittimati a chiederne l'utilizzo prima della confisca».

Si sottolinea, inoltre, che - nel caso di specie - «in assenza di altre domande di assegnazione» e in applicazione della disciplina ordinaria, «la eventuale antieconomicità della vendita» determinerebbe «la distruzione del bene», il quale, invece, potrebbe essere utilmente impiegato da chi ne abbia fatto richiesta «nell'espletamento dei propri compiti istituzionali».

Infine, esclusa la possibilità di avvalersi, quale utile *tertium comparationis*, di alcuna tra le norme sopra indicate, che pure prevedono l'assegnazione a enti di beni confiscati, attesa la loro eterogeneità, il rimettente evidenzia che le stesse stabiliscono, tutte, «la destinazione dei beni confiscati ad organi pubblici ai quali è demandata la tutela di interessi statuali», senza prevedere in alcun caso che enti privati possano avere trattamento preferenziale rispetto a enti pubblici, esclusi dal concorrere alla loro assegnazione. Profilo, questo, «che evidenzia ulteriormente la irrazionalità ed anomalia della disposizione censurata e la sua ingiustificata eterogeneità rispetto al sistema normativo».

1.3.- Il rimettente, infine, afferma che la questione sollevata appare rilevante nel giudizio *a quo*, «atteso che la Polizia Municipale di Macerata ha chiesto in uso per servizi antidroga un veicolo confiscato nel corso di operazione di polizia giudiziaria antidroga ma che non ha mai avuto in uso mentre era in sequestro e che, pertanto, la norma censurata non prevede possa essere alla stessa assegnato».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la declaratoria di manifesta infondatezza della questione sollevata.

2.1.- Si assume, in particolare, che il giudice rimettente, sotto il manto formale di ritenute (ma insussistenti) censure di violazione dell'art. 3 Cost., richieda, nella sostanza, un irrituale sindacato «in punto di opportunità sulle scelte operate dal Legislatore, che è assegnatario, nel disegno costituzionale, della più ampia discrezionalità, tra l'altro in materia di politica criminale, diritto penale e di amministrazione della giustizia».

Infatti, a dire dell'interveniente, malgrado l'addizione del precetto normativo, sollecitata dal giudice *a quo*, risulti del tutto ragionevole (in quanto basata sull'assunto per cui, «se le forze di polizia possono, dopo la confisca, ottenere l'assegnazione del bene di cui hanno previamente avuto l'uso, e se altri soggetti possono ottenere tale assegnazione anche prescindendo dal previo uso», ben «potrebbe sostenersi che anche la polizia dovrebbe rientrare nell'elenco di tali soggetti»), ciò non basta per l'accoglimento della questione sollevata, in quanto «non è l'esistenza di una alternativa non manifestamente irragionevole a poter fondare un difetto di costituzionalità» della norma censurata, occorrendo, invece, «che sia la soluzione effettivamente individuata dal Legislatore ad essere manifestamente irragionevole».

2.2.- Tanto premesso, la previsione normativa in esame, oltre a non essere manifestamente irrazionale, assume il Presidente del Consiglio dei ministri, «ha anzi un suo chiaro e logico senso».

Invero, il presupposto dell'intervento del legislatore - si sostiene - «è che i beni, dopo la confisca definitiva, sono destinati a contribuire alla causa del recupero delle persone affette da dipendenza, e sono, quindi, le dedicate associazioni e comunità a poterne chiedere l'assegnazione», essendo la scelta di favorire associazioni, comunità ed enti di settore «espressione di una moderna visione della dimensione della solidarietà che implica il superamento dell'idea che solo l'azione del sistema pubblico sia idonea a svolgere attività di interesse generale».

Tuttavia, se «quei beni sono stati, prima della confisca, già assegnati in temporaneo uso a forze di polizia, allora, in questo caso, l'assegnazione definitiva può scattare anche in favore di tali forze», poiché, in tale ipotesi, si è «inteso valorizzare anche un profilo di continuità dell'azione amministrativa».



Così ricostruita la *ratio* della norma, «non s'intende perché mai dovrebbe ritenersi manifestamente irragionevole la scelta del Legislatore», essendo, anzi, evidente «la logica della scelta di non permettere l'assegnazione post confisca a beneficio di organi di polizia che, pur avendone facoltà, non abbiano fatto richiesta di affidamento in uso dei beni in sequestro, e solo successivamente alla confisca abbiano avanzato richiesta di assegnazione».

Infine, quanto ai profili di ritenuta illegittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza, ex art. 3 Cost., il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che tale principio «non impone che ogni situazione simile sia regolata in modo uguale dal Legislatore, ma che situazioni uguali siano regolate allo stesso modo, salve deroghe ragionevoli (in presenza delle quali è legittimo altresì diversamente regolare analoghe situazioni)». Ciò, dunque, confermerebbe «l'infondatezza manifesta della censura mossa dal giudice *a quo*, che richiama varie norme simili a quella oggetto del presente incidente di costituzionalità», precisando, tuttavia, esso stesso «che si tratta di un sistema di norme fortemente eterogeneo», nel quale difetta una specifica previsione che regoli «una fattispecie uguale a quella oggi d'interesse» in un modo diverso da quanto stabilito dalla norma censurata.

Considerato in diritto

3.- Il GIP del Tribunale di Macerata, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 100 t.u. stupefacenti, nella parte in cui - nello stabilire, al comma 4, che i beni mobili e immobili acquisiti dallo Stato, a seguito di provvedimento definitivo di confisca, vengano assegnati, a richiesta dell'amministrazione di appartenenza, agli organi di polizia che ne abbiano avuto l'uso dopo il sequestro, o possano, altresì, essere assegnati, a richiesta, anche ad associazioni, comunità, o enti che si occupino del recupero dei tossicodipendenti - non prevede che gli stessi possano essere assegnati, sempre a richiesta, anche a organi di polizia che non ne abbiano previamente avuto l'uso e intendano utilizzarli per l'impiego in attività di polizia antidroga.

3.1.- Premette il rimettente che la disposizione censurata «appare rientrare in una casistica prevista anche da altre previsioni normative che derogano alla ordinaria destinazione dei beni confiscati», ossia alla loro vendita o distruzione, ex art. 86 norme att. cod. proc. pen.

Per l'esattezza, vengono richiamati:

- l'art. 9, comma 9-*bis*, della legge n. 146 del 2006, che per i beni informatici o telematici utilizzati per la commissione dei delitti di cui al Libro II, Titolo XII, Capo III, Sezione I, del codice penale, già sequestrati e posti in custodia giudiziale, che siano stati affidati con facoltà d'uso (ai sensi del precedente comma 9) a organi di polizia giudiziaria, i quali ne abbiano fatto richiesta per l'impiego nelle attività di contrasto di cui al medesimo articolo, oppure per lo svolgimento dei compiti d'istituto, stabilisce l'assegnazione agli stessi utenti;

- l'art. 18-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000, che, per i beni - diversi dal denaro e dalle disponibilità finanziarie - sequestrati nell'ambito dei procedimenti penali relativi ai delitti previsti dal medesimo decreto legislativo e a ogni altro delitto tributario, stabilisce la possibilità di affidamento in custodia giudiziale, da parte dell'autorità giudiziaria, agli organi dell'amministrazione finanziaria che ne facciano richiesta per le proprie esigenze operative (comma 1), nonché l'assegnazione, a richiesta, una volta acquisiti dallo Stato a seguito di provvedimento definitivo di confisca, agli organi dell'amministrazione finanziaria (comma 1-*bis*);

- l'art. 48 del d.lgs. n. 159 del 2011, che, al comma 12, per i beni mobili, anche iscritti in pubblici registri, confiscati a norma dell'art. 45 del medesimo decreto legislativo, stabilisce la possibilità di utilizzazione - da parte dell'ANBSC - per l'impiego in attività istituzionali, ovvero la destinazione ad altri organi dello Stato, agli enti territoriali o ai soggetti previsti dal comma 3, lettera c), dello stesso art. 48, prevedendo, inoltre, la destinazione di tali beni, in via prioritaria, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, allorché si tratti di autocarri, mezzi d'opera, macchine operatrici, carrelli elevatori e di ogni altro mezzo per uso speciale, qualora funzionali alle esigenze del soccorso pubblico (comma 12-*bis*), dettando, infine, una norma di chiusura (comma 12-*ter*), secondo cui tutti i restanti beni mobili, anche iscritti in pubblici registri, non destinati ai sensi dei due commi precedenti, possono essere destinati alla vendita, con divieto di ulteriore cessione per un periodo non inferiore a un anno, nel rispetto di quanto previsto dal comma 5, sesto periodo, sempre dell'art. 48, ovvero, in alternativa, distrutti;

- l'art. 86-*bis* norme att. cod. proc. pen., il quale per un verso, stabilisce, al comma 1, che i beni e gli strumenti informatici o telematici oggetto di sequestro - i quali, a seguito di analisi tecnica forense, risultino essere stati utilizzati, in tutto o in parte, per la commissione dei reati di cui agli artt. 473, 474, 615-*ter*, 615-*quater*, 615-*quinqüies*, 617-*bis*, 617-*ter*, 617-*quater*, 617-*quinqüies*, 617-*sexies*, 635-*bis*, 635-*ter*, 635-*quater*, 635-*quinqüies*, 640-*ter* e 640-*quinqüies*



cod. pen. - siano affidati dall'autorità giudiziaria, salvo che vi ostino esigenze processuali, in custodia giudiziale con facoltà d'uso o agli organi di polizia che ne abbiano fatto richiesta per l'impiego in attività di contrasto ai crimini informatici, o ad altri organi dello Stato per finalità di giustizia, disponendo, inoltre, al successivo comma 2, che detti beni e strumenti, ove acquisiti dallo Stato a seguito di procedimento definitivo di confisca, siano assegnati alle amministrazioni che ne facciano richiesta e che ne abbiano avuto l'uso, oppure, ove non vi sia stato un precedente affidamento in custodia giudiziale, agli organi di polizia che ne facciano richiesta per l'impiego in attività di contrasto ai crimini informatici, o, infine, ad altri organi dello Stato per finalità di giustizia.

3.2.- Ciò premesso, il giudice *a quo* reputa «del tutto irrazionale» che - ai sensi della disposizione censurata - un organo di polizia giudiziaria, «che non ha mai avuto l'affido dei beni in sequestro non possa, dopo la confisca degli stessi, chiederne la assegnazione (ferma chiaramente la priorità riconosciuta agli eventuali organi di polizia che ne abbiano avuto l'uso, logicamente favoriti per continuità di possesso ed *uso*) per l'impiego in attività di polizia antidroga, quando [...] lo stesso avrebbe potuto avanzare tale domanda in fase antecedente alla confisca, poi diventando (ove accolta) avente diritto alla sua definitiva assegnazione». Infatti, la facoltà di domandare l'assegnazione dei beni confiscati, osserva sempre il rimettente, è riconosciuta anche ad associazioni, comunità, o enti che si occupano del recupero dei tossicodipendenti, soggetti «che - pur meritori - il legislatore appare configurare come meno titolati», rispetto alle forze di polizia giudiziaria, «in quanto non legittimati a chiederne l'utilizzo prima della confisca».

Inoltre, sebbene - sempre secondo il rimettente - debba escludersi la possibilità di avvalersi, quale utile *tertium comparationis*, di alcuna tra le norme sopra indicate (le quali pure prevedono l'assegnazione a enti pubblici di beni confiscati), e ciò in ragione della loro eterogeneità, non potrebbe sottacersi la circostanza che esse stabiliscono, tutte, «la destinazione dei beni confiscati ad organi pubblici ai quali è demandata la tutela di interessi statuali», senza prevedere in alcun caso che enti privati possano avere trattamento preferenziale rispetto a enti pubblici, esclusi dal concorrere alla loro assegnazione. Profilo, questo, «che evidenzia ulteriormente la irrazionalità ed anomalia della disposizione censurata e la sua ingiustificata eterogeneità rispetto al sistema normativo».

4.- In via preliminare, questa Corte deve interrogarsi sulla possibile influenza, rispetto alla questione sollevata, dello *ius superveniens* costituito dal decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell'interno, nonché di immigrazione e protezione internazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2026, n. 54, il cui art. 5, comma 1, ha novellato il testo del comma 7-bis dell'art. 73 t.u. stupefacenti. Esso, infatti, nella sua attuale formulazione, prevede che, nel caso di condanna o di applicazione di pena su richiesta delle parti (l'una o l'altra intervenute per il delitto di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope), venga ordinata la confisca non più solo «delle cose che ne sono il profitto o il prodotto, salvo che appartengano a persona estranea al reato», ma pure «degli autoveicoli o altri beni mobili registrati e non registrati che risultino essere stati utilizzati per la commissione di uno dei fatti previsti dal presente articolo, ovvero che abbiano agevolato la commissione degli stessi fatti, salvo che appartengano a persona estranea al reato».

4.1.- In relazione a tale sopravvenuta disciplina si pone il problema di stabilire se - in ragione del mutamento del quadro normativo di riferimento - occorra, eventualmente, farsi luogo alla restituzione degli atti al giudice rimettente, affinché il medesimo si interroghi sui rapporti tra il novellato comma 7-bis dell'art. 73 e il comma 4 dell'art. 100 del medesimo testo unico.

Al riguardo, in dottrina, si è sostenuto che - in mancanza di un esplicito coordinamento tra le due norme disposto dal legislatore, limitatosi a introdurre la descritta fattispecie ablativa (segnatamente, una nuova ipotesi di confisca obbligatoria), senza alcuna modifica dell'art. 100 t.u. stupefacenti, né alcun rinvio espresso a esso - tale silenzio legislativo potrebbe essere interpretato nel senso che la nuova previsione normativa si ponga, rispetto a quella preesistente, in un rapporto di specialità, sussidiarietà o complementarietà.

4.2.- Più in particolare, sono state prospettate tre opzioni ermeneutiche.

Innanzitutto, quella dell'applicazione diretta e senza riserve dell'art. 100 t.u. stupefacenti anche in caso di (preventivo sequestro e successiva) confisca «degli autoveicoli o altri beni mobili registrati e non registrati» che risultino essere stati utilizzati per la commissione di uno dei fatti previsti dall'art. 73 del medesimo testo unico, ovvero che abbiano agevolato la commissione degli stessi fatti. L'art. 100, si è sostenuto, costituirebbe norma di carattere generale, contenuta nel medesimo corpo normativo cui appartiene pure l'art. 73, disciplinando la destinazione di tutti i beni «confiscati a seguito di operazioni antidroga», e ciò in quanto pure la nuova ipotesi di confisca obbligatoria ex art. 73, comma 7-bis, è pacificamente disposta in esito a un procedimento per un reato in materia di stupefacenti, sicché non vi sarebbero ragioni per escluderla dall'ambito di applicazione del più volte citato art. 100. A conforto di tale conclusione viene valorizzato un argomento sia letterale - in quanto l'art. 100, comma 4, t.u. stupefacenti non specifica di quale tipo



di confisca si tratti, né opera distinzioni tra le diverse tipologie contemplate nel medesimo testo unico - sia sistematico, basato sul rilievo che il suddetto testo unico si caratterizza per la tendenza a costruire un sistema organico di norme, sicché una interpretazione che lo segmentasse, escludendo dall'applicazione dell'art. 100 alcune tipologie di confisca senza una base normativa espressa, si porrebbe in contraddizione con questa logica unitaria.

In alternativa è prospettata pure la tesi dell'applicazione analogica, basata sull'assunto che l'art. 100 t.u. stupefacenti è stato ab origine concepito con riferimento alla confisca dei beni che hanno costituito lo strumento principale delle operazioni di contrasto al narcotraffico, mentre la nuova confisca obbligatoria - destinata a investire qualsiasi bene mobile che abbia anche solo «agevolato» la commissione di taluno dei fatti criminosi di cui all'art. 73 del medesimo testo unico ha una portata più ampia. L'applicazione dell'art. 100 a tale fattispecie richiederebbe, sempre secondo tale impostazione dottrinaria, un'operazione di analogia iuris, da ritenersi comunque ammissibile trattandosi di norme che non attengono alla punibilità del fatto.

Infine, la terza tesi è quella dell'esclusione: l'art. 100 t.u. stupefacenti si applicherebbe, ormai, ai soli beni sequestrati nell'ambito di specifiche «operazioni antidroga», mentre la nuova confisca obbligatoria può riguardare qualsiasi bene mobile, anche se rinvenuto nell'ambito di un controllo ordinario di polizia non qualificabile come operazione antidroga in senso tecnico, bene la cui destinazione sarà quella stabilita, in via generale, dall'art. 86 norme att. cod. proc. pen.

4.3.- Qualunque sarà l'opzione ermeneutica che verrà privilegiata dalla futura prassi applicativa, reputa questa Corte che l'illustrato *ius superveniens* sia irrilevante nel caso di specie.

Anche, infatti, ad ammettere che l'ambito di operatività dell'art. 100 t.u. stupefacenti, e segnatamente del suo comma 4, sia da circoscrivere - in base alla terza delle proposte ricostruttive sopra illustrate - alle sole confische conseguenti a sequestri disposti in occasione di «operazioni antidroga», la perdurante applicazione di tale norma al caso di specie risulta indubitabile, dato che l'ordinanza di rimessione riferisce che il veicolo confiscato è stato, appunto, sequestrato all'esito di un'operazione di tale natura.

Tale constatazione esclude la necessità della restituzione degli atti al giudice *a quo*, dal momento che essa si impone solo quando lo *ius superveniens* possa «condizionare l'applicabilità delle norme censurate nel procedimento *a quo*» (così, da ultimo, sentenze n. 84 e n. 28 del 2026).

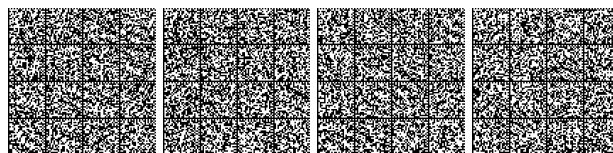
5.- Passando all'esame della questione di legittimità costituzionale sollevata dal rimettente, la stessa risulta non fondata.

5.1.- Nello scrutinarla, occorre muovere dalla constatazione che la giurisprudenza costituzionale è intervenuta raramente sul tema della destinazione dei beni confiscati, essendosene occupata principalmente sotto il profilo del riparto di competenze tra Stato e regioni, per ricondurre alla potestà legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, ex art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., la normativa concernente gli effetti della confisca «anche con riferimento all'assegnazione dei beni e alle funzioni di vigilanza sulla corretta utilizzazione di essi da parte degli assegnatari» (così, da ultimo, sentenza n. 177 del 2020; ma in senso analogo pure sentenze n. 234 e n. 34 del 2012).

Di maggiore utilità - ai fini che qui interessano - è, invece, la sentenza in cui si afferma che la «disciplina generale» relativa alla destinazione dei beni confiscati «è offerta dall'art. 86 norme att. cod. proc. pen. e da alcune delle disposizioni contenute nel Titolo III della Parte IV t.u. spese di giustizia», norme in base alle quali «la destinazione "ordinaria" dei beni confiscati è la vendita»; nondimeno si «tratta di una destinazione "normale", ma non indefettibile, essendo previste delle eccezioni», evidenziandosi che numerose disposizioni «prefigurano, in effetti, destinazioni specifiche - diverse dalla vendita - per talune categorie di beni confiscati, o quando la confisca sia disposta in relazione a determinate fattispecie di reato», con l'ulteriore precisazione che nella «maggior parte dei casi la destinazione speciale consiste nell'assegnazione del bene a determinati organismi o soggetti - solitamente pubblici, ma talora anche privati - affinché se ne avvalgano per particolari finalità» (sentenza n. 208 del 2023).

5.2.- Da quanto precede emerge che la destinazione dei beni confiscati costituisce oggetto di una scelta ampiamente discrezionale del legislatore, potendo la deroga all'ordinaria destinazione - la vendita - consistere nell'assegnazione a organismi o a soggetti, indifferentemente, sia pubblici sia privati (senza, quindi, che sia accordata preferenza neppure tendenziale ai primi, come pare, invece, ritenere il rimettente), legittimati ad avvalersene per «particolari finalità», rispetto alle quali non vi è bisogno di individuare un criterio, per così dire, «unificante».

Ne consegue che la non irragionevolezza di disposizioni derogatorie rispetto alla destinazione «normale» deve essere apprezzata non sul presupposto di una (inesistente) preferenza per l'assegnazione a organi della pubblica ammi-



nistrazione, bensì, unicamente, in relazione alla idoneità della destinazione stessa a consentire il raggiungimento delle finalità per le quali essa è prevista.

Alla luce di tali coordinate appare, pertanto, non irragionevole la scelta compiuta dalla norma censurata di consentire, in via preferenziale, l'assegnazione definitiva, dopo la confisca, dei beni sequestrati, ai sensi del comma 1 dell'art. 100 t.u. stupefacenti, «nel corso di operazioni di polizia giudiziaria antidroga», proprio a quegli «organi di polizia» (anche diversi, beninteso, dagli autori di tali operazioni) che ne abbiano già fatto «richiesta per l'impiego in attività di polizia antidroga», conseguendone l'uso in via provvisoria. In questo modo, infatti, non solo viene garantita la continuità nell'utilizzazione già in corso, ma anche incoraggiata la richiesta di assegnazione provvisoria, ovvero un'evenienza che ha una sua precisa logica, atteso che l'(immediato) uso operativo del bene - come è stato evidenziato in dottrina - consente di eliminare i costi di custodia, valorizzare il bene attraverso il suo utilizzo effettivo e ridurre il rischio di deterioramento connesso alla giacenza in deposito. Sicché, in definitiva, a questa stessa logica va ascritta la scelta del legislatore di non dare rilievo a richieste «tardive» provenienti dagli organi di polizia, in quanto non altrettanto idonee ad assicurare lo scopo della eliminazione dei costi di custodia e del rischio della (rapida) obsolescenza del bene e della sua perdita di valore economico.

D'altra parte, in assenza di uso pregresso da parte degli organi di polizia (conseguenza, appunto, dell'assegnazione provvisoria in loro favore), non irragionevole appare la scelta del legislatore di attribuire tali beni ormai confiscati - attribuzione ritenuta, in dottrina, residuale (secondo un'opzione ermeneutica condivisa, peraltro, dallo stesso giudice rimettente) - ai soggetti che si occupano del recupero dei tossicodipendenti, che ne facciano richiesta. Iniziativa, per vero, che essi potrebbero assumere - dal momento che la norma censurata non imprime sul bene alcun vincolo di destinazione specifico - anche al fine di disporre la vendita del bene confiscato, destinando il prezzo così ricavato alle finalità di recupero dei tossicodipendenti.

Infine, in mancanza anche di tale richiesta di assegnazione, si procede, secondo la disciplina generale, alla vendita del bene. Ove, poi, si verifichi proprio quest'ultima evenienza, il legislatore - a conferma che nella intentio legis l'interesse al recupero delle vittime di tossicodipendenza è tutt'altro che marginale, potendo recedere solo rispetto alla necessità di assicurare il protrarsi dell'utilizzazione già iniziata con l'assegnazione provvisoria del bene - ha stabilito, al comma 5 dell'art. 100 t.u. stupefacenti, che le «somme di denaro costituenti il ricavato della vendita dei beni confiscati affluiscono ad apposito capitolo delle entrate del bilancio dello Stato per essere riassegnate, in parti uguali, sulla base di specifiche richieste, ai pertinenti capitoli degli stati di previsione del Ministero dell'interno, che provvede alle erogazioni di competenza ai sensi del decreto-legge 22 aprile 1985, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 1985, n. 297, e del Ministero della sanità con vincolo di destinazione per le attività di recupero dei soggetti tossicodipendenti».

Queste considerazioni, dunque, impongono di superare la prima censura di violazione dell'art. 3 Cost., sollevata dal rimettente deducendo - in sostanza - una irragionevolezza intrinseca dell'esclusione di quegli organi di polizia che non abbiano fatto richiesta di assegnazione del bene allora sequestrato.

5.3.- Quanto, invece, alla seconda censura che ipotizza la violazione del principio di eguaglianza rispetto a una serie di fattispecie - sopra meglio indicate (punto 3.1.) - accomunate dal fatto che, in relazione alla destinazione dei beni confiscati, il legislatore ha escluso «che enti privati possano avere trattamento preferenziale rispetto a enti pubblici», è, in definitiva, lo stesso rimettente a offrire argomenti per escluderne la fondatezza.

Egli, infatti, riconosce che tali fattispecie, per la loro eterogeneità (soprattutto in relazione alla previsione - non comune a tutte - di un vincolo di destinazione impresso sui beni confiscati) non possono essere assunte a tertia comparationis.

Nell'esaminare, pertanto, tale censura, è sufficiente ribadire che il «modello del giudizio di eguaglianza in senso stretto» trova «al proprio centro il concetto di pertinenza, poiché in tanto si può ritenere che il trattamento normativo di una fattispecie sia discriminatorio per rapporto a quello di un'altra fattispecie in quanto il raffronto con tale seconda fattispecie sia appunto pertinente. Tutte le cose, le persone o le situazioni sono simili per qualche profilo e dissimili per qualche altro, sicché, allo scopo di operare tra di esse un raffronto che abbia senso occorre stabilire quale profilo sia rilevante. Si tratta cioè di determinare, fra le cosiddette «somiglianze di famiglia» che caratterizzano gli elementi di un certo insieme, quali pertengano al giudizio di eguaglianza e quali no» (sentenza n. 54 del 2026, in particolare il punto 9.1., nonché, in termini analoghi, la sentenza n. 85 del 2026).

In definitiva, non vi sono rilevanti «somiglianze di famiglia», sia tra le singole fattispecie evocate come termine di paragone, sia tra queste e quella oggetto della norma censurata (giacché non si tratta, in tutti i casi, della confisca di instrumenta sceleris, difettando, inoltre, quale requisito comune, per stessa ammissione del giudice *a quo*, anche quello del vincolo di destinazione specifico impresso sulle cose confiscate), e, peraltro, esse non sono neppure chiarite dal rimettente.

5.4.- In conclusione, la questione sollevata risulta non fondata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 100 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice delle indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Roberto Nicola CASSINELLI, *Redattore*Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 ottobre 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260166

N. 167

Ordinanza 23 marzo - 9 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Immigrazione - Modifiche, tramite decreto-legge, al giudizio sulla convalida del trattenimento dello straniero richiedente protezione internazionale - Individuazione del giudice competente a decidere sulla convalida o sulla proroga del trattenimento - Corte d'appello nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale - Regime intertemporale della novella - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio del giudice naturale, della concentrazione della giurisdizione per determinate materie (nel caso di specie: in materia di protezione internazionale) nonché mancanza dei presupposti costituzionali della decretazione d'urgenza - Manifesta inammissibilità delle questioni.

Straniero - Immigrazione - Modifiche, tramite decreto-legge, al giudizio di cassazione sulla convalida del trattenimento dello straniero richiedente protezione internazionale - Impugnazione presso la Corte di cassazione del provvedimento della Corte d'appello che decide sulla convalida o sulla proroga del trattenimento - Termine di cinque giorni dalla comunicazione - Limitazione dei motivi di ricorso, con esclusione del vizio di motivazione - Denunciata mancanza dei presupposti costituzionali della decretazione d'urgenza e violazione del diritto, anche europeo e convenzionale, di difesa - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, commi 1, lettera *b*), e 2, 18, comma 1, lettere *a*), numeri 1), 2) e 3), e *b*), 18-*bis*, comma 1, lettere *a*) e *b*), numeri 1) e 2), e 19.
- Costituzione, artt. 77, secondo comma, 3, 25 e 102, secondo comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 16, 18, 18-*bis* e 19 del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, promossi dalla Corte d'appello di Lecce, sezione immigrazione, in composizione monocratica, con ordinanze del 14 maggio 2025, dell'11 e del 13 giugno 2025, del 22 e del 29 agosto 2025 e del 4 e dell'8 settembre 2025, rispettivamente iscritte ai numeri 115, 132, 133, 134, 135, 140, 193, 194, 195, 196, 197 e 198 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 25, 28, 34 e 42, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nella camera di consiglio del 23 marzo 2026 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

deliberato nella camera di consiglio del 23 marzo 2026.

Ritenuto che la Corte d'appello di Lecce, sezione immigrazione, in composizione monocratica, con sette ordinanze, di identico tenore, del 14 maggio 2025 (reg. ord. n. 115 del 2025), dell'11 giugno 2025 (reg. ord. numeri 132, 133, 134 e 135 del 2025), del 13 giugno 2025 (reg. ord. n. 140 del 2025) e del 22 agosto 2025 (reg. ord. n. 195 del 2025), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 77, secondo comma, 3, 25 e 102, secondo comma, della Costituzione, degli artt. 16, 18, 18-*bis* e 19 del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187;

che, segnatamente, come emerge dalla motivazione delle ordinanze, i giudici a quibus censurano anzitutto gli artt. 16 [commi 1, lettera *b*), e 2], 18 [comma 1, lettere *a*), numeri 1) e 3), e *b*)], 18-*bis* [comma 1, lettera *a*)] e 19 del decreto-legge indicato, come convertito, nella parte in cui attribuiscono la competenza a decidere sulla convalida o sulla proroga del trattenimento della persona straniera richiedente protezione internazionale alla Corte d'appello, ex art. 5, comma 2, della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, la quale giudica in composizione monocratica, «in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale»;

che la medesima Corte d'appello di Lecce, sezione immigrazione, in composizione monocratica, con altre cinque ordinanze di identico contenuto, del 29 agosto 2025 (reg. ord. numeri 193 e 194 del 2025), del 4 settembre 2025 (reg. ord. numeri 196 e 198 del 2025) e dell'8 settembre 2025 (reg. ord. n. 197 del 2025), oltre alle disposizioni ora richiamate, ha denunciato anche gli artt. 18 - segnatamente, come emerge dalla motivazione degli stessi atti di promovimento, il comma 1, lettera *a*), numero 2) - e 18-*bis* (e in particolare, come si evince dalle ordinanze di rimessione, il comma 1, lettera *b*, numeri 1 e 2, del d.l. n. 145 del 2024, come convertito), nella parte in cui prevedono che il provvedimento emesso dalla Corte d'appello sia impugnabile con ricorso per cassazione, proponibile entro cinque giorni dalla sua comunicazione e solo per i motivi di cui all'art. 606, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), del codice di procedura penale e che «si osservano in quanto compatibili le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4 della legge n. 69/2005». Tali previsioni determinerebbero un vulnus agli artt. 77, secondo comma, 3, 10, terzo comma, 24, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi due in relazione all'art. 5, paragrafi 1, lettera *f*), e 4, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo,



all'art. 9 della direttiva (UE) 2013/33 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e all'art. 26 della direttiva (UE) 2013/32 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale - peraltro abrogati, rispettivamente, dall'art. 36 della direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), e dall'art. 78, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2024/1348, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, con decorrenza dal 12 giugno 2026, e, quindi, applicabili *ratione temporis* nei giudizi principali - nonché agli artt. 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;

che i rimettenti riferiscono di essere chiamati a pronunciarsi in merito alle domande - formulate dal Questore di Brindisi, ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale) - di convalida (per le ordinanze iscritte ai numeri 115, da 132 a 135, 193, 195 reg. ord. del 2025) e di proroga (per le ordinanze iscritte ai numeri 140, 194, 196, 197 e 198 reg. ord. del 2025) del trattenimento di persone straniere che, già trattenute ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), avevano richiesto la protezione internazionale;

che i giudici a quibus argomentano sulla rilevanza delle questioni sollevate, osservando che l'accoglimento delle stesse comporterebbe la reviviscenza del sistema previgente nel quale la competenza a decidere sulla convalida o sulla proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale era attribuita alle sezioni specializzate, istituite presso i tribunali distrettuali, e le decisioni di primo grado erano impugnabili con ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 360 del codice di procedura civile;

che, in punto di non manifesta infondatezza, i giudici rimettenti osservano che le disposizioni censurate determinano rilevanti incertezze applicative e si espongono a dubbi di ragionevolezza sotto più profili. In primo luogo, essi reputano non intellegibile la *ratio* di un'attribuzione «per saltum» alla Corte d'appello di procedimenti che, per struttura e funzione, appartengono ordinariamente al primo grado di giurisdizione. La riforma inciderebbe, altresì, sul carattere unitario della materia della protezione internazionale, determinando una separazione tra il giudice competente a pronunciarsi nel merito sulla domanda di asilo e quello chiamato a sindacare la legittimità del trattenimento disposto nell'ambito della medesima procedura. Tale scissione sarebbe in contrasto con l'esigenza di concentrazione della tutela e di specializzazione del giudice in una materia caratterizzata da elevata complessità tecnica e da diretta incidenza su diritti fondamentali;

che le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto con l'art. 77, secondo comma, Cost. in quanto introdotte con lo strumento della decretazione di urgenza pur nell'evidente mancanza dei relativi presupposti costituzionali;

che le stesse violerebbero anche gli artt. 3, 25 e 102, secondo comma, Cost. poiché la sottrazione della materia al giudice specializzato precostituito per legge, in difetto di una ragione costituzionalmente apprezzabile, integrerebbe una deroga ingiustificata al principio del giudice naturale. Sul punto, i rimettenti ritengono che sia arbitrario e incoerente rinvenire la giustificazione della riforma in una pretesa affinità con il procedimento in materia di mandato d'arresto europeo (MAE), atteso che quest'ultimo si fonda su una decisione giurisdizionale connessa a fatti penalmente rilevanti, mentre il trattenimento del richiedente protezione internazionale, pur incidendo sulla libertà personale, costituisce misura amministrativa, estranea all'accertamento o all'esecuzione di responsabilità penali;

che, infine, secondo quanto rilevato nelle ordinanze iscritte ai numeri 193, 194, 196, 197 e 198 reg. ord. del 2025, la disciplina del giudizio di cassazione (artt. 18, comma 1, lettera a, numero 2, e 18-bis comma 1, lettera b, numeri 1 e 2, del d.l. n. 145 del 2024, come convertito), nella parte in cui riduce a cinque giorni il termine per impugnare il decreto e limita i motivi di ricorso alle sole ipotesi di cui all'art. 606, comma 1, lettere a), b) e c), cod. proc. pen., con esclusione del vizio di motivazione, determinerebbe una irragionevole compressione del diritto di difesa e del diritto all'impugnazione, in contrasto non solo con gli artt. 3 e 24 Cost., ma anche con gli artt. 10, terzo comma, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi due in relazione ai parametri convenzionali ed eurolunitari che esigono, in materia di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, un controllo giurisdizionale effettivo, tempestivo e pienamente accessibile;

che, nei presenti giudizi di legittimità costituzionale, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato;

che, in via preliminare, la difesa statale ha eccepito l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, delle questioni aventi a oggetto l'art. 18-bis, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, nonché l'art. 19 del medesimo decreto-legge;



che, a sostegno di tale eccezione, la difesa statale deduce che le censure relative alle novità sul giudizio di cassazione investirebbero una disciplina destinata a operare solo in un grado successivo rispetto a quello nel quale i giudici a quibus sono chiamati a decidere, mentre, quanto all'art. 19, le ordinanze di rimessione sarebbero prive di una autonoma e specifica motivazione in ordine alla sua rilevanza nei giudizi principali;

che, nel merito, l'Avvocatura generale evidenzia la non fondatezza della questione con riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., osservando che, nel caso di disposizioni introdotte in sede di conversione, un indice sintomatico dell'assenza dei presupposti richiesti dal parametro costituzionale evocato andrebbe ravvisato non tanto nella mancanza di necessità e urgenza, quanto piuttosto nell'eterogeneità o estraneità della materia disciplinata dalla disposizione censurata rispetto al contenuto complessivo del decreto-legge. Tale estraneità non sarebbe ravvisabile nel caso di specie, poiché le disposizioni censurate attengono alla materia della gestione dei flussi migratori e della protezione internazionale, alla quale è riferibile, sotto vari profili, l'intero d.l. n. 145 del 2024, come convertito;

che, quanto alle censure riferite agli artt. 3, 25 e 102, secondo comma, Cost., la difesa dello Stato osserva che le ordinanze di rimessione muoverebbero da una non corretta ricostruzione del quadro normativo e dei principi costituzionali rilevanti. In particolare, l'art. 25, primo comma, Cost., nel porre una riserva di legge sulla individuazione del giudice competente, impedirebbe spostamenti arbitrari del processo da un giudice a un altro, ma non precluderebbe al legislatore di ridefinire, sulla base di criteri generali fissati in anticipo, con atto avente forza di legge, l'assetto delle competenze giurisdizionali, purché nel rispetto del principio di ragionevolezza. Nella normativa in scrutinio tale principio risulterebbe rispettato, in considerazione della comune matrice costituzionale delle garanzie che presidiano ogni limitazione della libertà personale, qualunque sia la causa di restrizione. Non a caso, soggiunge la difesa statale, la Corte d'appello è già investita di procedimenti che incidono sulla libertà personale, quali quelli in tema di mandato d'arresto europeo e di estradizione. Nella memoria si rilevano altresì profili di affinità tra la materia dell'extradizione e quella dell'asilo, tali da escludere che la cognizione del trattenimento dello straniero sia ontologicamente estranea alla competenza delle Corti d'appello.

Considerato che, con le ordinanze in epigrafe, la Corte d'appello di Lecce, sezione immigrazione, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, commi 1, lettera b), e 2, 18, comma 1, lettere a), numeri 1) e 3), e b), 18-bis, comma 1, lettera a), e 19 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, in riferimento agli artt. 77, secondo comma, 3, 25 e 102, secondo comma, Cost.;

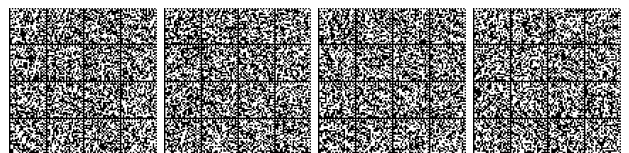
che la medesima Corte d'appello, inoltre, ha censurato gli artt. 18, comma 1, lettera a), numero 2) e 18-bis, comma 1, lettera b, numeri 1) e 2), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, in riferimento agli artt. 77, secondo comma, 3, 10, terzo comma, 24, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi due in relazione all'art. 5, paragrafi 1, lettera f), e 4, CEDU, agli artt. 9 della direttiva 2013/33/UE e 26 della direttiva 2013/32/UE, e agli artt. 6, 18 e 47 CDFUE (ordinanze iscritte ai numeri 193, 194, 196, 197 e 198 reg. ord. del 2025);

che i giudizi devono essere riuniti, in quanto le ordinanze di rimessione hanno a oggetto disposizioni ed evocano parametri costituzionali parzialmente coincidenti;

che la disciplina oggetto di censura è stata modificata per effetto del decreto-legge 12 giugno 2026, n. 100 (Misure urgenti in materia di giustizia e per l'attuazione del Patto dell'Unione europea sulla migrazione e l'asilo del 14 maggio 2024), convertito nella legge 7 agosto 2026, n. 145, che, per un verso, ha ripristinato la competenza delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea per i procedimenti di convalida del provvedimento che dispone o proroga il trattenimento dello straniero richiedente la protezione internazionale (art. 14) e, per l'altro, ha previsto che contro il decreto che decide sulla convalida, sulla proroga o sul riesame del trattenimento o delle misure alternative, sia proponibile ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 360 cod. proc. civ., secondo le modalità indicate all'art. 12, comma 2, lettera g), del medesimo decreto-legge;

che, tuttavia, le nuove disposizioni non trovano applicazione nei giudizi a quibus, atteso che il provvedimento con cui il questore dispone il trattenimento o ne proroga la durata, oggetto dei procedimenti di convalida nell'ambito dei quali sono state sollevate le odierne questioni, va scrutinato, in conformità al principio "tempus regit actum", «in base alle norme vigenti al momento della [...] adozione» (sul punto, ordinanza di questa Corte n. 30 del 2024), restando indifferente il sopravvenire, nelle more del giudizio di convalida sospeso ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), di un mutamento del quadro normativo di riferimento;

che inoltre, l'art. 17, comma 4, del d.l. n. 100 del 2026, come convertito, dispone espressamente che «[a]i procedimenti amministrativi o giudiziari avviati di seguito alla presentazione della domanda di protezione internazionale in data anteriore al 12 giugno 2026, continua ad applicarsi la disciplina previgente fino alla conclusione dei procedimenti medesimi». Tale condizione ricorre pacificamente nei giudizi a quibus, incardinati su domande di protezione internazionale antecedenti alla già menzionata data e tuttora pendenti in ragione della sospensione disposta con le ordinanze di rimessione;



che questa Corte, con la sentenza n. 205 del 2025, depositata il 29 dicembre 2025, data successiva al deposito delle ordinanze di rimessione in esame, ha già dichiarato inammissibili, per difetto di rilevanza, identiche questioni di legittimità costituzionale degli artt. 18, comma 1, lettera *a*), numero 2), e 18-*bis*, comma 1, lettera *b*), numeri 1) e 2), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, nella parte in cui hanno «riformato il giudizio di cassazione sulla convalida di entrambe le figure di trattenimento concernenti, rispettivamente, lo straniero irregolare espulso (art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998) e lo straniero richiedente protezione internazionale (art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015)». La citata sentenza ha considerato «premature interrogarsi sulla conformità a Costituzione delle norme» che disciplinano il processo di legittimità considerato che esse non possono trovare applicazione nel grado di giudizio nel quale i giudici a quibus sono chiamati a decidere;

che con la stessa sentenza n. 205 del 2025 è stata dichiarata inammissibile, in quanto priva di qualsivoglia motivazione sulla rilevanza, la questione concernente «il regime intertemporale delineato dall'art. 19 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito»;

che, sempre con la medesima sentenza, sono state dichiarate non fondate le questioni «relative alle modifiche della competenza a decidere in prima istanza sulla convalida del trattenimento delle persone straniere richiedenti protezione internazionale disposte dagli artt. 16, commi 1, lettera *b*), e 2, 18, comma 1, lettere *a*), numeri 1) e 3), e *b*), e 18-*bis*, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito»;

che, in particolare, questa Corte ha escluso la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., in quanto le disposizioni censurate, introdotte in sede di conversione del decreto-legge, non presentano un «difetto di omogeneità rispetto all'originario decreto-legge»;

che, a tale riguardo, è stato precisato che «solo la palese “estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto legge” [...] o la “evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge” [...] possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione»;

che, con la richiamata sentenza n. 205 del 2025, questa Corte ha altresì ritenuto che le disposizioni censurate non si pongono in contrasto con la garanzia sancita dall'art. 25, primo comma, Cost., la quale deve considerarsi rispettata nei casi, come quello odierno, in cui il legislatore introduca «una modifica della competenza relativa ad una categoria di controversie - quella della convalida dei provvedimenti che dispongono o prorogano il trattenimento dello straniero richiedente asilo - mediante l'indicazione di criteri di determinazione *ratione materiae* e *ratione loci* predeterminati e astratti e, pertanto, operanti pro futuro»;

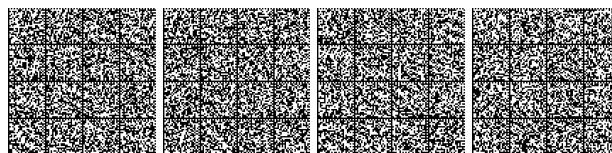
che anche le questioni di legittimità costituzionale relative alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost., in riferimento al principio di ragionevolezza, e dell'art. 102, secondo comma, Cost., sono state dichiarate non fondate con la stessa sentenza;

che, sul punto, questa Corte ha evidenziato che le nuove regole di determinazione della competenza «risultano dotate di sufficiente precisione e intellegibilità [...]. Invero, la novella ha sacrificato l'esigenza di specializzazione *ratione materiae* - e di conseguenza anche quella di concentrazione - per affidare le controversie in esame a giudici che, in quanto assegnatari di procedimenti di esecuzione del MAE e di estradizione, sono muniti di una specializzazione diversa, ma comunque adusi a trattare procedimenti che coinvolgono la libertà personale degli stranieri e che devono essere decisi entro termini stringenti. Va, al riguardo, ricordato che il trattenimento della persona straniera, pur inscrivendosi tra gli atti di estrinsecazione del potere coattivo della pubblica amministrazione [...] si sostanzia in una limitazione della libertà personale»;

che con la stessa sentenza il legislatore è stato invitato a «verificare, nel tempo, la tenuta del nuovo assetto di competenze e operare interventi correttivi nel caso in cui esso si rilevi foriero di difficoltà applicative»;

che le questioni sollevate con le ordinanze in epigrafe ricalcano - nella sostanza, quanto alle norme censurate, ai parametri evocati, al *petitum* e all'*iter* argomentativo - quelle sollevate dalle ordinanze di rimessione oggetto della richiamata sentenza n. 205 del 2025, senza addurre nuovi argomenti idonei a modificare le conclusioni già raggiunte;

che, pertanto, vanno dichiarate manifestamente inammissibili le «questioni di legittimità costituzionale degli artt. 18, comma 1, lettera *a*), numero 2 e 18-*bis* del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, nella parte in cui - al comma 1, lettera *b*), numeri 1) e 2) - ha riformato il giudizio di cassazione sulla convalida di entrambe le figure di trattenimento concernenti, rispettivamente, lo straniero irregolare espulso (art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998) e lo straniero richiedente protezione internazionale (art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015)» (sentenza n. 205 del 2025), questioni sollevate dalle ordinanze iscritte ai numeri 193, 194, 196, 197 e 198 reg. ord. del 2025, in riferimento agli artt. 77, secondo comma, 3, 10, terzo comma, 24, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi due in relazione all'art. 5, paragrafi 1, lettera *f*), e 4, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, all'art. 9 della direttiva (UE) 2013/33 del Parlamento europeo



e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, all'art. 26 della direttiva (UE) 2013/32 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, e agli artt. 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;

che, in riferimento ai medesimi parametri ora richiamati, va, altresì, dichiarata manifestamente inammissibile la questione concernente «il regime intertemporale delineato dall'art. 19 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito»;

che devono essere, infine, dichiarate manifestamente infondate le questioni «relative alle modifiche della competenza a decidere in prima istanza sulla convalida del trattenimento delle persone straniere richiedenti protezione internazionale disposte dagli artt. 16, commi 1, lettera b), e 2, 18, comma 1, lettere a), numeri 1) e 3), e b), e 18-bis, comma 1, lettera a), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito», sollevate, in riferimento agli artt. 77, secondo comma, 3, 25 e 102, secondo comma Cost., con le ordinanze iscritte ai numeri 115, 132, 133, 134, 135, 140 e 195.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 18, comma 1, lettera a), numero 2), 18-bis, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), e 19 del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione di flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, sollevate - in riferimento agli artt. 77, secondo comma, 3, 10, terzo comma, 24, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, questi ultimi due in relazione all'art. 5, paragrafi 1, lettera f), e 4, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, all'art. 9 della direttiva (UE) 2013/33 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, all'art. 26 della direttiva (UE) 2013/32 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, e agli artt. 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - dalla Corte d'appello di Lecce, sezione immigrazione, in composizione monocratica, con le ordinanze iscritte ai numeri 193, 194, 196, 197 e 198 del registro ordinanze del 2025, e, quanto all'art. 19 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, anche con le altre ordinanze in epigrafe;

2) dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, commi 1, lettera b), e 2, 18, comma 1, lettere a), numeri 1) e 3), e b), e 18-bis, comma 1, lettera a), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 77, secondo comma, 3, 25 e 102, secondo comma, Cost., dalla Corte d'appello di Lecce, sezione immigrazione, in composizione monocratica, con le ordinanze indicate in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

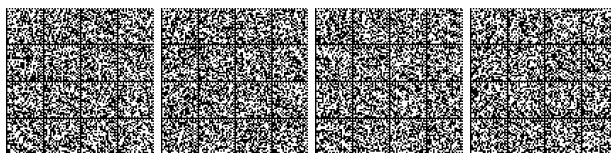
Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 ottobre 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 168

Ordinanza 5 - 9 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Intervento nel giudizio incidentale di terzi i quali non sono parti nel giudizio in via principale avente ad oggetto la disposizione che prevede che la partecipazione dei magistrati onorari, in servizio alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 116 del 2017, alle procedure valutative di conferma comporta la loro rinuncia ad ogni pretesa conseguente al rapporto onorario pregresso - Soggetti legittimati ex art. 4, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, come modificate con la deliberazione del 12 marzo 2026 - Terzi parti di un altro giudizio, pendente alla data di pubblicazione dell'ordinanza di rimessione sulla *Gazzetta Ufficiale*, e che abbiano, entro tale termine, formulato un'eccezione di illegittimità costituzionale sulla medesima disposizione - Ammissibilità degli interventi.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Memorie depositate dagli intervenienti, ai sensi dell'art. 5, comma 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, come modificate con la deliberazione del 12 marzo 2026, concernenti l'ammissibilità dell'intervento nonché memorie integrative depositate, ai sensi dell'art. 7, comma 2, delle stesse Norme integrative, nell'imminenza dell'udienza - Inammissibilità di entrambe le memorie - Assegnazione agli intervenienti ammessi del termine del 13 ottobre 2026 per il deposito di memorie ai sensi dell'indicato art. 7, comma 2.

- Decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, art. 29, comma 5, come sostituito dall'art. 1, comma 629, lettera a), della legge 30 dicembre 2021, n. 234.
- Costituzione, artt. 24, 111 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 47; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità 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), promosso dal Consiglio di Stato, settima sezione, nel procedimento vertente tra D. D.S. e altri e il Ministero della giustizia, con ordinanza del 24 marzo 2026, iscritta al n. 62 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visti gli atti di costituzione di L. D.B. e altri;

visti gli atti di intervento di F. B e altri e di C. B. e altri;

udito il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella, nella camera di consiglio del 5 ottobre 2026 fissata, ai sensi dell'art. 5, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, per la decisione sull'ammissibilità dell'intervento di F. B e altri e di C. B. e altri;



deliberato nella camera di consiglio del 5 ottobre 2026.

Ritenuto che il Consiglio di Stato, sezione settima, con ordinanza del 24 marzo 2026, iscritta al n. 62 del registro ordinanze 2026, ha sollevato, in riferimento agli artt. 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questioni di legittimità 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), ai sensi del quale la «partecipazione» dei magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 116 del 2017 alle procedure valutative di conferma di cui al comma 3 del medesimo art. 29 «comporta rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso»;

che, con due distinti atti depositati il 18 e il 19 maggio 2026, hanno richiesto di intervenire in giudizio, a ministero dei medesimi difensori, cinquantaquattro giudici onorari di Tribunale (GOT) e vice procuratori onorari della Repubblica (VPO);

che costoro hanno riferito di essere parti appellanti in un diverso giudizio innanzi al Consiglio di Stato (reg. ric. n. 4300 del 2025), proposto per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, 11 novembre 2024, n. 20056;

che in tale giudizio - sospeso con ordinanza 23 marzo 2026, n. 2439, in attesa della pronuncia di questa Corte sulle questioni già sollevate in precedenza dal Consiglio di Stato, sezione settima, con ordinanza del 24 settembre 2025, iscritta al n. 204 del registro ordinanze 2025 - gli appellanti, con memoria depositata il 6 febbraio 2026, hanno eccepito l'illegittimità costituzionale della medesima disposizione in questa sede censurata, per violazione degli artt. 3, 24, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 19, paragrafo 1, comma 2, del Trattato sull'Unione europea e 47 CDFUE, oltre che all'art. 6, paragrafo 1, CEDU e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU;

che, tanto premesso, hanno chiesto di essere ammessi all'intervento ai sensi del vigente art. 4, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

che, con due distinte memorie depositate il 19 giugno 2026, i medesimi soggetti hanno ulteriormente illustrato le ragioni della sussistenza dei presupposti di ammissibilità del loro intervento;

che in data 29 settembre 2026 due dei cinquantaquattro soggetti che hanno richiesto di intervenire hanno depositato una memoria integrativa volta ad argomentare la fondatezza delle questioni sollevate dal rimettente.

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

che, ai sensi del nuovo art. 4, comma 4, delle predette Norme integrative, può essere autorizzato «l'intervento delle parti di altri giudizi, pendenti innanzi a un giudice di cui all'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, alla data di pubblicazione dell'ordinanza di rimessione sulla *Gazzetta Ufficiale*, nei quali debba essere applicata la disposizione censurata e una delle parti abbia già formulato entro tale termine una eccezione di illegittimità costituzionale concernente la medesima disposizione»;

che questa Corte deve dunque procedere in camera di consiglio alla decisione sull'ammissibilità degli interventi, ai sensi del vigente art. 5, comma 1, delle Norme integrative;

che il comma 2 della disposizione da ultimo citata stabilisce che «[i]l cancelliere dà immediata comunicazione del decreto di fissazione della camera di consiglio di cui al comma 1 all'interveniente, alle parti costituite, nonché agli intervenienti di cui all'art. 4, commi 1 e 2», e che solo «[q]uesti ultimi e le parti costituite, entro dieci giorni dall'avvenuta comunicazione, hanno facoltà di depositare con modalità telematica sintetiche memorie concernenti esclusivamente la questione dell'ammissibilità dell'intervento» (ordinanze n. 102 e n. 101 del 2026), mentre l'eventuale deposito di memorie integrative nell'imminenza dell'udienza pubblica, ai sensi dell'art. 7, comma 2, delle Norme integrative, è consentito soltanto a coloro il cui intervento sia già stato ritenuto ammissibile da questa Corte (ordinanza n. 101 del 2026);

che, alla luce delle disposizioni da ultimo citate, le memorie depositate il 19 giugno e il 29 settembre 2026 sono inammissibili;

che sussistono, invece, i presupposti di ammissibilità degli interventi di cui al menzionato art. 4, comma 4, dal momento che gli intervenienti: a) sono parti di un altro giudizio pendente, alla data di pubblicazione dell'ordinanza di rimessione nella *Gazzetta Ufficiale* (29 aprile 2026), innanzi al Consiglio di Stato; b) in quel giudizio hanno proposto domande parzialmente coincidenti con quelle azionate dalle parti dell'odierno giudizio principale, rivendicando diritti pregressi alla loro stabilizzazione, sì che ivi trova applicazione il censurato art. 29, comma 5, del d.lgs. n. 116 del



2017; c) nel medesimo giudizio, prima della menzionata pubblicazione dell'ordinanza di rimessione, hanno formulato eccezione di illegittimità costituzionale concernente la stessa disposizione.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara ammissibili gli interventi spiegati nel giudizio iscritto al n. 62 reg. ord. del 2026;
- 2) dichiara inammissibili le memorie depositate dagli intervenienti ai sensi dell'art. 5, comma 2, e dell'art. 7, comma 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;
- 3) assegna ai medesimi intervenienti il termine fino al 13 ottobre 2026 per il deposito di memorie ai sensi dell'art. 7, comma 2, delle Norme integrative.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 ottobre 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 ottobre 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260168

N. 169

Sentenza 22 settembre - 13 ottobre 2026

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di Saverio De Bonis, senatore all'epoca dei fatti, condannato per il reato di diffamazione aggravata dal Tribunale di Matera - Rigetto, nel procedimento penale, delle eccezioni di insindacabilità delle opinioni del parlamentare - Rinvio delle udienze tenute nel relativo processo penale - Violazione delle attribuzioni costituzionali del Senato - Non spettanza al suddetto Tribunale di adottare né i provvedimenti di rigetto dell'eccezione di applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost. né quelli di rinvio delle udienze, né la sentenza del 1° marzo 2024, n. 225 a carico dell'allora senatore Saverio De Bonis e conseguente annullamento degli indicati provvedimenti.

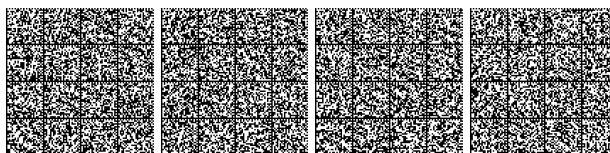
- Tribunale di Matera, sezione penale, sentenza 1° marzo 2024, n. 225; provvedimenti del 3 febbraio, 9 giugno e 1° dicembre 2023, nonché 16 febbraio 2024; sentenza del 1° marzo 2024, n. 225.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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



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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito sia della sentenza del Tribunale ordinario di Matera, sezione penale, 1° marzo 2024, n. 225 emessa nel procedimento penale n. 2664/21 R.G.N.R. a carico dell'allora senatore Saverio De Bonis, sia dei provvedimenti del medesimo Tribunale di rigetto dell'eccezione di insindacabilità ex art. 68, primo comma, della Costituzione, nonché quelli di rinvio delle udienze del 3 febbraio, del 9 giugno e del 1° dicembre 2023 e del 16 febbraio 2024, promosso dal Senato della Repubblica, con ricorso notificato il 9 gennaio 2026, depositato in cancelleria il 23 gennaio 2026, iscritto al n. 5 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2026, fase di merito.

Visti gli atti di intervento di F. C. e della Camera dei deputati;

udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2026 il Giudice relatore Francesco Saverio Marini;

uditi gli avvocati Vinicio Settimio Nardo per il Senato della Repubblica, Marco Cerase per la Camera dei deputati, nonché Luisa Torchia per F. C.;

deliberato nella camera di consiglio del 22 settembre 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 23 gennaio 2026 (reg. confl. pot. n. 5 del 2025), il Senato della Repubblica ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento sia alla sentenza del Tribunale ordinario di Matera, sezione penale, del 1° marzo 2024, n. 225, sia ai provvedimenti di rigetto dell'eccezione di applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, nonché quelli di rinvio delle udienze tenutesi nel relativo processo penale adottati dal medesimo Tribunale il 3 febbraio, il 9 giugno e il 1° dicembre 2023, nonché il 16 febbraio 2024.

Con la citata sentenza, il Tribunale ha condannato l'allora senatore Saverio De Bonis, in relazione al reato di diffamazione aggravata (art. 595, terzo comma, del codice penale), per avere riprodotto sulla propria pagina Facebook il 16 agosto 2021 un articolo risalente al 2006 pubblicato dal quotidiano «La Gazzetta del Mezzogiorno», dal titolo «Grano contaminato: imprenditore sapeva». L'imputato aveva aggiunto la seguente nota: «correva l'anno 2006 e l'imprenditore - secondo quanto accertato - sapeva dell'ocratossina sin dal momento dell'acquisto in Canada del grano».

In sintesi, il senatore De Bonis avrebbe leso la reputazione dell'imprenditore F. C., avvallando l'ipotesi che quest'ultimo avesse posto in commercio grano contaminato, nonostante l'assoluzione intervenuta in sede penale in relazione a tale fatto.

2.- Il ricorrente riferisce che nel corso del giudizio penale contro il senatore De Bonis è stata avanzata dalla difesa, sin dalla fase preliminare, eccezione attinente alla insindacabilità della condotta attribuita all'imputato, in quanto opinione espressa nell'esercizio della funzione parlamentare ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

Il Tribunale, anziché pronunciare sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale, oppure investire con ordinanza il Senato della Repubblica della questione concernente l'insindacabilità, ha proceduto nel giudizio in occasione delle udienze del 3 febbraio, del 9 giugno e del 1° dicembre 2023 e del 16 febbraio 2024.

Infine, ha pronunciato sentenza di condanna il 1° marzo 2024.

Il Senato ricorrente rileva che, così procedendo, il Tribunale di Matera ha violato l'art. 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), in base al quale, ove avanti all'autorità giudiziaria sia sollevata eccezione di insindacabilità ex art. 68, primo comma, Cost., il giudice penale pronuncia immediatamente sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen., nel caso in cui reputi fondata l'eccezione (comma 3), ovvero ordinanza non impugnabile di trasmissione degli atti al ramo del Parlamento al quale l'imputato apparteneva al tempo del fatto, qualora ritenga l'eccezione infondata (comma 4).



Spetta alla Camera di appartenenza così investita deliberare sull'insindacabilità, ferma la prerogativa del giudice di promuovere conflitto di attribuzione avanti a questa Corte, ove non condivida un'eventuale delibera di insindacabilità.

La procedura delineata dall'art. 3 della legge n. 140 del 2003, prosegue il ricorrente, conferisce sviluppo all'art. 68, primo comma, Cost., che riserva alle Camere l'apprezzamento in ordine alla sussistenza della prerogativa.

Pertanto, omettendo di investire immediatamente il Senato della Repubblica (Camera alla quale l'imputato apparteneva al tempo del fatto), il Tribunale di Matera, fin dall'adozione dei provvedimenti di rinvio delle udienze, avrebbe menomato le attribuzioni costituzionali del ricorrente, aggravando il *vulnus* mediante la pronuncia di una sentenza di condanna, con la quale si è esclusa la sussistenza di un caso di insindacabilità.

Il ricorrente aggiunge che il giudice è tenuto a dare applicazione immediata all'art. 3 della legge n. 140 del 2003, anche se il parlamentare non si attiva per sollecitare l'intervento della Camera di appartenenza, e richiama ampia giurisprudenza costituzionale in punto di insindacabilità ex art. 68, primo comma, Cost.

3.- Il Senato della Repubblica conclude che gli atti indicati debbano essere annullati da questa Corte, con dichiarazione di non spettanza del potere di adottarli in capo al Tribunale di Matera.

4.- Con ordinanza n. 181 del 2025 il ricorso per conflitto è stato dichiarato ammissibile, ai sensi dell'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e si è disposta la notificazione del ricorso e dell'ordinanza di ammissibilità anche alla Camera dei deputati.

5.- Con ordinanza n. 124 del 2026 è stato dichiarato ammissibile l'intervento di F. C., che ha chiesto il rigetto del ricorso, invocando un'interpretazione restrittiva dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003.

6.- Con atto depositato il 24 febbraio 2026, è intervenuta in giudizio la Camera dei deputati, riservandosi di depositare successiva memoria e chiedendo a questa Corte di accogliere il ricorso del Senato della Repubblica.

7.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, il Senato della Repubblica ha depositato memoria, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

Il ricorrente richiama l'effetto temporaneamente inibente che la delibera di insindacabilità produce sull'attività giurisdizionale ai sensi dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003 per dedurre che esso si verifica anche innanzi all'eccezione di insindacabilità proposta al giudice dalla parte che vi ha interesse.

A fronte di ciò, le argomentazioni svolte dal terzo interveniente per dimostrare la assenza del nesso funzionale tra le opinioni espresse dal senatore De Bonis e l'attività parlamentare cadrebbero nella «eccentricità», perché elusive quanto al vizio procedimentale nel quale sarebbe caduto il Tribunale di Matera.

8.- Alle conclusioni del Senato ha aderito con autonoma memoria la Camera dei deputati, rammentando che il potere del giudice di procedere senza investire la Camera di appartenenza della questione della insindacabilità fu previsto dall'art. 3 del decreto-legge 14 gennaio 1994, n. 23 (Disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione), mai convertito.

Allo stato, pertanto, tale potere non sussiste, mentre il terzo interveniente, sostenendo il contrario, cadrebbe nell'errore di far discendere tale regola processuale dall'assenza sostanziale dei requisiti dell'insindacabilità.

9.- A sua volta l'interveniente F. C. ha depositato memoria, insistendo per il rigetto del ricorso.

Si sostiene, in particolare, che l'interpretazione dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003 debba essere restrittiva, per evitare che la prerogativa si muti in privilegio personale.

Nel caso di specie, le dichiarazioni del senatore De Bonis sarebbero chiaramente estranee all'attività parlamentare, con la conseguenza che di esse debba conoscere direttamente il giudice, secondo la via indicata dalla sentenza n. 154 del 2004 di questa Corte e secondo quanto suggerito dalla stessa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Considerato in diritto

10.- Con ricorso depositato il 23 gennaio 2026 (reg. confl. pot. n. 5 del 2025), il Senato della Repubblica ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento sia alla sentenza del Tribunale ordinario di Matera, sezione penale, 1° marzo 2024, n. 225, sia ai provvedimenti di rigetto dell'eccezione di applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost., nonché quelli di rinvio delle udienze tenutesi nel relativo processo penale adottati dal medesimo Tribunale il 3 febbraio, il 9 giugno e il 1° dicembre 2023, nonché il 16 febbraio 2024.

In tale processo Saverio De Bonis, già senatore della Repubblica al tempo dei fatti, è imputato del delitto di diffamazione aggravata (art. 595, terzo comma, cod. pen.) in danno di F. C., per avere riprodotto e commentato sulla propria pagina Facebook del 16 agosto 2021 l'articolo del 2006 di un quotidiano, nel quale F. C. era sospettato di avere posto in commercio grano contaminato. Nel frattempo, tuttavia, F. C. era stato assolto da tale imputazione in sede penale.



Il Senato della Repubblica rileva che il Tribunale ha disposto quattro rinvii dell'udienza, e ha, infine, condannato De Bonis, nonostante l'imputato avesse immediatamente eccepito l'insindacabilità dell'opinione espressa ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. Il giudice avrebbe così violato l'art. 3 della legge n. 140 del 2003, recante «attuazione» dell'art. 68 Cost., che per tali casi prescrive all'autorità giudiziaria procedente, ove non intenda accogliere l'eccezione e quindi pronunciare immediatamente sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen., di investire la Camera di appartenenza della questione concernente l'insindacabilità.

11.- Con ordinanza n. 181 del 2025 questa Corte ha giudicato ammissibile il ricorso, la partecipazione al quale è stata estesa alla Camera dei deputati, con valutazione che va in questa sede integralmente confermata.

12.- Con ordinanza n. 124 del 2026 si è altresì reputato ammissibile l'intervento di F. C., in quanto persona offesa dal reato, costituitasi parte civile, per il quale il Tribunale di Matera ha pronunciato sentenza.

13.- Nel merito, il ricorso è fondato.

Va in primo luogo chiarito che esso non ha per oggetto l'insindacabilità delle dichiarazioni contestate a Saverio De Bonis, sulla quale il Senato ricorrente neppure si pronuncia.

La menomazione delle attribuzioni costituzionali del Senato deriva, infatti, dalla decisione del Tribunale di Matera di proseguire nel giudizio penale - e di definirlo con sentenza di condanna - pur a fronte di un'eccezione, più volte reiterata dalla difesa dell'imputato, concernente l'insindacabilità dell'opinione espressa. Il giudice ha respinto tale eccezione, reputando le dichiarazioni estranee all'esercizio della funzione parlamentare, mentre l'art. 3 della legge n. 140 del 2003 gli avrebbe imposto di trasmettere gli atti al Senato della Repubblica affinché quest'ultimo potesse pronunciarsi sull'insindacabilità.

L'art. 3 della legge n. 140 del 2003 è assolutamente chiaro nel tracciare tale ultimo percorso laddove il giudice ritenga non fondata l'eccezione di insindacabilità. In ragione della sua evidenza lessicale, la disposizione non si presta affatto alla correzione restrittiva che il terzo interveniente suggerisce in via interpretativa, nel senso di consentire all'autorità giudiziaria di procedere ove l'eccezione appaia del tutto fuori fuoco. Non è infatti consentito «“piegare” in via interpretativa, sia pure costituzionalmente e eurounitariamente orientata», una disposizione «a un significato diverso, a fronte dell'univoco dettato della norma, come letta nel contesto normativo nel quale è inserita» (sentenza n. 129 del 2026).

Insieme a tale considerazione è altrettanto dirimente rilevare che l'art. 3 della legge n. 140 del 2003, per tale parte, non si presta ad alcun dubbio di legittimità costituzionale, posto che istituisce un meccanismo di leale collaborazione tra poteri dello Stato, chiamati entrambi, ciascuno nell'ambito della propria sfera di attribuzioni costituzionali, ad apprezzare il campo applicativo della immunità parlamentare.

Così, «[p]ur attraverso una legislazione di rango ordinario dai contenuti costituzionalmente non vincolati», questa disposizione garantisce «un efficace e corretto funzionamento della prerogativa parlamentare» (sentenza n. 149 del 2007), stabilendo che il giudice, ove ritenga insussistente la garanzia, è tenuto a investire della questione la Camera di appartenenza, salvo il potere di promuovere conflitto di attribuzione avanti a questa Corte, ove non ne condivida un'eventuale delibera di insindacabilità. Del resto, l'art. 3, comma 5, della legge n. 140 del 2003 non paralizza indefinitamente il corso della funzione giurisdizionale, che si riavvia in ogni caso una volta decorso il termine di 90 giorni dalla ricezione degli atti da parte della Camera competente (termine prorogabile per non più di 30 giorni).

In definitiva, questa disposizione, anche per la parte qui in rilievo, costituisce una attuazione dell'art. 68, primo comma, Cost. non costituzionalmente illegittima, in quanto «finalizzata a rendere immediatamente e direttamente operativo sul piano processuale» il disposto di tale precetto costituzionale (sentenza n. 120 del 2004).

Inconferente, infine, è l'argomento speso dall'interveniente F. C. laddove richiama la sentenza n. 154 del 2004 di questa Corte per sostenere che il giudice ordinario, chiamato a interpretare direttamente anche le norme costituzionali in materia di immunità, possa valutare autonomamente la sussistenza dei presupposti dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost.

Il precedente riguarda l'identificazione degli atti funzionali del Presidente della Repubblica: aspetto del tutto disomogeneo rispetto all'oggetto dell'odierno conflitto, sia per la natura monocratica dell'organo, sia, soprattutto, perché rispetto all'insindacabilità degli atti presidenziali non è prevista una procedimentalizzazione di fonte legislativa analoga a quella contenuta nella legge n. 140 del 2003.

14.- Da ciò consegue che questa Corte non ha alcuna ragione per discostarsi da quanto deciso, in un caso del tutto sovrapponibile a quello attuale, con la sentenza n. 149 del 2007, nella quale si è chiarito che la mera prosecuzione del processo, a fronte dell'eccezione di insindacabilità, «costituisce un evidente disconoscimento delle funzioni costituzionalmente attribuite» alla Camera di appartenenza «e si traduce anche nella violazione di quell'obbligo di leale collaborazione che, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, deve sempre e comunque caratterizzare le relazioni tra i poteri dello Stato».



15.- Il Tribunale di Matera è perciò incorso in una palese violazione della legalità costituzionale. Il procedimento previsto dalla legge n. 140 del 2003, del resto, non priva di tutela la persona offesa, che, ove intervenga una delibera di insindacabilità da parte della Camera di appartenenza del parlamentare, ben può sollecitare il giudice a promuovere conflitto innanzi a questa Corte.

16.- Pertanto, non spettava al Tribunale di Matera, sezione penale, proseguire nel giudizio e definirlo con sentenza, a fronte dell'eccezione di insindacabilità avanzata dalla difesa dell'imputato. Sia i provvedimenti di rigetto dell'eccezione proposta, sia quelli di rinvio ad altra udienza del 3 febbraio 2023, nonché quelli di rinvio del 9 giugno e del 1° dicembre 2023 e del 16 febbraio 2024, sia la sentenza del medesimo Tribunale del 1° marzo 2024, n. 225 devono conseguentemente essere annullati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava al Tribunale ordinario di Matera, sezione penale, adottare né i provvedimenti di rigetto dell'eccezione di insindacabilità ex art. 68, primo comma, della Costituzione, né quelli di rinvio ad altra udienza del 3 febbraio 2023, nonché quelli di rinvio del 9 giugno e del 1° dicembre 2023 e del 16 febbraio 2024, né la sentenza 1° marzo 2024, n. 225, a carico dell'allora senatore Saverio De Bonis;

2) annulla per l'effetto i provvedimenti indicati al punto che precede.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco Saverio MARINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 13 ottobre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260169

N. 170

Sentenza 23 settembre - 13 ottobre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Campania - Concorso per istruttore di sistemi informativi e tecnologie - Proroga della validità della relativa graduatoria, già scaduta, al 31 dicembre 2025 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi di eguaglianza, buon andamento, imparzialità e dell'affidamento dei partecipanti alle procedure selettive - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Campania 16 ottobre 2025, n. 20, art. 1, comma 1, lettera *ttt*).
- Costituzione, artt. 3 e 97.



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. 1, comma 1, lettera *ttt*), della legge della Regione Campania 16 ottobre 2025, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 (Testo unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11) e ulteriori disposizioni transitorie», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15 dicembre 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2025, e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 23 settembre 2026 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato dello Stato Giorgio Santini per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'avvocata Almerrina Bove per la Regione Campania;

deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato e depositato il 15 dicembre 2025, iscritto al n. 47 reg. ric. del 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *ttt*), della legge della Regione Campania 16 ottobre 2025, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 (Testo unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11) e ulteriori disposizioni transitorie», in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

La disposizione impugnata aggiunge alla legge reg. Campania n. 7 del 2020 l'art. 158-*bis*, il quale stabilisce che «1. Al fine di assicurare l'efficace attuazione degli interventi previsti dalla presente legge e di garantire adeguati livelli di efficienza amministrativa, tecnica e operativa, la validità della graduatoria regionale relativa al concorso pubblico, per titoli ed esami per il reclutamento di novantotto posti di ex categoria C, profilo professionale di istruttore sistemi informativi e tecnologie, confermata in via definitiva con decreto del Direttore generale della Direzione generale per le risorse umane n. 96 del 27 settembre 2022, è prorogata fino al 31 dicembre 2025».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale disposizione prorogherebbe, fino al 31 dicembre 2025, la validità di una graduatoria concorsuale già scaduta alla data di entrata in vigore della legge regionale. Sarebbe, dunque, «stabilita non una proroga di una graduatoria ancora efficace - ipotesi riconosciuta dall'ordinamento - ma una vera e propria rimessione in termini, del tutto estranea al quadro normativo statale e alla relativa interpretazione consolidata».

L'Avvocatura generale sostiene che la disciplina nazionale in materia di validità delle graduatorie, dettata dall'art. 35, comma 5-*ter*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) prevederebbe un limite temporale preciso e non derogabile entro il quale l'amministrazione può attingere alla graduatoria; una volta superato tale limite, la graduatoria stessa perderebbe efficacia e non potrebbe più essere utilizzata ai fini del reclutamento di personale.



La disposizione impugnata rivitalizzerebbe una graduatoria i cui effetti sarebbero ormai esauriti e introdurrebbe una disciplina extra ordinem che inciderebbe direttamente sui principi costituzionali di eguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost. «consentendo un accesso all'impiego pubblico al di fuori delle condizioni previste dalla normativa statale e alterando l'affidamento di chi partecipa a procedure selettive nel rispetto delle regole vigenti».

Una simile rimessione in termini sarebbe priva di fondamento normativo e in contrasto con la necessaria uniformità dei criteri di reclutamento e, determinando un'irragionevole disparità di trattamento, comprometterebbe la regolarità dell'azione amministrativa, in violazione dei predetti parametri costituzionali.

2.- La Regione Campania si è costituita in giudizio deducendo l'inammissibilità della questione in quanto irrilevante.

La difesa regionale evidenzia che, come risulta dalla relazione istruttoria della Direzione generale per le risorse umane dell'amministrazione regionale della Campania del 19 dicembre 2025, n. 16514, «la disposizione legislativa regionale oggetto di impugnativa statale non ha comunque avuto alcun effetto sostanziale in ordine alla gestione amministrativa della graduatoria *de qua*, in quanto le relative assunzioni presso la G.R.C. [Giunta della Regione Campania] in attuazione del PIAO [Piano integrato di attività e organizzazione] erano già state ultimate entro il precedente termine di scadenza [della suddetta graduatoria] del 26/09/25».

3.- In prossimità dell'udienza pubblica, questa Corte, ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, ha chiesto alla Regione Campania di fornire le seguenti informazioni: *a)* il numero complessivo degli idonei inseriti nella graduatoria definitiva relativa al concorso cui si riferisce la disposizione oggetto di impugnazione; *b)* il numero degli idonei che, prima del 26 settembre 2025, hanno espressamente rinunciato all'assunzione ovvero siano da considerarsi rinunciatari per effetto di comportamenti concludenti o di altre cause previste dalla disciplina applicabile, con l'indicazione dei relativi presupposti; *c)* il numero degli idonei che, alla data del 26 settembre 2025, non risultavano assunti e non avevano manifestato, né espressamente né implicitamente, la volontà di rinunciare all'assunzione. Inoltre, è stato chiesto di chiarire se la proroga della validità della graduatoria prevista dalla disposizione impugnata ha prodotto effetti sul piano amministrativo e di precisare, in particolare, se, successivamente al 26 settembre 2025, sono state effettuate assunzioni mediante lo scorrimento della medesima graduatoria a qualsiasi titolo o in attuazione di qualsiasi atto amministrativo.

4.- La Regione Campania, con nota della Giunta regionale-Direzione generale risorse umane, depositata il 7 agosto 2026, nel fornire le informazioni richieste da questa Corte, ha affermato che nessuna assunzione è avvenuta dopo la scadenza della graduatoria (26 settembre 2025) e che, pertanto, la disposizione regionale impugnata non ha avuto attuazione.

In particolare, la Regione ha chiarito che, nonostante la proroga della graduatoria disposta dalla norma regionale oggetto di impugnazione, non è stata disposta alcuna ulteriore assunzione mediante scorrimento della graduatoria stessa dopo il 26 settembre 2025.

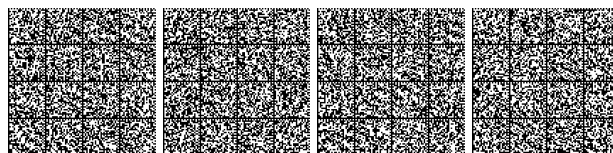
5.- Con memoria del 2 settembre 2026 il Presidente del Consiglio dei ministri, in considerazione di quanto rappresentato nella memoria della Regione Campania circa la mancata applicazione della disposizione impugnata, si riservava di valutare il proprio interesse alla presente questione di legittimità costituzionale.

6.- Nel corso dell'udienza pubblica, relativamente al presente motivo di ricorso, l'Avvocatura generale ha manifestato il proprio interesse al proseguimento del giudizio costituzionale.

Considerato in diritto

7.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 47 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *ttt*), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

Tale disposizione, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, nel prorogare la validità di una graduatoria concorsuale già scaduta alla data di entrata in vigore della legge regionale, restituirebbe efficacia a una graduatoria non più in vigore e introdurrebbe una disciplina che viola i principi costituzionali di eguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost. Ciò in quanto consentirebbe l'accesso all'impiego pubblico con modalità contrastanti con la normativa statale che regola la materia e, in particolare, con i criteri di reclutamento stabiliti dall'art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, determinando un'irragionevole disparità di



trattamento e compromettendo la regolarità dell'azione amministrativa, nonché tradendo l'affidamento di chi partecipa ad analoghe procedure selettive.

8.- Riservata a separate pronunce ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale, quella all'esame nel presente giudizio è inammissibile.

Nella fattispecie in esame, alla luce della documentazione prodotta in giudizio dalla resistente e non contestata dal ricorrente, risulta chiaramente che nessuna assunzione relativa al concorso pubblico per il reclutamento di novantotto unità di personale, profilo professionale di istruttore sistemi informativi e tecnologie, è avvenuta sotto la vigenza della disposizione regionale impugnata.

L'art. 1, comma 1, lettera *ttt*), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, quindi, non ha mai avuto attuazione e neppure potrà averla in futuro, dal momento che il termine di scadenza della graduatoria oggetto del ricorso è definitivamente spirato il 31 dicembre 2025.

Come in più occasioni affermato da questa Corte nei giudizi in via d'azione, deve sussistere un interesse attuale e concreto a proporre l'impugnazione, per conseguire, attraverso la pronuncia richiesta, un'utilità diretta e immediata (in tal senso, sentenze n. 145 del 2026, n. 107 del 2021, n. 56 del 2020 e n. 141 del 2016).

Nel caso oggetto della disposizione impugnata, non risulta più sussistente un interesse concreto e attuale a una pronuncia di questa Corte, in quanto non si rinvergono le caratteristiche della concretezza e dell'attualità della lamentata lesione dei principi costituzionali evocati. Come affermato dalla giurisprudenza costituzionale, infatti, il «sindacato costituzionale deve trovare spazio [solo] ove la norma, seppure [...] a efficacia temporale limitata, abbia prodotto effetti» (sentenze n. 189 del 2022 e n. 260 del 2017; in senso analogo, ordinanza n. 1 del 2017).

Alla luce delle su esposte considerazioni, deve essere, pertanto, dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *ttt*), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, promossa in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso in epigrafe;

*dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *ttt*), della legge della Regione Campania 16 ottobre 2025, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 (Testo unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11) e ulteriori disposizioni transitorie», promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.*

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 13 ottobre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260170



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 17

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 ottobre 2026
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica – Norme della Regione Emilia-Romagna – Modalità organizzative per l’attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024 in materia di suicidio medicalmente assistito – Disposizioni generali sull’accesso – Previsione che la Regione, nell’esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute di cui all’art. 117, comma terzo, Cost., disciplina le modalità organizzative uniformi per l’attuazione di quanto disposto dalle suddette sentenze della Corte costituzionale.

Sanità pubblica – Norme della Regione Emilia-Romagna – Modalità organizzative per l’attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024 in materia di suicidio medicalmente assistito – Disposizioni generali sull’accesso – Previsione che il direttore generale regionale competente in materia di salute adotta le istruzioni tecnico-operative attuative delle disposizioni della legge regionale n. 10 del 2026 entro dieci giorni dalla sua entrata in vigore.

Sanità pubblica – Norme della Regione Emilia-Romagna – Modalità organizzative per l’attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024 in materia di suicidio medicalmente assistito – Iter istruttorio – Previsione che la Commissione di valutazione multidisciplinare permanente provvede alla verifica della documentazione e procede all’accertamento della ricorrenza dei requisiti per l’accesso alla procedura, tra l’altro, effettuando, di norma, salvo ve ne siano motivate ragioni in senso contrario, una prima visita al paziente, recandosi nel luogo in cui si trova.

Sanità pubblica – Norme della Regione Emilia-Romagna – Modalità organizzative per l’attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024 in materia di suicidio medicalmente assistito – Iter istruttorio – Previsione che la Commissione di valutazione multidisciplinare permanente provvede alla verifica della documentazione e procede all’accertamento della ricorrenza dei requisiti per l’accesso alla procedura, tra l’altro, accertando che il paziente sia stato informato, in maniera chiara e adeguata, prima della presentazione dell’istanza, della possibilità di accedere a percorsi alternativi disponibili, quali, a titolo non esaustivo, percorso di cure palliative, sedazione palliativa profonda continua e terapia del dolore, nonché valutando se possano esservi motivi di ripensamento del paziente, anche attraverso l’offerta di uno specifico supporto psicologico.

– Legge della Regione Emilia-Romagna 28 luglio 2026, n. 10 (Modalità organizzative per l’attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 242/2019 e n. 135/2024 in materia di suicidio medicalmente assistito), artt. 1, commi 1 e 2, e 5, comma 1, lettere b) e d).

Ricorso *ex art. 127 Cost* nell’interesse del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura generale dello Stato (cod. fiscale 80224030587), presso i cui uffici in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato (fax 06.96.51.40.00, indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) nei confronti della Regione Emilia-Romagna, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge Regionale 28 luglio 2026, n. 10, recante «Modalità organizzative per l’attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 242/2019 e n. 135/2024 in materia di suicidio medicalmente assistito», pubblicata sul B.U.R. Emilia Romagna n. 57 del 28 luglio 2025, in particolare dei suoi articoli 1 commi 1 e 2, e 5, comma 1, lettere b) e d), in virtù della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 24 settembre 2026.

La Regione Emilia-Romagna ha emanato la legge Regionale in epigrafe indicata, la quale si propone, secondo quanto previsto dalla sopra riportata rubrica, di dettare «modalità organizzative per l’attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 242/2019 e n. 135/2024 in materia di suicidio medicalmente assistito». Tale legge presenta diversi profili di illegittimità costituzionale, in relazione, in particolare, agli articoli precisati in epigrafe: il Consiglio dei ministri ha pertanto ritenuto di doverla impugnare, e a tanto in effetti si provvede mediante il presente ricorso, sulla base dei seguenti motivi.



1. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della L.R. Emilia Romagna n. 10/2026, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

1.1 L'art. 1, comma 1, della L.R. Emilia Romagna n. 10/2026, rubricato «Finalità e organizzazione della procedura di accesso al suicidio medicalmente assistito», stabilisce che la Regione Emilia-Romagna, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute di cui all'art. 117, comma terzo, della Costituzione, disciplina le modalità organizzative uniformi per l'attuazione di quanto disposto dalle sentenze della Corte costituzionale n. 242/2019 e n. 135/2024, relative al Suicidio Medicalmente Assistito (di seguito «SMA»).

La disposizione incorre sostanzialmente nelle medesime censure già vagliate da codesta Corte, con la conseguente declaratoria di incostituzionalità, nelle sentenze n. 204 del 2025 e n. 148 del 2025, in relazione alle leggi regionali della Toscana n. 16/2025 e della Sardegna n. 26/2025.

Ivi infatti è dato leggere, sia pure in relazione a disposizioni aventi differente formulazione letterale, ma dalla portata normativa sostanzialmente sovrapponibile, tra loro e rispetto a quella ora in esame, che «questa Corte ha chiarito che «le sentenze n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024, definendo l'ambito applicativo della causa di non punibilità dell'aiuto al suicidio ed enunciandone i requisiti di accesso, hanno innovato l'ordinamento civile e penale», per cui il richiamo, da parte delle leggi regionali, alle proprie sentenze «realizza una novazione dei principi ordinamentali in esse contenuti, che produce l'effetto di definire nella legislazione regionale, irrigidendoli, i requisiti per l'accesso al suicidio assistito e, indirettamente, i contorni dell'esimente all'art. 580 codice penale così come individuata dalle sentenze di questa Corte» (sentenza n. 204 del 2025, punto 4 del Considerato in diritto). Da questo punto di vista, la legislazione regionale, in relazione ai «delicati bilanciamenti» che attengono al suicidio medicalmente assistito, «non può pretendere di agire in via suppletiva della legislazione statale, neppure in via transitoria, per così dire “impossessandosi” dei principi ordinamentali individuati da questa Corte», cristallizzandoli nelle proprie disposizioni (sentenza n. 204 del 2025, punto 4 del Considerato in diritto)».

Nel caso in esame, la Regione Emilia-Romagna pretende dunque, impropriamente, di dare attuazione (attua quanto disposto) alle sentenze della Corte costituzionale n. 242/2019 e n. 135/2024, laddove invece le stesse, come noto, attengono a tutt'altro oggetto, ovvero la perimetrazione dell'ambito di punibilità del reato di aiuto al suicidio ex art. 580 c.p., nell'ambito di questioni sollevate in via incidentale dal giudice penale.

In tal modo, la disposizione in esame ha l'effetto di cristallizzare in una disciplina di rango regionale i principi affermati (come visto, ad altro fine) da codesta Corte.

L'intervento legislativo regionale non rientra, quindi, nel *genus* della normazione operativa e/o organizzativa, cui fa riferimento la Corte costituzionale con la sentenza 204 del 2025; la norma incorre, pertanto, nell'effetto di «novazione della fonte» che codesta Corte, in relazione alle leggi regionali della Toscana e della Sardegna, ha ritenuto costituzionalmente illegittimo con le sentenze n. 204 del 2025 e n. 148 del 2026 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Si determina dunque, anche in questo caso, la già rilevata ingerenza nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e penale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con la conseguente illegittimità costituzionale della disposizione in esame.

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della L.R. Emilia Romagna n. 10/2026, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e dell'art. 117, terzo comma, Cost.

2.1 Lo stesso art. 1 della L.R. Emilia Romagna n. 10/2026, al comma 2, prevede che «il direttore generale regionale competente in materia di salute adotta le istruzioni tecnico-operative attuative delle disposizioni di cui alla presente legge entro dieci giorni dalla sua entrata in vigore».

In dichiarata attuazione della predetta disposizione, è stata pubblicata sul BURERT n. 232 del 26 agosto 2026 la Determinazione del direttore generale cura della persona, salute e welfare del 3 agosto 2026, n. 15345 («Istruzioni tecnico-operative per l'attuazione della L.R. 28 luglio 2026, n. 10, recante “Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 242/2019 e n. 135/2024 in materia di suicidio medicalmente assistito»).

Ciò premesso, la disposizione dettata dall'art. 1, comma 2, della legge regionale, appare in contrasto con la Costituzione, laddove finisce per attribuire al direttore generale regionale competente in materia di salute un potere non meramente esecutivo, ma idoneo a integrare, modificare o specificare con efficacia generale la disciplina regionale del procedimento del suicidio medicalmente assistito, materia nella quale la Corte costituzionale, in particolare nella recente sentenza n. 148 del 2026, ha individuato esigenze di uniformità sul territorio nazionale e principi fondamentali sottratti al potere legislativo della Regione.



La norma, infatti, attribuisce al direttore generale regionale una sorta di delega in bianco, riconoscendogli sostanzialmente il potere di adottare «istruzioni tecnico-operative», ma senza specificare quali siano i limiti del potere, né quali criteri debbano essere rispettati oltre un generico riferimento alla legge regionale.

In tal modo la Regione finisce per demandare a un atto amministrativo diversi aspetti, sia sostanziali che procedurali, che incidono sui principi individuati dalla Corte costituzionale a fondamento della non punibilità dell'art. 580 codice penale e sui principi fondamentali della tutela della salute, in violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

2.2 Difatti, nel concreto e a titolo esemplificativo, alcune delle previsioni delle citate «istruzioni tecnico-operative» sembrano riproporre criticità analoghe a quelle oggetto di scrutinio da parte del giudice delle leggi con le sentenze n. 204 del 2025 e n. 184 del 2026, riguardanti, rispettivamente e come ricordato, la legge della Regione Toscana 14 marzo 2025, n. 16 e la legge della Regione autonoma Sardegna 18 settembre 2025, n. 26.

In particolare, la sentenza n. 204 del 2025 ha ritenuto «la definizione delle relative modalità di attuazione» materia sottratta alla legislazione regionale, in quanto bisognosa di uniformità a livello nazionale.

Orbene, le istruzioni tecnico-operative in esame, a dimostrazione del vulnus inferto dalla disposizione regionale impugnata, non si limitano a demandare caso per caso alla Commissione di valutazione multidisciplinare permanente di Area Vasta (di seguito, anche «CoVam») la determinazione clinica delle modalità esecutive (il che sarebbe coerente con una funzione di accertamento tecnico-sanitario, non di normazione generale), ma fissano esse stesse, in via generale e astratta, standard operativi minimi validi per tutte le procedure sul territorio regionale.

In via ulteriormente esemplificativa, va osservato che nelle citate istruzioni tecnico-operative si «ritiene adeguato» il supporto di un medico specialista «preferibilmente in anestesia e rianimazione» e di un infermiere «competente nel posizionamento degli accessi venosi» (§10), e la relazione della CoVam si configura come «prescrizione» vincolante per la farmacia ospedaliera quanto a tipologia di farmaco, dosi e presidi (§12).

Per tale via, si giunge impropriamente a definire standard clinico-organizzativi di carattere generale, potenzialmente disomogenei rispetto a quelli che altre Regioni potrebbero adottare in assenza di una legge statale (o, sulla scorta della stessa, di linee guida ministeriali).

Proprio questo tipo di intervento regionale è ciò che la sentenza n. 204 del 2025 ha ritenuto eccedere la competenza regionale concorrente in materia di tutela della salute, dovendo tali standard essere unitari sull'intero territorio nazionale.

2.3 In tal modo, dunque, la Regione Emilia-Romagna, come ripetuto, finisce per demandare ad un atto amministrativo diversi aspetti, sia sostanziali che procedurali, che incidono sui principi individuati dalla Corte costituzionale a fondamento della non punibilità dell'art. 580 codice penale, e sui principi fondamentali della tutela della salute, da un lato in violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione e, in via subordinata, dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione in materia di tutela della salute.

È appena il caso di rimarcare, al riguardo, che la violazione costituzionale relativa alla ripartizione di competenze legislative nella materia del suicidio medicalmente assistito sussiste, con ogni evidenza, anche ove si debba ritenere che la materia attenga, per il profilo qui in attenzione, alla «tutela della salute», ascritta alla competenza concorrente tra Stato e Regione ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost.: ciò in quanto la previsione regionale che qui occupa, allorché ha demandato – come segnalato – l'adozione di «istruzioni tecnico-operative attuative delle disposizioni di cui alla presente legge» ha sostanzialmente «delegificato» elementi di disciplina, anche sostanziale, della materia, che avrebbero dovuto essere riservati al livello di normazione primaria.

3. Illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della L.R. Emilia Romagna n. 10/2026, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi generali in materia di tutela della salute, degli articoli 2 e 32 Cost., nonché dell'art. 1 della legge n. 219/2017 (quale norma statale interposta).

L'art. 5, comma 1, lettera b), della legge regionale impugnata, stabilisce che la CoVam provvede alla verifica della documentazione e procede all'accertamento della ricorrenza dei requisiti per l'accesso alla procedura di suicidio medicalmente assistito e, a tale scopo, in via preliminare, «b) effettua di norma, salvo ve ne siano motivate ragioni in senso contrario, una prima visita al paziente, recandosi nel luogo in cui si trova».

La previsione si pone in contrasto con quanto stabilito dalla Corte costituzionale che, con le sentenze n. 242 del 2019, n. 135 del 2024 e n. 66 del 2025, ha chiaramente affermato come il consenso al suicidio medicalmente assistito debba essere verificato mediante accertamento della piena capacità di autodeterminazione del paziente e una manifestazione personale, documentata e tracciabile della sua volontà.



In particolare, la Corte, richiamando l'art. 1, comma 4, della legge n. 219/2017, ha chiarito che la manifestazione di volontà deve essere acquisita «nei modi e con gli strumenti più consoni alle condizioni del paziente», e documentata «in forma scritta o attraverso videoregistrazioni o, per la persona con disabilità, attraverso dispositivi che le consentano di comunicare»; e, riguardo al colloquio medico, ha evidenziato che il successivo comma 5 dell'art. 1 della legge n. 219/2017 prevede che «il medico debba prospettare al paziente le conseguenze di tale decisione e le possibili alternative», promuovendo «ogni azione di sostegno al paziente medesimo, anche avvalendosi dei servizi di assistenza psicologica» (cfr. Corte costituzionale, n. 242 del 2019, confermata dalle pronunce successive).

La previsione, contenuta nella legge regionale in esame, di una «prima» visita che si svolge solo «di norma» e «salvo ve ne siano motivate ragioni in senso contrario» pone limiti alla effettività e concretezza dell'accertamento, imposto dalla Corte costituzionale, del consenso pieno, libero e informato in capo al soggetto richiedente l'accesso al suicidio medicalmente assistito.

Quanto sopra risulta viepiù costituzionalmente necessario in ragione della circostanza che alla CoVam, ai sensi della precedente lettera a) del medesimo art. 5 della L.R. Emilia-Romagna n. 10/2026, è, per l'appunto, attribuito il compito di «accertare» la volontà dell'interessato.

In tal senso, incidendo sui limiti stabiliti dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 242/2019 e n. 135/2024, la disposizione in esame viola l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con riferimento alle materie dell'ordinamento civile e penale, e con l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione ai principi generali in materia di tutela della salute, con gli articoli 2 e 32 Cost., nonché con il richiamato art. 1 della legge n. 219/2017, quale norma statale interposta.

Anche con riguardo alla presente censura, appare il caso di precisare che proprio l'art. 1, comma 1, della legge n. 219/2017 esprime, con ogni chiarezza, che quell'intera legge statale costituisce attuazione degli articoli 2, 13 e 32 Cost. (oltre che degli articoli 1, 2 e 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea), e la sua intenzione di tutelare «il diritto alla vita, alla salute, alla dignità e all'auto-determinazione della persona» e di stabilire «che nessun trattamento sanitario può essere iniziato o proseguito se privo del consenso libero e informato della persona interessata, tranne che nei casi espressamente previsti dalla legge».

Ne deriva che ognuna delle violazioni costituzionali che si sono denunciate con il presente motivo di ricorso trae origine e fondamento in ciascuno dei parametri costituzionali segnatamente richiamati, i quali hanno ricevuto integrale e non derogabile attuazione con la legge statale *de qua*, recante «Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento», in guisa tale da costituirne parametro interposto di riferimento.

4. Illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera d), della L.R. Emilia Romagna n. 10/2026, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi generali in materia di tutela della salute, nonché degli articoli 2 e 32 Cost.

L'art. 5, comma 1, lettera d), prevede poi che la CoVam, ai fini dell'accertamento della ricorrenza dei requisiti per l'accesso alla procedura di suicidio medicalmente assistito, «d) accerta che il paziente sia stato informato, in maniera chiara e adeguata, prima della presentazione dell'istanza, della possibilità di accedere a percorsi alternativi disponibili, quali, a titolo non esaustivo, percorso di cure palliative, sedazione palliativa profonda continua e terapia del dolore, nonché valuta se possano esservi motivi di ripensamento del paziente, anche attraverso l'offerta di uno specifico supporto psicologico».

La previsione regionale finisce per «dequotare», riducendolo a mero adempimento amministrativo, uno dei requisiti essenziali stabili dalla Corte costituzionale con le più volte citate sentenze n. 242/2019 e n. 135/2024, in cui è stato chiarito che la richiesta di suicidio medicalmente assistito può essere considerata libera e autentica solo quando al paziente sia stata preventivamente e concretamente offerta la possibilità di accedere ad appropriati percorsi terapeutici oppure a cure palliative e terapia del dolore adeguate.

L'effettività di tali percorsi costituisce, quindi, un prerequisito della scelta e un presidio costituzionale contro l'abbandono terapeutico e l'improprio ricorso al suicidio assistito. La disposizione della legge regionale, quindi, nell'affidare alla CoVam il compito, di carattere meramente burocratico, di verificare che al paziente sia stata offerta la «possibilità di accedere a percorsi alternativi disponibili», anziché verificare che l'offerta di tali percorsi alternativi sia stata effettiva, concreta e adeguata in relazione alle condizioni del richiedente, finisce per incidere su uno dei requisiti di accesso al suicidio medicalmente assistito stabiliti dalla Corte costituzionale.

Né può ritenersi che la mera verifica della «possibilità» di accesso a percorsi alternativi disponibili equivalga alla rigorosa verifica, imposta dalla Corte costituzionale, dell'effettiva e concreta messa a disposizione di tali percorsi, se solo si pensa alle preoccupazioni a più riprese espresse della stessa Corte, da ultimo con la sentenza n. 66 del 2025, circa l'adeguatezza ed effettività dell'accesso, nel nostro Paese, alle cure palliative sia nei contesti domiciliari che ospedalieri: «Già nell'ordinanza n. 207 del 2018 questa Corte aveva, peraltro, stigmatizzato il rischio di una prematura rinuncia, da parte delle strutture sanitarie, a offrire sempre al paziente medesimo concrete possibilità di accedere a cure



palliative» (punto 10 del Considerato in diritto), del resto inserite nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza. Va evidenziato che, a oggi, in Italia: *a)* non è garantito un accesso universale ed equo alle cure palliative nei vari contesti sanitari, sia domiciliari che ospedalieri; *b)* vi sono spesso lunghe liste di attesa (intollerabili in relazione a chi versa in situazioni di grave sofferenza); *c)* si sconta una mancanza di personale adeguatamente formato e una distribuzione territoriale dell'offerta troppo divaricata (in tal senso Comitato nazionale per la bioetica, parere «Cure Palliative», approvato il 14 dicembre 2023); *d)* la stessa effettiva presa in carico da parte del servizio sociosanitario, per queste persone, è a volte insufficiente» (sentenza n. 66 del 2025, punto 7.3 del «Considerato in diritto»).

La disposizione in esame, pertanto, nel «dequotare» la portata e ridurre l'effettività di uno dei requisiti stabiliti dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 242/2019 e n. 135/2024, si pone dunque in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., con riferimento alle materie dell'ordinamento civile e penale, e con l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione ai principi generali in materia di tutela della salute, oltre che con gli articoli 2 e 32 della Costituzione.

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentato, difeso e domiciliato, ricorre alla Ecc.ma Corte costituzionale affinché la stessa voglia dichiarare – in accoglimento delle suesposte censure – la illegittimità costituzionale della L.R. Emilia-Romagna 28 luglio 2026, n. 10, con riguardo agli articoli in precedenza indicati, per le ragioni e nei termini dettagliati nel presente ricorso.

Si deposita la seguente documentazione:

1) copia autentica dell'estratto del verbale relativo alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 24 settembre 2024, con allegata relazione;

2) copia della legge della Emilia-Romagna 28 luglio 2026, n. 10;

3) copia della determinazione del direttore generale cura della persona, salute e welfare dell'Emilia-Romagna del 3 agosto 2026, n. 15345 («Istruzioni tecnico-operative per l'attuazione della legge regionale 28 luglio 2026, n. 10, recante «Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 242/2019 e n. 135/2024 in materia di suicidio medicalmente assistito»»), con i relativi due allegati.

Roma, 28 settembre 2026

Gli avvocati dello Stato: GALLUZZO - FIORENTINO - CASELLI - LA GRECA

26C00203

N. 162

Ordinanza del 6 luglio 2026 del Tribunale di Ancona nel procedimento penale a carico di D. L.

Esecuzione penale – Sospensione della esecuzione delle pene detentive brevi – Esclusione nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 – Omessa previsione di eccezione per i condannati per il delitto di cui all'art. 600-ter cod. pen. (pornografia minorile) ai quali sia stata riconosciuta l'attenuante speciale della minore gravità del fatto, delineata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 91 del 2024.

– Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera *a)*.

Ordinamento penitenziario – Benefici penitenziari – Concessione ai detenuti condannati per determinati delitti solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente per almeno un anno – Denunciata applicabilità ai condannati per il delitto di cui all'art. 600-ter cod. pen. (pornografia minorile) ai quali sia stata riconosciuta l'attenuante speciale della minore gravità del fatto, delineata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 91 del 2024.

– Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 4-bis, comma 1-quater.



TRIBUNALE DI ANCONA

UFFICIO DEI GIUDICI PER LE INDAGINI PRELIMINARI

E PER L'UDIENZA PRELIMINARE

Il giudice per le indagini preliminari quale giudice dell'esecuzione, Carlo Masini, visti gli atti del procedimento di esecuzione relativi a:

L... D..., nato a ... il ...;

difeso di fiducia dall'avv. Giuliano Natalucci del foro di Ancona;

a scioglimento della riserva presa all'udienza del 3 luglio 2026, ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione della questione della legittimità costituzionale degli articoli:

4-bis, comma 1-quater, legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) nella parte in cui si applica ai condannati per il delitto di cui all'art. 600-ter del codice penale cui sia stata riconosciuta la circostanza attenuante ad effetto speciale della minore gravità delineata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 91 del 20 maggio 2024;

656, comma 9, lettera A), del codice di procedura penale, nella parte in cui, nel vietare la sospensione dell'esecuzione di cui al precedente comma 5 ai condannati per i delitti di cui all'art. 4-bis della legge n. 354/1975 e successive modificazioni, non fa eccezione per i condannati per il delitto di cui all'art. 600-ter del codice penale ai quali sia stata riconosciuta l'attenuante speciale della minore gravità del fatto, delineata dalla sentenza n. 91/2024 della Corte costituzionale;

PREMESSO

Con sentenza della Corte d'appello di Ancona in data 19 settembre 2025, emessa in parziale riforma (limitatamente alla pena) della sentenza del G.U.P. del Tribunale di Ancona in data 29 ottobre 2024, divenuta irrevocabile il 12 giugno 2026, L... D... era condannato, per il delitto di cui all'art. 600-ter del codice penale, riconosciuta l'attenuante speciale della minore gravità come delineata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 91 del 20 maggio 2024, alla pena definitiva di anni tre di reclusione ed euro 12.000,00 di multa, oltre alle spese.

Con ricorso depositato alla Procura della Repubblica di Ancona il 17 giugno 2026 il difensore di L... D... esprimeva:

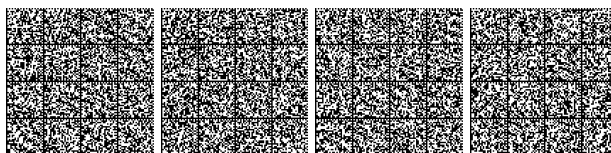
la pena definitiva inflitta rientrava nel limite di cui all'art. 656, comma 5, del codice di procedura penale per la sospensione dell'ordine di esecuzione, tuttavia il delitto di cui all'art. 600-ter del codice penale era ricompreso nel novero dei reati ostativi di cui all'art. 4-bis, comma 1-quater, dell'ordinamento penitenziario e, per l'effetto la sospensione dell'ordine di esecuzione era preclusa dal disposto dell'art. 656, comma 9, lettera A), codice di procedura penale;

al condannato era stata riconosciuta l'attenuante speciale della minore gravità del fatto, introdotta nell'ordinamento dalla sentenza della Corte costituzionale n. 91 del 20 maggio 2024;

l'automatismo preclusivo contrastava con i principi di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione) e finalità rieducativa (art. 27, terzo comma, della Costituzione), attagliandosi al caso di specie i medesimi principi esposti dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 68/2026, emessa in relazione al delitto ostativo di cui all'art. 609-quater, del codice penale in ipotesi di minore gravità;

alla luce del riconoscimento al condannato L... dell'attenuante della minore gravità del fatto, introdotta nell'ordinamento dalla sentenza della Corte costituzionale n. 91 del 20 maggio 2024, s'imponesse un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa, con estensione degli effetti della sentenza n. 68/2026 della Corte costituzionale, emessa in relazione al delitto di cui all'art. 609-quater del codice penale attenuato a norma del sesto comma dello stesso articolo (fatto di minore gravità), al delitto di cui all'art. 600-ter del codice penale attenuato come da sentenza n. 91/2024 della Corte costituzionale (fatto di minore gravità);

in subordine, doveva essere sollevata avanti al giudice dell'esecuzione questione di legittimità costituzionale degli articoli 656, comma 9, lettera A), del codice di procedura penale e 4-bis, comma 1-quater, della legge n. 354/1975 — per contrasto con gli articoli 3 e 27, terzo comma della Costituzione —, nella parte in cui non escludono dal divieto di sospensione dell'esecuzione della pena i condannati per il delitto di cui all'art. 600-ter del codice penale cui sia stata riconosciuta la circostanza attenuante del fatto di minore gravità.



Erano, pertanto, avanzate le seguenti richieste:

a) di sospendere *ex art. 656, comma 5, del codice di procedura penale* l'emanando ordine di esecuzione e di notificare al condannato il relativo decreto, con l'avviso della facoltà di presentare istanza per la concessione di una misura alternativa alla detenzione;

Subordinatamente:

b) di sospendere l'esecuzione e sollevare avanti al giudice dell'esecuzione questione di legittimità costituzionale degli articoli 656, comma 9, lettera A), del codice di procedura penale e 4-bis, comma 1-quater, legge n. 354/1975 - per contrasto con gli articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione - nella parte in cui non escludono dal divieto di sospensione dell'esecuzione della pena i condannati per il delitto di cui all'art. 600-ter del codice penale cui sia stata riconosciuta la circostanza attenuante del fatto di minore gravità, da rimettere alla decisione della Corte costituzionale.

Con ricorso in data 19 giugno 2026 rivolto al giudice dell'esecuzione per le sue valutazioni, il pubblico ministero:

sosteneva l'inapplicabilità del principio espresso dalla sentenza n. 68/2026 della Corte costituzionale alla diversa fattispecie di cui all'art. 600-ter del codice penale e il perdurante inserimento del delitto di cui all'art. 600-ter del codice penale nel novero dei reati ostativi di cui all'art. 656, comma 9, del codice di procedura penale, senza eccezioni;

prendeva atto della questione di legittimità costituzionale proposta dal ricorrente e trasmetteva gli atti al giudice dell'esecuzione per le sue determinazioni al riguardo, evidenziando l'urgenza della trattazione.

MOTIVI

L'oggetto del giudizio di costituzionalità: le norme

Oggetto dell'ordinanza di rimessione sono:

l'art. 656, comma 9, lettera A), del codice di procedura penale, nella parte in cui, nel vietare la sospensione dell'esecuzione di cui al precedente comma 5 ai condannati per i delitti di cui all'art. 4-bis della legge n. 354/1975 e successive modificazioni, non fa eccezione per i condannati per il delitto di cui all'art. 600-ter del codice penale ai quali sia stata riconosciuta l'attenuante speciale della minore gravità del fatto, delineata dalla sentenza n. 91/2024 della Corte costituzionale;

l'art. 4-bis, comma 1-quater, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) nella parte in cui si applica ai condannati per il delitto di cui all'art. 600-ter del codice penale ai quali sia stata riconosciuta l'attenuante speciale della minore gravità del fatto, delineata dalla sentenza n. 91/2024 della Corte costituzionale.

I parametri

Si ritiene che tali disposizioni ordinarie siano in contrasto con alcuni parametri costituzionali e, in particolare, con le seguenti disposizioni:

art. 3 della Costituzione sotto il profilo dell'eguaglianza — ragionevolezza;

art. 27, terzo comma, della Costituzione — principio della rieducazione della pena.

La non manifesta infondatezza della questione

Si dubita della legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1-quater, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) nella parte in cui si applica ai condannati per il delitto di cui all'art. 600-ter del codice penale cui sia stata riconosciuta la circostanza attenuante ad effetto speciale della minore gravità di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 91 del 20 maggio 2024.

Si dubita altresì della legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera A), del codice di procedura penale, nella parte in cui, nel vietare la sospensione dell'esecuzione di cui al precedente comma 5 ai condannati per i delitti di cui all'art. 4-bis della legge n. 354/1975 e successive modificazioni, non fa eccezione per i condannati per il delitto di cui all'art. 600-ter del codice penale ai quali sia stata riconosciuta l'attenuante speciale della minore gravità del fatto, delineata dalla sentenza n. 91/2024 della Corte costituzionale;

Va premesso che, nell'elenco dei reati ostativi ai benefici penitenziari sono ricompresi, tra altri, sia il delitto di cui all'art. 609-bis del codice penale, «salvo che risulti applicata la circostanza attenuante dallo stesso contemplata» (minore gravità del fatto), sia quello di cui all'art. 609-quater del codice penale, ad eccezione (per effetto della sentenza n. 68.2026 della Corte costituzionale) delle ipotesi nelle quali sia stata riconosciuta la circostanza attenuante ad effetto speciale della minore gravità del fatto di cui all'art. 609-quater, comma 6, del codice penale.



In forza del rinvio all'art. 4-*bis* della legge n. 354/1975 contenuto nell'art. 656, comma 9, del codice di procedura penale, l'attuale quadro normativo impone al pubblico ministero l'emissione dell'ordine di esecuzione nei confronti di condannati per il delitto di cui all'art. 600-*ter* del codice penale, anche nei casi di minore gravità (attenuante speciale introdotta nell'ordinamento dalla sentenza della Corte costituzionale n. 91 del 20 maggio 2024), senza possibilità di sospensione *ex art.* 656, comma 5, del codice di procedura penale.

Vengono così equiparati, sotto il profilo del trattamento in fase esecutiva, fatti caratterizzati da gravità intrinseca assai diversa.

La sentenza della Corte costituzionale n. 91 del 20 maggio 2024 ha introdotto nell'ordinamento, quanto al delitto di cui all'art. 600-*ter* del codice penale, l'attenuante speciale della minore gravità del fatto, prevedendo la possibilità d'una diminuzione di pena in misura non eccedente i due terzi.

Si è pertanto sancita la possibilità d'individuare, all'interno delle condotte sussumibili nel delitto di pornografia minorile, fatti di minore gravità, espressione di una minore compromissione del bene giuridico protetto e/o di una minore pericolosità soggettiva, per questa ragione meritevoli di sanzione anche di gran lunga inferiore a quella prevista dal primo comma dell'art. 600-*ter* del codice penale.

Il comma 9, lettera A), dell'art. 656 del codice di procedura penale, nel rinviare all'art. 4-*bis* della legge n. 354/1975, tuttavia, non ammette eccezioni al divieto di sospensione dell'esecuzione, neppure se fondate sulla minore gravità del reato di cui all'art. 600-*ter* del codice penale, allo stato sempre ostativo.

Il contesto normativo in materia di esecuzione vigente equipara, dunque, condotte certamente tutte integranti il delitto di cui all'art. 600-*ter* del codice penale ma, altrettanto indubitabilmente, anche assai diverse tra loro, alcune delle quali, per la loro minore gravità, passibili di una pena di gran lunga inferiore rispetto a quella ordinaria.

Gli effetti paiono irragionevoli ed in contrasto con l'art. 3 della Costituzione: il condannato per un fatto di minore gravità rientrando tra quelli sanzionati dall'art. 600-*ter* del codice penale, al quale sia conseguita una assai minore compromissione del bene giuridico protetto e/o che sia espressione di una assai minore pericolosità individuale, al pari dell'autore di ben più gravi condotte di pornografia minorile, dovrà sempre iniziare a scontare la pena in carcere e dovrà sempre restarvi almeno un anno prima di poter accedere a misure alternative, atteso che l'osservazione scientifica della personalità, propedeutica all'ammissione ai benefici carcerari, non può essere inferiore ad un anno ai sensi della disposizione di cui all'art. 4-*bis*, comma 1-*quater*, legge n. 354/1975.

La mancata considerazione in sede esecutiva della minore gravità delineata dalla sentenza n. 91/2024 della Corte costituzionale pare contrastare, a parere del rimettente, anche con l'art. 27 della Costituzione.

Invero paiono ledere il principio della funzione rieducativa della pena, determinando un inutile sacrificio rispetto all'orientamento rieducativo imposto dall'art. 27 della Costituzione, sia il divieto di sospensione dell'esecuzione sia il divieto di benefici carcerari prima del decorso di un anno dalla carcerazione, se riferiti a condannati per il delitto di cui all'art. 600-*ter* del codice penale ai quali sia stata riconosciuta l'attenuante speciale della minore gravità delineata dalla sentenza n. 91/2024 della Corte costituzionale.

La rilevanza della questione

Nel caso di specie la Corte d'appello di Ancona, nel determinare la pena da infliggere a L... D..., prima della diminuzione di un terzo per il rito abbreviato, ha ritenuto adeguata alla minore gravità del fatto una riduzione di pena pari alla metà.

La durata della pena detentiva finale inflitta a L... D..., pari ad anni tre di reclusione, consentirebbe al condannato *ex art.* 656, comma 5, del codice di procedura penale, qualora non vi fosse il divieto imposto dal successivo comma 9, lettera A), di beneficiare della sospensione dell'esecuzione.

Il pubblico ministero non ha ancora emesso l'ordine di esecuzione, in attesa della decisione del giudice dell'esecuzione sulle istanze difensive.

Dalla decisione della questione rimessa alla Corte costituzionale dipenderà la possibilità di sospensione dell'emanando ordine di esecuzione.

L'impossibilità di una interpretazione adeguatrice

Non constano al rimettente precedenti decisioni di merito o di legittimità in materia.

Non si sono rinvenuti orientamenti giurisprudenziali, di merito o di legittimità, che in materia di esecuzione ritengano applicabili, al delitto di cui all'art. 600-*ter* del codice penale attenuato dalla minore gravità, i medesimi principi espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 68/2026 riferita al reato di cui all'art. 609-*quater* del codice penale attenuato dalla minore gravità.



Si ritiene che le deroghe alle eccezioni al regime ordinario siano di stretta applicazione e non suscettibili di applicazioni analogiche.

Il dato normativo non pare suscettibile di interpretazioni adeguatrici: la sola interpretazione adeguatrice sarebbe una interpretazione chiaramente abrogatrice di un chiaro precetto normativo, opzione ermeneutica incompatibile con il modello accentrato di verifica di costituzionalità di cui alla suprema Carta.

P. Q. M.

Il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Ancona quale giudice dell'esecuzione, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata dispone, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 23 della legge n. 87/1953, la trasmissione degli atti (comprese le comunicazioni e le notificazioni di cui alla presente ordinanza) del presente procedimento alla Corte costituzionale affinché valuti se siano costituzionalmente legittimi, con riferimento agli articoli 3 della Costituzione — sotto il profilo dell'eguaglianza ragionevolezza e 27, terzo comma, della Costituzione sotto il profilo del principio della rieducazione della pena — :

l'art. 656, comma 9, lettera A), del codice di procedura penale, nella parte in cui, nel vietare la sospensione dell'esecuzione di cui al precedente comma 5 ai condannati per i delitti di cui all'art. 4-bis della legge n. 354/1975 e successive modificazioni, non fa eccezione per i condannati per il delitto di cui all'art. 600-ter del codice penale ai quali sia stata riconosciuta l'attenuante speciale della minore gravità del fatto, delineata dalla sentenza n. 91/2024 della Corte costituzionale;

l'art. 4-bis, comma 1-quater, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) nella parte in cui si applica ai condannati per il delitto di cui all'art. 600-ter del codice penale ai quali sia stata riconosciuta l'attenuante speciale della minore gravità del fatto, delineata dalla sentenza n. 91/2024 della Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al pubblico ministero, al condannato ed al difensore, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri.

Dispone, altresì, che la presente ordinanza sia comunicata con immediatezza ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Dispone la sospensione del presente procedimento sino alla decisione della Corte costituzionale.

Ancona, 6 luglio 2026

Il giudice: MASINI

26C00192

N. 163

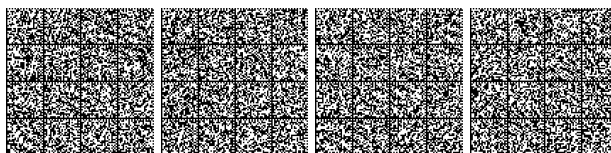
Ordinanza del 14 settembre 2026 del Tribunale di sorveglianza di Venezia - Ufficio di sorveglianza di Padova nel procedimento di sorveglianza nei confronti di P. D.M.

Reati e pene – Estinzione della pena – Estinzione della pena della multa – Previsione, secondo l'interpretazione del diritto vivente relativa alla disciplina dell'esecuzione delle pene pecuniarie inflitte antecedentemente alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 150 del 2022, che l'iscrizione a ruolo individua il momento iniziale dell'esecuzione della pena pecuniaria.

– Codice penale, art. 172, commi primo e quarto, in combinato disposto.

Reati e pene – Estinzione della pena – Preclusione all'estinzione della pena se il condannato, durante il tempo necessario per l'estinzione della pena, riporta una condanna alla reclusione per un delitto della stessa indole.

– Codice penale, art. 172, ultimo comma.



UFFICIO DI SORVEGLIANZA DI PADOVA

Il magistrato di sorveglianza nel procedimento iscritto nei confronti di P. D.M., nato a ... (...) il ... e residente in ..., via... n. ... a seguito dell'istanza della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Padova avente ad oggetto: richiesta di conversione in libertà controllata della multa di euro 16.287,00 di cui al provvedimento di cumulo emesso dalla Procura Generale presso la Corte di Appello di Venezia in data 17 marzo 2007;

Visti gli atti e le informazioni acquisite, emette la seguente

ORDINANZA

1. Con richiesta del 21 ottobre 2024 il pubblico ministero presso il Tribunale di Padova chiede, nei confronti del nominato in epigrafe, la conversione in libertà controllata della pena pecuniaria di euro 16.287,00, di cui al provvedimento di cumulo messo dalla Procura generale presso la Corte d'Appello di Venezia il 17 marzo 2007.

Il pubblico ministero evidenzia che con nota del 4 giugno 2024 l'Ufficio recupero crediti presso la Corte d'Appello di Venezia aveva comunicato l'impossibilità di procedere all'esazione della suddetta pena pecuniaria iscritta a ruolo in data 9 marzo 2009.

2. Il provvedimento di cumulo si riferisce a tre sentenze di condanna:

1. sentenza del 9 novembre 1992 della Pretura di Padova, divenuta irrevocabile il 5 ottobre 1993, di condanna alla pena di anni 1 e mesi 8 di reclusione e lire 900.000 (euro 464,81) di multa, relativa a reati di ricettazione commessi il ..., con beneficio della sospensione condizionale della pena revocato con ordinanza del 12 novembre 2002 *ex art.* 168, comma 1 del codice penale in relazione alla sentenza di condanna *sub* 2;

2. sentenza del 25 febbraio 2002 della Corte d'appello di Venezia, divenuta irrevocabile il 12 aprile 2002, di condanna alla pena di anni 3 mesi 10 di reclusione ed euro 8.263,00 di multa per cessione di stupefacente commesso da ...;

3. sentenza del 16 maggio 2002 della Corte d'appello di Venezia, divenuta irrevocabile il 7 luglio 2002, di condanna alla pena di anni 5 mesi 5 di reclusione ed euro 18.075,99 di multa relativa a cessione di stupefacente del ..., rideterminata in anni 2 e mesi 4 di reclusione di euro 7.559,00 di multa a seguito di ordinanza emessa ai sensi dell'art. 671 del codice di procedura penale della concessione dell'indulto nella misura di euro 10.000,00.

Trattasi di condanne, pertanto, divenute tutte definitive o comunque esecutive nel corso del 2002.

Non risulta contestata alcuna recidiva, non vi è stata dichiarazione di abitualità, professionalità o tendenza a delinquere.

D. M. non ha più riportato condanne penali dal 2002.

2.1 La pena detentiva, complessivamente determinata in anni 6 mesi 8 e giorni 7 di reclusione, risulta interamente espiata, con inizio il 15 ottobre 2002 e scadenza il 23 ottobre 2007 (nell'ultimo periodo in semilibertà).

2.2. La pena pecuniaria, complessivamente determinata in euro 16.287,34, non risulta invece neppure parzialmente pagata o riscossa.

Non è stato mai iniziato il pagamento, né vi è mai stata alcuna istanza di rateizzazione, così come nessun tentativo di pignoramento, che del resto sarebbe risultato privo di effetti date le disagiate condizioni economiche del condannato quali risultano dagli atti.

Risulta che l'importo è stato iscritto a ruolo il 9 marzo 2009 e che la cartella esattoriale è stata notificata, con esito positivo, il 25 novembre 2009.

Sono stati quindi inoltrati dall'agente di riscossione tre avvisi di intimazione (rispettivamente negli anni 2014, 2015 e 2019).

Come evidenziato, solo con nota del 24 maggio 2024, a distanza di 22 anni dalla definitività/esecutività delle condanne, l'Ufficio recupero crediti presso la Corte d'Appello di Venezia ha proposto alla Procura generale presso la medesima Corte di attivare la procedura di conversione della pena pecuniaria, in considerazione delle disagiate condizioni economiche di D. M., come rappresentate e documentate dalla difesa e quindi riscontrate dalle forze dell'ordine.

Le forze dell'ordine riferiscono che D. M., riconosciuto invalido al 100%, risiede in un alloggio ATER a ..., in via ... n. ..., per il quale corrisponde un canone mensile di euro 140,00.



Risulta inoltre, percepire una prestazione di invalidità pari a circa euro 330,00 mensili e un reddito da lavoro a tempo parziale di circa euro 900,00 mensili; con tali entrate riesce appena a far fronte alle primarie esigenze di vita (cfr. nota della Questura di Padova del 3 dicembre 2025).

2.3 Investito della questione in ordine all'estinzione della pena pecuniaria con riferimento alla sentenza indicata *sub* 2), per decorso del termine decennale previsto dall'art. 172, primo comma, c.p., pacificamente decorrente dalla data di irrevocabilità della sentenza (12 aprile 2002) e pertanto in naturale scadenza al 12 aprile 2012, il Tribunale di Padova, in composizione collegiale, con ordinanza del 12 marzo 2026 ha escluso che la pena possa ritenersi estinta osservando che:

nel caso in esame trova applicazione la disciplina dell'esecuzione delle pene pecuniarie antecedente alle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 150 del 2022, come espressamente affermato dalla Corte di cassazione, Sez. I, con sentenza n. 22515 del 2024, relativa a un caso analogo;

con tale pronuncia la Corte di cassazione ha confermato il precedente indirizzo secondo cui l'iscrizione a ruolo segna il momento iniziale dell'esecuzione della pena pecuniaria, con la conseguenza che il termine di prescrizione, decorrente dalla data del passaggio in giudicato della sentenza, cessa definitivamente di decorrere, non essendo previste cause di interruzione o di sospensione; l'iscrizione a ruolo, pertanto, non interrompe, ma impedisce definitivamente la prescrizione;

a fronte dell'avvio dell'esecuzione mediante l'iscrizione a ruolo della pena pecuniaria il 9 febbraio 2009, tempestivamente intervenuta prima dello spirare del termine decennale decorrente dall'irrevocabilità della sentenza, e seguita dalla notificazione della cartella esattoriale nel 2009 e da tre avvisi di intimazione negli anni 2014, 2015 e 2019, doveva ritenersi definitivamente manifestata la pretesa statale alla riscossione del credito corrispondente alla pena pecuniaria, sicché «il decorso del tempo non assume più rilievo ai sensi dell'art. 172 c.p.».

3. A voler condividere la sopra richiamata posizione della Cassazione, si dovrebbe ritenere che la richiesta della Procura meriti accoglimento in relazione a tutte le condanne di cui al cumulo in esecuzione.

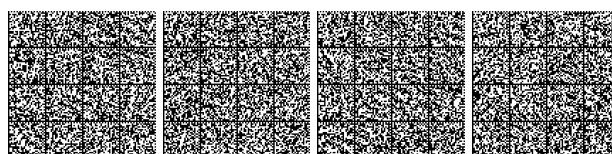
3.1 In punto di fatto, risulta accertata l'insolubilità del condannato, ovvero sia l'incapacità di far fronte al pagamento della pena pecuniaria complessiva, tenuto conto, da un lato, del rilevante importo dovuto, superiore ai 16.000,00 euro, e, dall'altro, di condizioni economiche stabilmente modeste, comprovate dall'assegnazione di un alloggio ATER, dai limitati redditi personali e dal riconoscimento dell'invalidità totale.

3.2 In punto di diritto, premesso che, come da indicazione ormai costante della Corte di cassazione «Al caso in esame non è applicabile la disciplina del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, in quanto i reati per cui è stata inflitta la pena pecuniaria è stato commesso prima dell'entrata in vigore di tale disciplina, e quindi, a norma dell'art. 97, commi 2 e 3, del medesimo decreto legislativo, alla procedura di esecuzione e conversione della pena pecuniaria continuano ad applicarsi le norme previgenti.» (cfr., tra le tante, Cassazione sentenza n. 833 del 2026), deve concludersi che, nonostante l'attivazione solo dopo 22 anni dalla irrevocabilità dei titoli del procedimento di conversione della pena pecuniaria senza che nelle more sia mai stato avviato alcun tentativo di riscossione della somma, non risulta essersi verificata la causa di estinzione della pena pecuniaria per decorso del tempo, valutabile *incidenter tantum*, e che porterebbe ad una pronuncia di non luogo a provvedere con restituzione degli atti al PM per le determinazioni di competenza (cfr. Cassazione Sez. I sentenza n. 40593 del 2024; Cassazione Se. I n. 833 del 2026).

3.3 Quanto alla pena pecuniaria di euro 464,81 cui alla sentenza *sub* 1), la stessa non può ritenersi comunque prescritta in quanto, a ben vedere, ricorre una delle ipotesi tassative previste dall'art. 172, ult. co cp, per aver D. M. riportato, durante il tempo necessario per l'estinzione della pena, un delitto della stessa indole (delitto che ha infatti portato alla revoca del beneficio della sospensione condizionale della pena). In questa ipotesi, come recita testualmente la disposizione normativa richiamata, «...l'estinzione della pena non ha luogo».

3.4 Quanto al ben più rilevante importo di 15.822,00 di cui alle pene pecuniarie delle sentenze *sub* 2) e 3) per le quali, non ricorrendo i fatti impeditivi tassativi di cui all'art. 172 ult. co cp, trova applicazione il termine decennale di prescrizione del reato decorrente dalla data di esecutività delle condanne (12 aprile 2002 e 7 luglio 2002) come previsto dall'art. 172 commi 1 e 4 cp (termine in scadenza naturale al 12 aprile 2012 per la sentenza *sub* 1 e al 7 luglio 2012 per la sentenza *sub* 2), alla luce dell'orientamento della Corte di cassazione come sopra richiamato, dovrebbe pertanto ritenersi che non si sia verificata la causa estintiva della pena pecuniaria a fronte della mera iscrizione a ruolo avvenuta in data 9 marzo 2009 (ovvero, secondo un indirizzo tuttavia minoritario e superato, a fronte della notifica della cartella esattoriale con esito positivo in data 25 novembre 2009).

Risulterebbe pertanto irrilevante il fatto che per ben 22 anni dalla esecutività dei titoli non sia mai stata verificata la possibilità di dar seguito alla procedura di riscossione coattiva e che solo ora, preso atto della insolubilità per come documentata dalla stessa difesa, sia stata attivata la procedura di conversione della pena pecuniaria.



In altre parole, la sottoposizione del D. M. alla libertà controllata per 64 giorni in relazione alle pene pecuniarie *sub* 2) e 3), a distanza di oltre 24 anni dalla esecutività del titolo, ben oltre 14 anni dalla scadenza del termine di prescrizione, risulterebbe conforme al dettato normativo di cui all'art. 172 cp così come interpretato dalla Corte di cassazione.

4. Ciò premesso, questo Magistrato dubita, per contrasto con gli articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione della legittimità costituzionale dell'art. 172, commi 1 e 4 cp, laddove interpretati nei termini chiariti dalla Cassazione secondo cui l'estinzione della pena pecuniaria per decorso del tempo risulta definitivamente impedita per il solo fatto dell'iscrizione a ruolo del credito - ovvero, secondo un indirizzo del tutto minoritario e superato, della notificazione della cartella esattoriale - senza richiedere, nelle ipotesi di assenza di collaborazione del condannato e di mancato avvio di un pagamento anche rateizzato, che nel termine previsto sia stata avviata la procedura di riscossione coattiva con l'apprensione dei beni del condannato piuttosto che disposta la conversione della pena pecuniaria.

4.1 La disposizione normativa risultante dal diritto vivente censurata.

Quanto alla disciplina dell'estinzione della pena pecuniaria per decorso del tempo e alla interpretazione offerta dalla Suprema Corte di cassazione ormai da considerare diritto vivente, occorre precisare quanto segue.

Ai sensi degli articoli 172 e 173 c.p., la pena si estingue per il decorso di un determinato termine dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna, ovvero dalla scadenza del termine o dal verificarsi della condizione cui è subordinata l'esecuzione della pena.

La multa si prescrive in dieci anni ovvero, se congiunta a una pena detentiva, nel tempo necessario all'estinzione di quest'ultima, pari al doppio della pena concretamente inflitta e, comunque, non inferiore a dieci anni né superiore a trenta anni.

Per le pene conseguenti a delitto, l'estinzione non opera nei confronti dei delinquenti abituali, professionali o per tendenza, né di coloro che, durante il tempo necessario per l'estinzione della pena, riportino una condanna alla reclusione per un delitto della stessa indole (art. 172, settimo comma, c.p.). Per l'ammenda, invece, il termine prescrizionale è fissato all'art. 173 del codice penale in cinque anni; per i recidivi, i delinquenti abituali o per tendenza tale termine è raddoppiato, mentre non sono previste cause di esclusione della prescrizione come per la multa e la reclusione.

Quanto al *dies a quo* del termine di estinzione (articoli 172, commi 4, 5, e 6, e 173, terzo comma, c.p.), esso decorre dal giorno in cui la condanna è divenuta irrevocabile, ovvero dal giorno in cui il condannato si è volontariamente sottratto all'esecuzione già iniziata della pena.

Nel caso di concorso di reati si ha riguardo, per l'estinzione della pena, a ciascuno di essi, anche se le pene sono state inflitte con la medesima sentenza.

4.1.1 Come noto, secondo la disciplina anteriore alla riforma Cartabia, la procedura di esecuzione della pena pecuniaria, in caso di mancato pagamento da parte del condannato, si articolava in una prima fase amministrativa, destinata alla riscossione del credito nelle forme previste per il recupero dei crediti erariali e delle spese di giustizia - iscrizione a ruolo, notificazione della cartella esattoriale e pignoramento dei beni - e, in caso di esito negativo della procedura esecutiva per l'assenza di beni ovvero decorsi 24 mesi dalla presa in carico del ruolo da parte dell'agente di riscossione senza che sia stata posta in essere alcuna procedura esecutiva, in una successiva fase giurisdizionale di conversione della pena pecuniaria in libertà controllata.

Come già evidenziato, la più recente giurisprudenza della Corte di cassazione, da considerarsi ormai diritto vivente, è consolidata nell'affermare che, in tema di estinzione della pena pecuniaria per decorso del tempo:

la decorrenza del termine di prescrizione si deve considerare fissata, in modo inderogabile, alla data di irrevocabilità della sentenza;

rileva, quale fatto impeditivo, il solo momento dell'inizio dell'esecuzione dovendosi escludere cause di interruzione e sospensione in assenza di disposizioni corrispondenti agli articoli 159 e 160 c.p., che devono intendersi riferiti alla sola prescrizione del reato;

si applica solo la prima parte del comma 4, e non la seconda, in quanto la sottrazione volontaria all'esecuzione della pena, sarebbe incompatibile con il mancato pagamento di un'obbligazione pecuniaria;

soprattutto, ai fini che qui rilevano, l'inizio dell'esecuzione deve identificarsi nell'iscrizione a ruolo, quale manifestazione della volontà dello Stato di eseguire la pena pecuniaria e di esercitare la pretesa punitiva - ovvero, secondo un indirizzo minoritario recentemente superato, nella notificazione della cartella esattoriale -, momento a partire dal quale le concrete modalità e le scansioni temporali della procedura risultano irrilevanti e l'estinzione della pena resta definitivamente impedita (cfr, tra le altre, Cassazione Penale Sez. I, sentenza n. 22515 del 4 giugno 2024, sentenza n. 833 del 9 gennaio 2026, sentenza n. 833 del 2026).

4.1.2 È opportuno ribadire come la stessa Corte di cassazione abbia più volte ribadito che la riforma della disciplina dell'esecuzione delle pene pecuniarie come introdotta con la legge n. 150 del 2022 (cd riforma Cartabia) non ha



privato di rilevanza tale orientamento che continua a trovare applicazione, insieme alla disciplina previgente, per i reati commessi prima dell'entrata in vigore della riforma, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 97 decreto legislativo 150 del 2022.

La Corte di cassazione ha costantemente ribadito che, per le pene pecuniarie relative a reati commessi prima del 31 dicembre 2022 e pertanto sottoposto alla più favorevole disciplina previgente, l'iscrizione a ruolo, impedisce definitivamente l'estinzione della pena pecuniaria, che resta pertanto riscuotibile in ogni tempo.

In tal senso si sono espresse la Corte di cassazione, Sez. I, con sentenza n. 22515 del 2024, n. 40593 del 2024 e la più recente sentenza n. 833 del 2026, queste ultime peraltro su ricorso avverso il provvedimento del Magistrato di Sorveglianza che aveva affrontato il tema della estinzione della pena per decorso del tempo.

4.1.3 Come anticipato, questo Magistrato di sorveglianza dubita della legittimità costituzionale, in particolare in relazione ai parametri di cui agli articoli 3 e 27 della Costituzione, di tale orientamento, che rende la pena pecuniaria eseguibile, mediante riscossione o conversione, senza limiti di tempo per il solo fatto dell'iscrizione a ruolo.

4.2 La rilevanza della questione.

L'accoglimento della richiesta del pubblico ministero comporterebbe la conversione in 64 giorni di libertà controllata anche della pena pecuniaria di euro 15.823,00, di cui alle sentenze *sub* 2) e 3) del provvedimento di cumulo emesso dalla Procura generale presso la Corte d'appello di Venezia nel 2007, senza che possano restituirsì gli atti al PM perché valuti l'intervenuta estinzione della pena per decorrenza del termine di 10 anni dalla definitività della sentenza, rispettivamente al 12 aprile 2012 e 7 luglio 2012, data entro la quale non risulta posto in essere alcun atto di pignoramento che consenta di portare alla riscossione della pena ovvero disposta la conversione in libertà controllata se non sottoposta la persona alla stessa.

Come già evidenziato, il termine decennale decorrente dal 2002, in base all'orientamento citato, dovrebbe ritenersi definitivamente impedito dall'iscrizione a ruolo avvenuta nel corso del 2009, senza che assuma rilievo la circostanza che il condannato verrà così sottoposto a una misura limitativa della libertà personale a distanza di ventiquattro anni dall'esecutività dei titoli, benché non sia stata portata a compimento alcuna procedura di riscossione mediante apprensione dei beni né sia stata verificata, entro il termine di prescrizione, l'assenza di cespiti utilmente aggredibili.

Con la conseguenza ulteriore che in caso di violazione di una delle prescrizioni della libertà controllata ai sensi dell'art. 108 legge n. 689/1981 la pena pecuniaria può essere convertita nella pena detentiva corrispondente, irrilevante il decorso di ben 24 anni dalla definitività della sentenza.

Non vi è margine per una interpretazione diversa e costituzionalmente orientata a fronte del consolidamento dell'orientamento richiamato anche dopo la modifica della disciplina dell'esecuzione della pena pecuniaria come introdotta con la riforma Cartabia.

L'accoglimento della questione consentirebbe invece di restituire gli atti al PM con pronuncia di non luogo a provvedere (*cf.* Cass Sez I sentenza 40.593 del 2024) affinché investa il Giudice dell'esecuzione in merito alla questione relativa alla estinzione della pena pecuniaria essendo decorsi dieci anni dalla esecutività dei titoli senza che «iniziata l'esecuzione pena» mediante pagamento, anche rateale, ovvero avvio della procedura esecutiva ovvero conversione della pena pecuniaria in libertà controllata.

In caso di accoglimento della questione sollevata, e pertanto di un diverso quadro normativo, sarebbe superato il giudicato esecutivo quanto all'ordinanza pronunciata in relazione alla sentenza *sub* 2) e ben potrebbe il Giudice dell'esecuzione rivedere la decisione e pervenire alla declaratoria della estinzione della pena pecuniaria per decorso del tempo anche in relazione a questa sentenza.

4.3 La non manifesta infondatezza in relazione ai parametri di cui agli artt. 3 e 27 della Costituzione.

Questo Magistrato di sorveglianza dubita della legittimità costituzionale di tale orientamento, che rende la pena pecuniaria eseguibile, mediante riscossione o conversione, senza limiti di tempo per il solo fatto dell'iscrizione a ruolo, innanzitutto in relazione al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.

4.3.1 L'interpretazione appare in contrasto con il parametro indicato, innanzitutto sotto il profilo dell'irragionevolezza intrinseca e dell'illogicità.

Come noto, la *ratio* della disciplina della prescrizione affonda le proprie radici, da un lato, nell'attenuarsi dell'interesse dello Stato alla punizione di reati risalenti nel tempo e, dall'altro, nella necessità di non mantenere il condannato per un periodo eccessivo in uno stato di incertezza circa l'esecuzione della pena, nonché nella considerazione che l'esecuzione perde la propria funzione rieducativa quando intervenga a notevole distanza di tempo dalla commissione del reato.

L'interpretazione consolidata nella giurisprudenza di legittimità, invece, espone il condannato, senza alcun limite temporale, a un procedimento di riscossione coattiva ovvero alla compromissione della libertà personale con la sot-



toposizione alla libertà controllata in caso di insolvenza, e ciò per effetto di un mero adempimento formale, quale l'iscrizione del credito a ruolo - ma alla stessa conclusione si potrebbe pervenire a voler valorizzare la notificazione della cartella esattoriale -, con conseguente frustrazione e vanificazione della *ratio* dell'istituto.

Essa valorizza, infatti, un atto meramente indicativo della volontà dello Stato di recuperare la somma, ma di per sé neutro e non ancora significativo quanto alla concreta possibilità che la procedura di riscossione abbia luogo.

Invero, la verifica della solvibilità del condannato è prevista in una fase successiva all'iscrizione a ruolo ed è affidata all'agente della riscossione ovvero al Magistrato di sorveglianza, i quali possono così intervenire senza alcun limite temporale.

La semplice iscrizione a ruolo, ovvero la notificazione della cartella esattoriale, secondo tale interpretazione impedisce l'estinzione della pena e consente di procedere, senza limiti temporali, sia alla verifica dell'esistenza di beni e alla loro materiale apprensione, sia alla conversione della pena pecuniaria in libertà controllata, qualora risulti l'assenza di beni assoggettabili a esecuzione.

Il risultato è un'imprescrittibilità di fatto, che rende il credito riscuotibile per tutta la durata della vita del condannato, se solvibile, ovvero convertibile in libertà controllata in qualsiasi momento, qualora, anche a distanza di anni, egli non risulti tale, con la conseguenza che, in questa seconda ipotesi, la persona vedrebbe compromessa la libertà personale a distanza di moltissimi anni.

Pertanto, in caso di violazioni delle prescrizioni, potrebbe essere sottoposto alla corrispondente pena detentiva ai sensi dell'art. 108 legge n. 689 del 1981.

L'effetto impeditivo collegato alla mera iscrizione a ruolo (ma lo stesso è a dire a voler valorizzare la notifica della cartella esattoriale) comporta la irrilevanza di qualsiasi ritardo nell'avviare la procedura di riscossione coattiva ma, prima ancora, nel verificare la solvibilità o meno del condannato e nell'investire il Magistrato di sorveglianza della procedura di conversione.

Risulta peraltro così completamente vanificato il disposto di cui all'art. 238-bis comma 3 decreto legislativo n. 115 del 2002, introdotto dall'art. 1 comma 473 della legge 27 dicembre 2017 n. 205, nella parte in cui, ai fini dell'attivazione della procedura di conversione delle pene pecuniarie dinanzi al magistrato di sorveglianza, parificava l'ipotesi dell'esperimento infruttuoso della procedura esecutiva all'ipotesi di mancato esperimento della procedura esecutiva decorsi 24 mesi alla presa in carico del ruolo da parte dell'agente di riscossione, e ciò all'evidente scopo di accelerare il procedimento di esecuzione della pena pecuniaria per evitare l'estinzione della pena per decorso del tempo.

Investita della legittimità costituzionale della modifica normativa che portava a investire il magistrato di sorveglianza della richiesta di conversione prima ancora che fosse stata verificata l'insolvenza del condannato, con sentenza n. 279 del 2019 la Corte costituzionale rigettava la questione sollevata osservando, tra l'altro, che la modifica era stata introdotta «... Al fine di rendere più efficace e comunque di accelerare il procedimento di conversione della pena pecuniaria onde evitare che essa sia vanificata dalla prescrizione (di regola decennale per la multa e quinquennale per l'ammenda, ai sensi rispettivamente degli articoli 172 e 173) in caso di inerzia dell'agente di riscossione».

Nel caso in esame, come evidenziato, questo Magistrato di sorveglianza viene investito della procedura di esecuzione decorsi 24 anni dal mancato esperimento di una procedura esecutiva, ben oltre i 24 mesi di cui all'art. 238-bis comma 3 cit., senza che, alla stregua dell'orientamento citato, possa dichiararsi l'estinzione della pena.

Il fatto impeditivo della iscrizione ruolo opera peraltro indistintamente rispetto a situazione diversissime: non solo nei confronti dei soggetti insolventi ma anche nei confronti dei soggetti effettivamente solvibili che si sottraggono volontariamente al pagamento (in questo caso gli atti vengono restituiti al PM perché promuova il procedimento di riscossione del credito), e, infine, nei confronti dei soggetti che risultino successivamente irreperibili (tra questi, le persone espulse).

Ne deriva il paradosso che il procedimento di esecuzione della pena è destinato a rimanere aperto per tutta la vita del condannato quando, per la modestia dell'importo, l'agente della riscossione non proceda coattivamente nonostante la solvibilità del condannato ovvero nei frequenti casi di sopravvenuta irreperibilità della persona, con conseguente incertezza circa la sua solvibilità e comunque impossibilità di avviare una procedura esecutiva.

Del resto, è notoria la giacenza, presso gli uffici recupero crediti dei diversi uffici giudiziari, di numerosissimi fascicoli pendenti che, restituiti dal Magistrato di sorveglianza per mancanza del presupposto per procedere alla conversione, non possono essere archiviati per le ragioni sopra esposte. In tali ipotesi, il procedimento rimane indefinitamente pendente, senza assicurare né l'effettività della sanzione né la tutela dell'interesse erariale.

È, d'altra parte, nota la scarsa effettività del regime quanto al recupero delle pene pecuniarie, rimaste di fatto in larga misura ineseguite.



Proprio tale ineffettività ha indotto il legislatore, con la riforma Cartabia, ad abbandonare il modello fondato sull'assimilazione della pena pecuniaria a un credito erariale e sulla riscossione della somma, privilegiando invece un sistema incentrato sull'ingiunzione di pagamento e, in caso di inadempimento, sulla conversione nelle sanzioni sostitutive previste dalla legge.

Alla luce delle considerazioni che precedono non può non osservarsi come l'interpretazione della Corte di cassazione in esame, che trova evidentemente la propria *ratio* nella tutela dell'interesse erariale al recupero delle pene pecuniarie e nell'esigenza di evitare un danno all'Erario dello Stato, non risulta neppure idonea ad assicurare tale finalità.

La definitiva paralisi del termine di estinzione, infatti, non garantisce l'effettiva riscossione del credito, potendo invece tradursi nella mera permanenza indefinita di procedure esecutive prive di concreta utilità sotto il profilo del recupero del credito erariale, e questo in tutti i casi di insolvibilità, irreperibilità del condannato o inerzia dell'amministrazione.

Ne deriva che il sacrificio imposto ai principi di certezza del diritto, ragionevolezza e proporzionalità non trova adeguata giustificazione neppure nell'esigenza di tutela delle ragioni erariali, esigenza, va evidenziato, non sussistente nelle situazioni di insolvibilità in cui la pena è destinata ad essere convertita in libertà controllata.

L'esigenza che la pena venga eseguita in un ragionevole lasso temporale dalla esecutività della condanna non può non operare anche per la pena pecuniaria soprattutto laddove la stessa, non potendo colpire un patrimonio che non esiste, vada ad incidere sulla libertà personale.

Con l'interpretazione censurata si viene a tollerare la permanenza indefinita di procedimenti esecutivi privi di un effettivo limite temporale, in contrasto con il principio di certezza dei rapporti giuridici e con l'esigenza di prevedibilità delle conseguenze sanzionatorie.

In conclusione, è evidente l'irragionevolezza dell'interpretazione che frustra la *ratio* dell'istituto rendendo, di fatto, imprescrittibile la pena pecuniaria irrogata per reati commessi prima del 31 dicembre 2022, per effetto di un mero adempimento formale connesso alla procedura di riscossione del credito, che potrebbe persino non disporre dei presupposti necessari per giungere a compimento, laddove la disciplina dell'estinzione della pena, che non prevede cause di sospensione o di interruzione, mira invece ad assicurare che la pretesa punitiva sia concretamente attuata entro un arco temporale determinato.

4.3.3 Il principio di diritto indicato appare irragionevole e, quindi, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, anche in relazione alla disparità di trattamento derivante dal diverso orientamento affermato per la pena detentiva, nonostante la disciplina normativa di riferimento sia la medesima (articoli 172 e 173 cp).

Le Sezioni Unite, con sentenza n. 46387 del 15 luglio 2021, hanno infatti affermato che «Il decorso del tempo ai fini dell'estinzione della pena detentiva, ai sensi dell'art. 172, quarto comma, c.p., ha inizio il giorno in cui la condanna è divenuta irrevocabile e si interrompe con la carcerazione del condannato; esso ricomincia a decorrere se il condannato, una volta iniziata l'esecuzione della pena mediante la carcerazione, vi si sottragga volontariamente con condotta di evasione».

Da tale principio deriva che l'emissione dell'ordine di carcerazione non impedisce il decorso del termine di prescrizione e che risultano irrilevanti la mera volontà dello Stato di eseguire la pena, così come le vane ricerche del condannato e la sua conseguente irreperibilità, arrestandosi il decorso del tempo soltanto a partire dall'effettiva esecuzione della pena.

L'art. 172 del codice penale viene dunque interpretato dalle Sezioni Unite nel senso che il termine di estinzione della pena detentiva continua a decorrere fino all'effettivo inizio della carcerazione.

Per la pena pecuniaria, invece, il medesimo art. 172 del codice penale viene interpretato in senso opposto, poiché la sola iscrizione a ruolo del credito o la mera notificazione della cartella esattoriale sono considerate eventi idonei a impedire definitivamente il decorso del termine, risultando irrilevanti l'eventuale inerzia dell'amministrazione finanziaria, l'effettiva riscuotibilità o riscossione della somma e la concreta situazione economica del condannato.

Si determina così una evidente frattura sistematica all'interno della medesima disposizione normativa. Solo la pena detentiva rimane soggetta all'estinzione per decorso del tempo, impedita esclusivamente dalla carcerazione, mentre la pena pecuniaria finisce per divenire sostanzialmente imprescrittibile in conseguenza del mero compimento di un atto amministrativo, rispetto al quale il successivo decorso del termine, ai fini della riscossione o della sottoposizione alla libertà controllata, diviene definitivamente irrilevante.

Si tratta di una disciplina che appare priva di adeguata giustificazione razionale soprattutto se si considera non solo che la pena pecuniaria, in caso di insolvibilità, si converte in libertà controllata (e quindi in limitazioni alla libertà personale), ma anche che in caso di violazione delle prescrizioni inerenti la libertà controllata, è prevista la sostituzione della conversione la pena detentiva corrispondente (art. 108 legge 689/81).



Ne consegue che il condannato a pena detentiva e pecuniaria sottoposta al termine decennale di decorrenza, allo spirare dei 10 anni dalla definitività della sentenza senza che sia iniziata la carcerazione potrà vedere estinta la pena detentiva ma non la pena pecuniaria, ove iscritta a ruolo, con la conseguenza che, in caso di insolvibilità, può essere sottoposto a limitazioni della libertà personale senza limite di tempo.

4.3.4 Un ulteriore profilo di irragionevolezza, per disparità di trattamento, emerge in relazione alle pene pecuniarie assoggettate alla più rigorosa disciplina introdotta dal decreto legislativo n. 150 del 2022, applicabile ai reati commessi dopo il 31 dicembre 2022.

La nuova disciplina dell'esecuzione delle pene pecuniarie prevista dalla riforma Cartabia affida al pubblico ministero il compito di ingiungere il pagamento entro un determinato termine. Scaduto tale termine, non viene attivata una procedura di riscossione del credito, bensì il procedimento di conversione della pena pecuniaria nelle sanzioni sostitutive previste dalla legge, differenziate a seconda che il mancato pagamento sia dovuto a insolvibilità ovvero a insolvenza.

Per le pene pecuniarie assoggettate a tale regime deve escludersi un'interpretazione che riconduca alla richiesta di pagamento formulata dal pubblico ministero un effetto definitivamente impeditivo dell'estinzione.

Depone in tal senso la tempistica stringente prevista dalla nuova disciplina letta unitamente all'art. 660, comma 10, c.p.p., il quale, con riferimento alla fase in cui il Magistrato di sorveglianza è chiamato a provvedere sulla conversione, prevede espressamente una causa di sospensione del termine di estinzione: «Quando il mancato pagamento della pena pecuniaria è dovuto a insolvibilità, il condannato può chiedere al magistrato di sorveglianza il differimento della conversione per un tempo non superiore a sei mesi, rinnovabile per una sola volta, se lo stato di insolvibilità perdura. Ai fini dell'estinzione della pena pecuniaria per decorso del tempo non si tiene conto del periodo durante il quale la conversione è stata differita».

Dalla disciplina della materia si ricava, *a contrariis*, che il termine continua a decorrere durante il tempo necessario alla conversione della pena pecuniaria e che, pertanto, può ritenersi impedito soltanto dall'effettiva riscossione o dalla conversione nelle forme previste dalla legge.

Anche sotto questo profilo emerge una disparità di trattamento tra il regime applicabile ai condannati per reati commessi prima del 31 dicembre 2022 e quello previsto per i reati commessi successivamente, soprattutto quando, trattandosi di persone insolventi, la conversione comporti l'applicazione di una misura restrittiva della libertà personale, sia pure meno afflittiva, a distanza di numerosi anni dall'esecutività della sentenza.

In ogni caso, nel momento in cui viene richiesta la conversione, risulta ormai abbandonata la prospettiva del recupero della somma corrispondente alla pena pecuniaria e viene invece in rilievo l'applicazione di una misura limitativa della libertà personale.

Proprio per tale ragione, l'esecuzione non può che intervenire entro un arco temporale determinato e ragionevole, essendo incompatibile con i principi di certezza del diritto, proporzionalità e finalità rieducativa una limitazione della libertà personale disposta a distanza indefinita dal passaggio in giudicato della sentenza.

Restano salve soltanto le ipotesi eccezionali espressamente previste dall'art. 172, ultimo comma, c.p., nelle quali l'estinzione della pena è esclusa in ragione di specifiche condizioni soggettive o di condotte successive del condannato tipizzate dal legislatore.

4.3.5 L'orientamento richiamato, consentendo l'applicazione di una misura limitativa della libertà personale a distanza di decenni dall'esecutività della sentenza, appare infine in contrasto con l'art. 27, terzo comma, della Costituzione, in relazione alla finalità rieducativa «delle pene», al principio di proporzionalità e al divieto di trattamenti contrari al senso di umanità.

La Corte costituzionale ha chiarito che il principio di cui all'art. 27, terzo comma, della Costituzione non riguarda esclusivamente le modalità materiali dell'esecuzione, ma conforma l'intera disciplina delle pene, imponendo che la risposta sanzionatoria conservi, in ogni fase, un rapporto razionale con la responsabilità dell'autore e con la concreta possibilità di reinserimento sociale (*cf.* Corte costituzionale n. 313/1990).

Ne consegue che la conversione in una misura limitativa della libertà personale, disposta a distanza di oltre vent'anni dall'irrevocabilità della condanna per effetto di una inerzia esecutiva non imputabile al condannato, rischia di assumere una funzione meramente afflittiva e retributiva, ormai priva di un'attuale e riconoscibile finalità rieducativa, trasformandosi così in una sofferenza sproporzionata e fine a se stessa.

Ciò considerato anche il fatto che la libertà controllata, in caso di violazioni delle prescrizioni, ai sensi dell'art. 108 legge 689/1981 si converte in pena detentiva.

5. Questo Magistrato dubita altresì della legittimità costituzionale per contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione dell'art. 172, ultimo co, cp, nella parte in cui prevede che per le pene conseguenti a delitto, l'estinzione non



opera se la persona, durante il tempo necessario per l'esecuzione della pena, riporta una condanna alla reclusione per un delitto della stessa indole, e non prevede piuttosto il raddoppio dei termini di prescrizione come invece previsto per le corrispondenti ipotesi previste dall'art. 173 cp in caso di arresto e multa in relazione agli articoli 3 e 27 della Costituzione.

5.1 La questione è rilevante in quanto in relazione alla pena pecuniaria di euro 464,81 di cui alla sentenza *sub* 1) l'estinzione della pena deve ritenersi comunque impedita in relazione al fatto che la persona durante l'esecuzione della pena ha riportato condanna per delitto della stessa indole, condanna che ha comportato la revoca del beneficio della sospensione condizionale della pena *ex* art. 168, comma 1, del codice penale. L'accoglimento della questione comporterebbe la restituzione degli atti al PM per quanto di competenza in relazione alla declaratoria di estinzione della pena essendo decorsi più di 20 anni (pari al doppio del termine di estinzione) dalla data di esecutività della pena.

5.2 La questione non è manifestamente infondata posto che l'imprescrittibilità di una pena collegata alla mera ricaduta nel reato durante il tempo necessario a delinquere, senza tenere conto da un lato della gravità del reato commesso e dall'altro, in ogni caso, della condotta del reo posta in essere successivamente alla ricaduta e del decorso del tempo, viola i canoni della ragionevolezza, proporzionalità e finalità rieducativa della pena.

Nel caso di specie D. M., che ha visto revocato il beneficio in conseguenza della commissione del reato di cessione di stupefacenti di cui alla sentenza *sub* 2), dal 2002 non è più ricaduto nel reato.

Risulta decorso un termine superiore al doppio del termine di 10 anni che appare rimedio congruo per sanzionare la ricaduta nel reato laddove la sottoposizione dello stesso alla libertà controllata senza limiti di tempo, e pertanto a distanza ad oggi di 24 anni, appare non rispondere ad alcuna finalità rieducativa ovvero special-preventiva laddove la finalità punitiva per una condanna così lontana nel tempo appare non conforme al principio della proporzionalità e al fatto che la pena non deve risolversi in trattamenti contrari al senso di umanità.

Il rimedio del raddoppio del termine previsto dall'art. 173, comma 1, secondo periodo cp per la pena dell'arresto e della multa per le corrispondenti ipotesi dell'art. 172 ult. co cp appare maggiormente rispettoso del dettato costituzionale.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3 e 27 della Costituzione la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto di cui all'art. 172, commi 1 e 4, del codice penale come interpretato dal diritto vivente della Corte di cassazione, nella parte in cui prevede che l'iscrizione a ruolo segna il momento iniziale dell'esecuzione della pena pecuniaria, idoneo pertanto ad impedire l'estinzione della pena per decorso del tempo;

Dichiara altresì rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3 e 27 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 172, ult. co., codice penale, nella parte in cui esclude l'estinzione della pena per decorso del tempo se il condannato, durante il tempo necessario per l'estinzione della pena, riporta una condanna alla reclusione per un delitto della stessa indole.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il procedimento in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza di trasmissione degli atti sia notificata all'interessato, al Difensore, al pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Padova, 14 settembre 2026

Il magistrato di sorveglianza: CESARO



N. 164

Ordinanza del 17 luglio 2026 del Tribunale di Brescia nel procedimento penale a carico di A. T.

Reati e pene – Disposizioni in materia di sicurezza stradale ad opera del decreto-legge n. 23 del 2026, come convertito – Introduzione di una nuova fattispecie incriminatrice all'art. 192, comma 7-bis, cod. strada (fuga con modalità tali da mettere in pericolo l'altrui incolumità, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1 o 4 del medesimo articolo).

- Decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell'interno, nonché di immigrazione e protezione internazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2026, n. 54, art. 8.

Processo penale – Sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato – Preclusione in relazione al reato di cui all'art. 192, comma 7-bis, cod. strada (fuga con modalità tali da mettere in pericolo l'altrui incolumità, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1 o 4 del medesimo articolo).

- Codice penale, art. 168-bis, primo comma.

TRIBUNALE ORDINARIO DI BRESCIA

SECONDA SEZIONE PENALE

Il Tribunale di Brescia, in composizione monocratica, nel procedimento n. 4653/2026 r.g.n.r. Mod. 21 e n. 754/26 r.g. Mod. 16 nei confronti di T.A.;

difeso di fiducia dall'avv. Stefano Le Rose del foro di Brescia;

ha emesso la seguente

ORDINANZA

con cui si sollevano le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23, convertito con la legge 24 aprile 2026, n. 54, con riferimento all'art. 77 della Costituzione, nonché dell'art. 168-bis del codice penale, con riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione.

In data 25 marzo 2026 il pubblico ministero presentava T.A. innanzi al Tribunale di Brescia in composizione monocratica per la convalida dell'arresto e l'instaurazione del rito direttissimo in relazione ai reati di cui agli artt. 61 n. 2), 81, comma secondo, 337, comma secondo, codice penale e 192, comma 7-bis, decreto legislativo n. 285/1992; erano altresì contestati, in stato di libertà, i reati di cui agli artt. 56, 610, commi primo, secondo e terzo, codice penale; 612, commi secondo e terzo, codice penale in relazione all'art. 339 del codice penale; 186, comma 2, lett. c), decreto legislativo n. 285/1992; 187, comma 8, decreto legislativo n. 285/1992; 61 n. 2) del codice penale e 4, comma 2, in relazione all'art. 5, comma 4, legge n. 110/1975.

Più in particolare, si addebitavano all'imputato i seguenti fatti di reato commessi nella provincia di Brescia il :

1) i delitti pp. e pp. dagli artt. 61 n. 2), 81, comma secondo, 337, comma secondo, codice penale, 192, comma 7-bis, decreto legislativo n. 285/1992, perché, con più azioni esecutive del medesimo disegno criminoso, per opporsi ai Carabinieri della Radiomobile di ... e agli Agenti della Polizia Locale di ..., che intendevano procedere al suo controllo a seguito delle minacce in danno di C.S. e K.V., alla guida dell'autovettura ... targata ... non si fermava all'alt e accelerava la propria andatura percorrendo le vie dei Comuni di ... ad elevatissima velocità, anche in corrispondenza di una scuola primaria e di un mercato settimanale, ponendo in essere manovre pericolose e azzardate, invadendo più volte le opposte corsie di marcia, marciapiedi e piste ciclabili, impegnando contromano numerose rotatorie e urtando l'autovettura ... targata ... condotta da M.G. causando la rottura dello specchietto retrovisore sinistro, così determinando concreto pericolo per l'incolumità degli operanti e degli utenti della strada, tra cui alcuni pedoni costretti a scansarsi precipitosamente per evitare di essere investiti.



Con le aggravanti di aver commesso i fatti per conseguire l'impunità per i reati di cui ai capi 2), 3), 4), 5) e 6) e di avere commesso la resistenza nei confronti di ufficiali e agenti di Polizia Giudiziaria mentre compivano un atto del loro ufficio;

2) il delitto p. e p. dagli artt. 56, 610 commi primo, secondo e terzo, codice penale, perché, intimando a K.V. di salire a bordo della sua auto ... targata ... puntandogli una pistola (poi risultata essere una pistola a salve sprovvista del tappo rosso occlusivo della canna), compiva atti idonei diretti in modo non equivoco a costringere la p.o. a salire sul veicolo, non riuscendo nell'intento per fatti indipendenti dalla sua volontà (fuga della p.o.);

3) il delitto p. e p. dall'art. 612, commi secondo e terzo, codice penale in relazione all'art. 339 del codice penale, perché, durante la fuga descritta al capo 1), dopo avere tagliato la strada a C.S. che stava percorrendo via ... a bordo della sua autovettura, la minacciava puntandole una pistola (poi risultata essere una pistola a salve sprovvista del tappo rosso occlusivo della canna). Con l'aggravante di aver commesso la minaccia con armi;

4) la contravvenzione p. e p. dall'art. 186, comma 2, lett. c), decreto legislativo n. 285/1992 perché circolava alla guida dell'autovettura targata ... in stato di ebbrezza alcolica con tasso alcolemico superiore a 1,5 grammi per litro (h. 10.06 prima rilevazione g/l 2,26; h. 10.15 seconda rilevazione g/l 2,32);

5) la contravvenzione p. e p. dall'art. 187, comma 8, decreto legislativo n. 285/1992 perché, quale conducente dell'autovettura ... targata ..., rifiutava di sottoporsi al prelievo di campioni di liquidi biologici per l'accertamento dello stato di alterazione fisica e psichica causata dall'assunzione di sostanze stupefacenti;

6) la contravvenzione p. e p. dagli artt. 61, n. 2) codice penale, 4, comma 2, in relazione all'art. 5, comma 4, legge n. 110/1975, perché, al fine di commettere i delitti di cui ai capi 2) e 3), portava fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa, senza giustificato motivo, una pistola a salve, replica ME 8 calibro 8 mm. K, sprovvista del tappo rosso occlusivo della canna.

Il Tribunale, convalidato l'arresto, applicava all'imputato la misura cautelare dell'obbligo di presentazione alla p.g.; concesso termine a difesa ai sensi dell'art. 558, comma 7 del codice di procedura penale, si perveniva all'udienza del 18 maggio 2026, dove il difensore-procuratore speciale, prestato il consenso per procedere in relazione a tutti i reati contestati all'imputato, formulava richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova, ai sensi degli artt. 168-*bis* del codice penale e 464-*bis* del codice di procedura penale, depositando, a tal fine, la documentazione richiesta dall'art. 141-*ter* disp. att. codice di procedura penale ed eccependo, contestualmente, l'illegittimità costituzionale del citato art. 168-*bis* del codice penale, laddove preclude l'accesso al rito speciale ivi previsto in relazione al delitto contestato all'imputato ai sensi dell'art. 192, comma 7-*bis*, decreto legislativo cit., trattandosi di reato punito con cornice edittale superiore a quella prevista dall'art. 168-*bis* del codice penale, e non inserito nel catalogo dei reati di cui all'art. 550, comma 2, codice di procedura penale; su questa richiesta, il pubblico ministero esprimeva parere negativo.

Il difensore avanzava inoltre istanza *ex art.* 299 codice di procedura penale di revoca della misura cautelare in essere; il Tribunale accoglieva l'istanza e disponeva in conformità; quanto alla richiesta di accesso alla messa alla prova, il Tribunale riservava la decisione; si perveniva quindi all'odierna udienza, dove il Tribunale, a scioglimento della riserva, dava lettura della presente ordinanza.

Sulla rilevanza della questione.

Reputa questo rimettente che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal difensore sia rilevante nel presente giudizio, sussistendo tutti i presupposti (sostanziali) in presenza dei quali, ai sensi dell'art. 464-*quater* del codice di procedura penale, la sospensione del procedimento con messa alla prova può essere disposta nei confronti dell'imputato T.A.

Sotto un primo profilo, questo Tribunale, avendo convalidato l'arresto in flagranza ed applicato misura cautelare (anche) in relazione al reato di cui all'art. 192, comma 7-*bis*, decreto legislativo cit., ha reputato sussistenti i gravi indizi di colpevolezza a carico dell'imputato, non ravvisando, dunque, elementi che consentano una sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale.

Sotto altro profilo, è formulabile un giudizio prognostico di astensione dai reati, trattandosi di soggetto incensurato ed alla prima esperienza giudiziaria penale; a ciò si aggiungono la non più giovane età dell'imputato, che può vantare un passato immune da censure penali, ed il contegno serbato in udienza di convalida, dove lo stesso, in sede di interrogatorio, ha ammesso gli addebiti, manifestando rammarico e pentimento per quanto commesso ed ammettendo di attraversare un periodo di particolare fragilità e vulnerabilità.

Inoltre, come documentato dal difensore, egli ha già provveduto a risarcire le persone offese individuate nell'imputazione mediante inoltro di vaglia postale dell'importo di euro 200,00 a favore di ciascuna, manifestando la propria disponibilità a porre in essere supplementari azioni riparatorie per eventuali ulteriori pregiudizi che dovessero essere ravvisati dall'autorità giudiziaria; egli ha già reperito un ente disponibile ad accoglierlo per lo svolgimento del lavoro



di pubblica utilità e, preso contezza delle proprie problematiche anche connesse alle dipendenze, si è attivato volontariamente per essere preso in carico presso i servizi sanitari territoriali; va infine dato conto che l'imputato non ha mai usufruito dell'istituto della messa alla prova e non vi sono pendenti altre analoghe richieste.

Tuttavia, nel caso in esame, l'accesso all'istituto *ex art. 168-bis* del codice penale da parte dell'imputato è precluso dalla contestazione del delitto di cui all'art. 192, comma 7-*bis*, decreto legislativo cit. in ragione della cornice edittale di riferimento (reclusione da sei mesi a cinque anni), superiore a quella prevista dall'art. 168-*bis*, comma primo, codice penale, e del suo mancato inserimento nel catalogo di cui all'art. 550, comma 2, codice di procedura penale, cui rimanda lo stesso art. 168-*bis* del codice penale.

Va poi rilevato che ciascuno dei residui reati contestati all'imputato consente, in ragione delle cornici edittali di riferimento, l'accesso alla messa alla prova, sicché la preclusione relativa al delitto in discussione comporta, in via di fatto, l'impossibilità di avvalersi di tale istituto anche per i restanti reati, posto che, per costante orientamento di legittimità, non è ammesso l'accesso alla messa alla prova in forma «parziale» (*cf.* Cass. n. 24707 del 12-4-2021 — dep. 24-6-2021).

In definitiva, si reputa sussistente il requisito della pregiudizialità, trattandosi di questione (incidentale) che si pone come antecedente logico al giudizio principale e ad ogni altra questione che questo giudice dovrà decidere; può, in altri termini, affermarsi che questo giudice non potrà definire l'attività processuale sino a quando la Corte non abbia deciso la questione pregiudicante (in conformità a quanto statuito dalla sentenza n. 180 del 2018).

Sulla non manifesta infondatezza.

La mancata possibilità di accesso alla messa alla prova da parte dell'imputato T.A., se, da un lato, deriva dalla cornice sanzionatoria prevista per il nuovo reato del codice della strada a lui contestato e dal mancato inserimento del delitto in questione nel catalogo dell'art. 550, comma 2, codice di procedura penale, discende, dall'altro — e a monte — dall'introduzione, ad opera dell'art. 8 del decreto-legge n. 23/2026, del nuovo delitto in discussione.

Proprio con riguardo a tale secondo profilo, questo rimettente intende sottoporre alla Corte, in aggiunta alla questione di legittimità costituzionale proposta dal difensore, un'ulteriore questione che attinge l'atto di formazione primaria con il quale è stata introdotta tale nuova fattispecie penale, e ciò in relazione all'art. 77, comma secondo, della Costituzione.

Ragioni di precedenza logico-giuridica inducono a trattare tale prima questione.

Vale, anzitutto, evidenziare la rilevanza anche di tale questione nel presente giudizio, posto che, a seguito dell'eventuale caducazione dalla norma censurata, tornerebbe ad essere unicamente applicabile al caso in esame la fattispecie codicistica di cui all'art. 337 del codice penale, con conseguente praticabilità dell'istituto della messa alla prova.

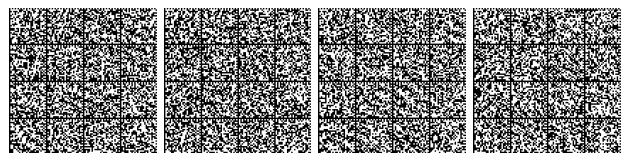
Tanto precisato, e venendo al merito, il primo ostacolo che inibisce l'accesso da parte dell'imputato alla messa alla prova è costituito dall'introduzione, all'art. 192 del codice della strada, della nuova fattispecie incriminatrice in esame.

Il legislatore ha introdotto tale reato a mezzo del decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23, convertito con la legge 24 aprile 2026, n. 54, recante «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di causa di giustificazione, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell'interno, nonché di immigrazione e protezione internazionale».

In particolare, il primo comma dell'art. 8, recante «Disposizioni in materia di sicurezza stradale» prevede che «All'articolo 192 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, dopo il comma 7 è aggiunto il seguente: «7-*bis*. Chiunque, in violazione degli obblighi di cui ai commi 4, si dia alla fuga con modalità tali da mettere in pericolo l'altrui incolumità, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni. Si applicano la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da uno a due anni e la sanzione amministrativa accessoria della confisca del veicolo, salvo che appartenga a persona estranea al reato. Si applicano le disposizioni di cui al Titolo VI, Capo II, Sezione II».

Va rammentato che, a norma del comma 1 dell'art. 192 C.d.S., «Coloro che circolano sulle strade sono tenuti a fermarsi all'invito dei funzionari, ufficiali ed agenti ai quali spetta l'espletamento dei servizi di polizia stradale, quando siano in uniforme o muniti dell'apposito segnale distintivo», mentre secondo il comma 4 dello stesso articolo «Gli organi di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza possono, per controlli necessari ai fini dell'espletamento del loro servizio, formare posti di blocco e, in tal caso, usare mezzi atti ad assicurare, senza pericolo di incidenti, il graduale arresto dei veicoli che non si fermano nonostante l'ordine intimato con idonei segnali. Le caratteristiche di detti mezzi, nonché le condizioni e le modalità del loro impiego, sono stabilite con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti e della giustizia».

Secondo quanto evidenziato dall'Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte Suprema di Cassazione nella relazione n. 39/2026 in data 13 maggio 2026, si tratta di un reato di pericolo concreto, introdotto dal legislatore con il



fine di rafforzare la sicurezza stradale, tutelare gli operatori di polizia e creare un deterrente più forte contro le fughe dai controlli; rimangono, invece, estranee dal perimetro dell'incriminazione, mantenendo rilevanza esclusivamente amministrativa, le violazioni delle prescrizioni dell'art. 192 del codice della strada diverse da quelle di cui al primo ed al quarto comma, e le condotte di fuga perpetrate senza pericolo per la circolazione.

La nuova fattispecie presenta evidenti legami con il delitto di resistenza a pubblico ufficiale, posto che, come anche evidenziato da ultimo dalla Corte di cassazione nella sentenza n. 11356 del 19 febbraio 2026, è pacifica l'affermazione nella giurisprudenza di legittimità tale per cui nel reato di resistenza a pubblico ufficiale la violenza consiste in un comportamento idoneo ad opporsi, in maniera concreta ed efficace, all'atto che il pubblico ufficiale sta legittimamente compiendo, sicché deve rispondere di tale reato il soggetto che, alla guida di un'autovettura, anziché fermarsi all'alt intimatogli dagli agenti della Polizia, si dia alla fuga ad altissima velocità e, al fine di vanificare l'inseguimento, ponga in essere manovre di guida tali da creare una situazione di generale pericolo (Sez. 6, n. 31716 dell'8 aprile 2003).

Si è precisato che non è necessario che tali manovre si risolvano nella creazione di un pericolo per la pubblica incolumità di pedoni o altri utenti della strada poiché il reato è integrato anche dalla condotta di colui che, per sottrarsi alle forze di polizia, non si limiti alla fuga alla guida di un'autovettura, ma proceda ad una serie di manovre finalizzate ad impedire l'inseguimento, così ostacolando concretamente l'esercizio della funzione pubblica e inducendo negli inseguitori una percezione di pericolo per la propria incolumità (Sez. 2, n. 44860 del 17 ottobre 2019).

È stata, infine, ritenuta idonea ad integrare la violenza — e non la semplice minaccia — la fuga in auto attraverso una condotta di guida obiettivamente pericolosa, che ponga in pericolo l'incolumità personale degli agenti inseguitori o degli altri utenti della strada (Sez. F, n. 40 del 10 settembre 2013, dep. 2014).

In tali casi, l'agente non si limita a tentare un *commodus discessus* a bordo di un'autovettura, ma tiene un comportamento di guida che, in considerazione della pericolosità delle manovre attuate per sfuggire agli inseguitori e della messa a repentaglio dell'incolumità di essi e degli altri utenti della strada, integra gli estremi della violenza o della minaccia rilevanti ai fini della configurabilità della fattispecie incriminatrice in parola.

Al maggior grado di pericolosità delle manovre poste in essere per sottrarsi all'inseguimento in corso e alla messa a repentaglio dell'incolumità degli inseguitori o degli altri utenti della strada, corrisponderà non una mera minaccia ma una vera e propria condotta di violenza oppositiva.

Dunque, come affermato dalla univoca giurisprudenza di legittimità, la «fuga pericolosa» (oggi sanzionata dalla nuova fattispecie *ex* art. 192, comma 7-*bis*, decreto legislativo n. 285/92), ossia quella che crea una situazione di fatto idonea a mettere concretamente in pericolo l'incolumità altrui, è una particolare forma della violenza ovvero della minaccia descritte in via generale dall'art. 337 del codice penale.

Ne deriva che, come osservato dall'Ufficio del Massimario, la nuova fattispecie incriminatrice descrive una particolare categoria di condotta che, ove quella norma non vi fosse, sarebbe punibile (come, in effetti, è stata fino ad oggi) ai sensi dell'art. 337 del codice penale; ciò che la nuova norma consente, rispetto all'art. 337 del codice penale, è l'applicazione anche delle sanzioni amministrative della sospensione della patente di guida (da uno a due anni) e della confisca del veicolo di proprietà del conducente, nonché di procedere all'arresto in flagranza «differita», non consentito per l'art. 337 del codice penale.

Ebbene, reputa questo rimettente che il legislatore abbia introdotto tale nuova fattispecie in assenza dei presupposti della decretazione di urgenza,

Sotto tale profilo, va rammentato che, come evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 29 del 1995, «la preesistenza di una situazione di fiato comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione, avendo quest'ultima, nel caso ipotizzato, valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione».

Conclude la Corte: «Pertanto, non esiste alcuna preclusione affinché la Corte costituzionale proceda all'esame del decreto-legge e/o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla preesistenza dei presupposti di necessità e urgenza, dal momento che il correlativo esame delle Camere in sede di conversione comporta una valutazione del tutto diversa e, precisamente, di tipo prettamente politico sia con riguardo al contenuto della decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa.»

Al riguardo, si evidenzia che nel preambolo del decreto-legge n. 23/2026, a fondamento dell'intervento normativo, viene posta la necessità e urgenza di «prevedere misure volte a potenziare le attività di prevenzione e contrasto dei reati



in materia di armi o di strumenti atti ad offendere, della violenza giovanile e di ulteriori reati di particolare allarme sociale»; nonché di «introdurre disposizioni per il potenziamento delle iniziative in materia di sicurezza urbana e a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché in materia di pubbliche manifestazioni»; ed ancora, «di prevedere disposizioni in materia di attività di indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione»; infine, «di prevedere misure per la funzionalità delle Forze di polizia e del Ministero dell'interno, in favore delle vittime del dovere, del terrorismo e della criminalità organizzata, nonché in materia di immigrazione e protezione internazionale».

Il disposto di cui all'art. 8, che introduce il nuovo reato in esame, è inserito nel Capo I, recante «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza stradale», riconducibile dunque alla necessità sopra menzionata di potenziare le iniziative in materia di sicurezza urbana e a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Ora, posto che, come sopra evidenziato, il reato introdotto con la decretazione d'urgenza tipizza e sanziona una condotta che, sino ad oggi, è stata perseguita e sanzionata a norma dell'art. 337 del codice penale, e ciò alla stregua del diritto vivente costituito dal consolidato orientamento di legittimità di cui si è dato conto, tanto rilevato, occorre allora dubitare della sussistenza dei presupposti della straordinarietà, necessità ed urgenza che, essi soli, legittimano il Governo ad adottare provvedimenti provvisori con forza di legge, a norma dell'art. 77, comma secondo, della Costituzione.

Non si vede, infatti, la ragione per la quale il nuovo reato non avrebbe potuto essere introdotto nell'ordinamento attraverso un ordinario iter parlamentare, tenuto conto che, nelle more, le condotte lesive o idonee a mettere in pericolo la sicurezza stradale (in specie, la «fuga pericolosa») sarebbero state comunque perseguite e sanzionate (come in effetti sino ad oggi avvenuto) mediante l'applicazione della fattispecie di cui all'art. 337 del codice penale.

Sul punto, è appena il caso di evidenziare che, come si dirà nel prosieguo, le due fattispecie prevedono la medesima cornice edittale, sicché l'intervento d'urgenza non può essere giustificato dalla necessità di applicare sin da subito, ai fini di prevenzione generale e speciale, un più severo trattamento sanzionatorio; né può essere invocato, a sostegno della sussistenza della necessità ed urgenza, la previsione, per tale nuovo reato, dell'arresto in flagranza «differita» di cui all'art. 382-bis del codice di procedura penale, posto che tale istituto ben avrebbe potuto essere introdotto per la fattispecie di cui all'art. 337 del codice penale, proprio nei casi in cui non sia possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica o individuale; e ciò, senza la necessità di fare ricorso a nuove figure di reato; né appare valorizzabile, a tal fine, l'apparato amministrativo sanzionatorio previsto per la nuova fattispecie, comunque applicabile, in via autonoma, a condotte manifestamente violative delle norme del codice della strada, quali quelle poste in essere nella «fuga pericolosa».

In definitiva, reputa questo rimettente che la mancanza del presupposto della necessità ed urgenza si connota, in specie, in termini di evidenza, tale da consentire un intervento correttivo della Corte costituzionale, essendosi al cospetto, si ritiene, di un esercizio manifestamente distorto da parte del potere esecutivo della funzione normativa primaria ad esso riconosciuta dalla carta costituzionale.

Passando ora alla questione di legittimità costituzionale proposta dal difensore dell'imputato, con riferimento al disposto di cui all'art. 168-bis del codice penale laddove non consente l'accesso alla messa alla prova in relazione al reato di cui all'art. 192, comma 7-bis, decreto legislativo cit., si ritiene che la stessa sia non manifestamente infondata in riferimento agli artt. 3 e 27, comma 3, della Costituzione, trattandosi di preclusione irragionevole e fonte di disparità di trattamento, nonché lesiva del principio di rango costituzionale della finalità rieducativa della pena.

La copertura costituzionale del canone della ragionevolezza viene individuata nel principio di eguaglianza e quindi nell'art. 3 della Costituzione, dal quale si trae, fin dalla prima giurisprudenza costituzionale, il criterio per cui situazioni eguali debbono essere trattate in maniera eguale, mentre situazioni diverse debbono ricevere un diverso trattamento. In base a ciò risulta incostituzionale sia il pari trattamento di situazioni diverse, come il diverso trattamento di situazioni eguali.

Il diverso trattamento per cittadini che versano in situazioni simili o analoghe risulta quindi incostituzionale allorché non sia supportato da «un ragionevole motivo» (sentenza n. 15/1960).

Strettamente connesso è il riferimento al *tertium comparationis*, allorché la incostituzionalità di una legge deriva dal confronto con il diverso trattamento che altra legge riconosce a situazioni uguali o simili: se due leggi regolano la stessa situazione in maniera diversa, una delle due leggi è contraria al principio di eguaglianza.

Per costante giurisprudenza costituzionale, il raffronto tra fattispecie normative, finalizzato a verificare la non manifesta irragionevolezza delle scelte legislative deve avere a oggetto casistiche omogenee, risultando altrimenti improponibile la stessa comparazione (sentenze n. 120 del 2023, n. 156 del 2020, n. 282 del 2010 e n. 161 del 2009).

Tale, si ritiene, è il rapporto tra il nuovo delitto in esame e quello di cui all'art. 337 del codice penale, trattandosi, come più sopra illustrato, di fattispecie che presentano forti analogie, se non caratteri del tutto sovrapponibili, che consentono, al fine che occupa, di ricondurre la fattispecie codicistica al rango di *tertium comparationis*.



Si è visto infatti che il delitto introdotto dal decreto-legge n. 23/2026 sanziona condotte sino ad oggi perseguite penalmente facendo ricorso alla fattispecie di cui all'art. 337 del codice penale; inoltre, le cornici edittali previste per i due reati sono identiche, ciò che induce a ritenere che i due reati siano di pari gravità, alla stregua di un raffronto da effettuarsi in astratto, secondo i criteri stabiliti dall'art. 16, comma 3, codice di procedura penale.

Né può essere valorizzato, per ritenere maggiormente grave il nuovo delitto speciale, l'apparato sanzionatorio amministrativo accessorio, connotato da finalità essenzialmente preventiva e interdittiva e non punitiva; né, ancora, la previsione dell'arresto in flagranza differita, la cui applicazione può essere spiegata proprio in ragione della tipologia della condotta incriminata, tale da rendere, nel concreto, difficoltosa per gli operanti e fonte di pericolo per gli stessi e per gli utenti della strada l'apprensione del soggetto in fuga, consentendone dunque l'arresto anche in un secondo momento.

Ora, proprio alla luce delle evidenziate analogie tra le due fattispecie incriminatrici in esame, appare del tutto irragionevole e fonte di disparità di trattamento la circostanza tale per cui in relazione alla condotta sanzionata dall'art. 192, comma 7-bis, decreto legislativo cit., non sia consentito l'accesso alla messa alla prova, consentita, invece, in forza di espressa previsione derogatoria, per quella sanzionata dall'art. 337 del codice penale.

In buona sostanza, il medesimo fatto, sol perché diversamente qualificato a seguito dell'introduzione della nuova fattispecie, non consente (più) l'accesso alla messa alla prova; l'effetto è ancora più irragionevole ove si consideri che il legislatore, nel dare nuova veste giuridica al fatto, non sembra averne attribuito un maggiore disvalore, posto che ha previsto una cornice edittale esattamente coincidente con quella del delitto di resistenza a pubblico ufficiale, a mezzo del quale, si è visto, era punita la condotta ora tipizzata dalla decretazione d'urgenza.

Tali similitudini rendono priva di giustificazione la diversa disciplina prevista per le due fattispecie in esame con riferimento alla messa alla prova, specie considerando la natura e le finalità di detto istituto (*cfr. infra*).

Ed allora, se il principio di eguaglianza impone che a situazioni sostanzialmente uguali corrispondano discipline giuridiche omogenee, non può che constatarsi la sua violazione laddove, come in specie, la diversa qualificazione di uno stesso fatto, a parità di disvalore e a fronte di un medesimo trattamento sanzionatorio, ne comporti una disciplina processuale diversa e deteriore, precludendo l'accesso ad un rito alternativo premiale e risocializzante, quale è la messa alla prova, creando così una palese disparità di trattamento, nel momento in cui due reati di pari gravità e legati da evidenti similitudini ricevono un trattamento ingiustificatamente differenziato.

E se è pur vero che la discrezionalità del legislatore nella previsione delle fattispecie incriminatrici e nella determinazione del relativo trattamento sanzionatorio è ampia, è altrettanto vero che essa diviene sindacabile qualora trasmodi nella manifesta irragionevolezza o arbitrarietà; ciò che è stato accertato con la recente sentenza n. 90 del 2025, ove la Corte ha proceduto ad un'analisi comparativa tra il reato *ex art. 73*, comma 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90 escluso dalla messa alla prova ed il reato *ex art. 82*, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica cit., incluso nell'elenco di cui all'art. 550, comma 2, codice di procedura penale, dunque ritenuto dal legislatore meritevole di un percorso trattamentale di natura premiale e risocializzante; in senso analogo, si è inteso qui comparare, in ragione delle forti analogie sopra illustrate, la nuova fattispecie incriminatrice *ex art. 92*, comma 7-bis, decreto legislativo cit., con altro reato (quello di cui all'art. 337 del codice penale), pure ricompreso nel catalogo dell'art. 550, codice di procedura penale.

Tanto ritenuto in punto di violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della irragionevolezza e della disparità di trattamento, deve convenirsi con il difensore laddove ha altresì censurato la violazione dell'art. 27, comma terzo, della Costituzione, con riferimento al principio della finalità rieducativa della pena.

Come chiarito dalla Corte costituzionale, la messa alla prova è prevista per reati di moderata gravità, «rispetto ai quali l'ordinamento, per finalità di deflazione giudiziaria, sospende il processo in vista dell'eventuale estinzione del reato, sempre che l'imputato ne faccia richiesta», oggi anche su proposta del pubblico ministero (sentenza n. 139 del 2020), perseguendo così «scopi specialpreventivi in una fase anticipata, in cui viene “infranta” la sequenza cognizione-esecuzione della pena, in funzione del raggiungimento della risocializzazione del soggetto» (sentenza n. 91 del 2018).

Anche nella recente sentenza n. 90 del 2025, è stato evidenziato come dalla giurisprudenza costituzionale emerga un *favor* per la messa alla prova, in costanza della quale «il processo è sospeso e la valutazione del giudice è fatta in limine, ossia prima dell'accertamento giudiziale sull'incolpazione» (sentenza n. 146 del 2023), con la conseguenza che il programma di trattamento alternativo alla pena, cui si sottopone volontariamente l'imputato (sentenza n. 91 del 2018), inizia immediatamente senza la necessità di attendere la conclusione del processo e la pronuncia della sentenza.



Per questa ragione, la messa alla prova, pur mantenendo un carattere sanzionatorio, laddove impone la prestazione del lavoro di pubblica utilità, si connota per una funzione premiale — derivante dalla circostanza che il suo «positivo svolgimento determina [per l'imputato] le favorevoli conseguenze della declaratoria di estinzione del reato» (sentenza n. 163 del 2022) — e per una forte vocazione risocializzante: la risocializzazione del soggetto, infatti, si svolge in «una fase anticipata» (sentenza n. 91 del 2018) rispetto alla stessa celebrazione del processo e all'eventuale condanna.

Per tali ragioni, come anche evidenziato da ultimo nella citata sentenza n. 90 del 2025, reputa la Corte che la messa alla prova ben si presti al conseguimento dello scopo — costituzionalmente imposto dall'art. 27, terzo comma, Costituzione — della risocializzazione del soggetto.

Consegue, allora, che l'attuale preclusione all'accesso alla messa alla prova in relazione alla nuova fattispecie incriminatrice in esame comporti un concreto pregiudizio alla finalità rieducativa della pena, perseguita e realizzata, per quanto appena detto, dall'istituto speciale in parola.

Va, infine, dato conto che non può pervenirsi all'auspicato accesso alla messa alla prova mediante una lettura costituzionalmente orientata delle norme in materia, posto che l'art. 168-bis, comma primo, codice penale individua un limite edittale non superabile (quattro anni) ed opera una deroga solo tramite rinvio formale al catalogo, di cui all'art. 550, comma 2, codice di procedura penale, nel quale, tuttavia, il reato *ex art. 192, comma 7-bis*, decreto legislativo cit. non è compreso; si è dunque al cospetto di un assetto normativo che non consente alcun margine di manovra all'interprete che intenda rimuovere, con una lettura costituzionalmente orientata, le aporie e le incongruenze ordinali introdotte, per quanto detto, dalla nuova fattispecie incriminatrice.

Per le esposte ragioni, si reputano rilevanti ai fini del presente giudizio e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale che, con la presente ordinanza, si intendono, d'ufficio e su istanza del difensore, rimettere al vaglio della Corte costituzionale nei termini di cui al dispositivo.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva, nei termini sopra indicati, le questioni di legittimità costituzionale:

dell'art. 8 del decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2026, n. 54, recante «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di causa di giustificazione, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell'interno, nonché di immigrazione e protezione internazionale» per violazione dell'art. 77, comma secondo, della Costituzione;

dell'art. 168-bis, primo comma, del codice penale, nella parte in cui non consente la sospensione del procedimento con messa alla prova per il reato previsto dall'art. 192, comma 7-bis, decreto legislativo n. 285/1992, per violazione degli articoli 3 e 27, comma terzo, della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso sino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Dispone, a cura della cancelleria, l'immediata trasmissione della presente ordinanza e degli atti del procedimento alla Corte costituzionale, nonché la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Ordinanza letta alla pubblica udienza del 17 luglio 2026, anche ai fini della sua notifica alle parti ai sensi dell'art. 23, comma 4, della legge n. 87/1953.

Così deciso in Brescia, il 17 luglio 2026

Il Giudice: NICOLAZZO



N. 165

*Ordinanza del 3 gennaio 2024 del Giudice di Pace di Rovigo
nel procedimento civile promosso da G. B. contro Prefettura di Rovigo*

Circolazione stradale – Codice della strada – Autoveicoli, motoveicoli e rimorchi immatricolati in uno Stato estero che abbiano già adempiuto alle formalità doganali o a quelle di cui all’art. 53, comma 2, del decreto-legge n. 331 del 1992, ove prescritte – Previsione che tali veicoli sono ammessi a circolare in Italia per la durata massima di un anno, in base al certificato di immatricolazione dello Stato di origine – Previsione che, scaduto tale termine, se il veicolo non è immatricolato in Italia, l’intestatario chiede al competente ufficio della motorizzazione civile, previa consegna del documento di circolazione e delle targhe estere, il rilascio di un foglio di via e della relativa targa per condurre il veicolo oltre i transiti di confine – Previsione che il medesimo ufficio provvede alla restituzione delle targhe e del documento di circolazione alle competenti autorità dello Stato che li ha rilasciati – Applicazione, in caso di violazione di tale disciplina, di una sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 711 a euro 2.842 – Previsione che l’organo accertatore trasmette il documento di circolazione all’ufficio della motorizzazione civile competente per territorio, ordina l’immediata cessazione della circolazione del veicolo e il suo trasporto e deposito in luogo non soggetto a pubblico passaggio – Prevista applicazione della sanzione accessoria della confisca amministrativa, se entro il termine di centottanta giorni, decorrenti dalla data della violazione, il veicolo non è immatricolato in Italia o non è richiesto il rilascio di un foglio di via.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 132, commi 1 e 5, nel testo vigente *ratione temporis* al 15 maggio 2021, come introdotti dall’art. 29-bis, comma 1, lettera b), numero 1), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.

GIUDICE DI PACE

DI ROVIGO

IL GIUDICE DI PACE.

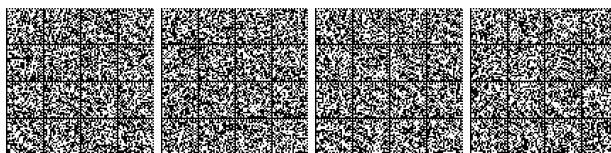
Visti gli atti della causa civile n. 6124/2023 R.G. giudice di pace di Rovigo promossa da B... G... con l’avvocato Federico Bardelle nei confronti della Prefettura di Rovigo, a scioglimento della riserva assunta all’udienza del 4 dicembre 2023,

OSSERVA

Il presente giudizio ha ad oggetto l’opposizione proposta da B... G... con l’avvocato Federico Bardelle nei confronti della Prefettura di Rovigo avverso il provvedimento della Prefettura di Rovigo n. ... del , che ha ordinato la confisca dell’autovettura Audi Q7 targata ... di proprietà di B... G..., quale sanzione accessoria della violazione accertata con verbale della polizia locale del Comune di ... n. ... del..., con cui si contestava a B... G... la violazione dell’art. 132, commi 1 e 5, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, vigente *ratione temporis* alla data del ..., perché circolava con l’autovettura targata ... munita di documenti di immatricolazione rilasciati dall’Ungheria oltre il periodo massimo consentito pari ad un anno.

B... G... proponeva opposizione per 1 motivi che seguono.

La ricorrente sosteneva che, ricevuto il verbale di contestazione in data ..., aveva pagato la sanzione pecuniaria e si era attivata per adempiere alle prescrizioni del richiamato comma 5 dell’art. 132 C.d.S.



In particolare la ricorrente in data ... aveva venduto il veicolo a B... G..., cittadino ungherese residente in Ungheria, e, provveduto con i successivi adempimenti, in data ... era stato rilasciato il un nuovo libretto del veicolo.

Nell'intento di ultimare l'adempimento delle prescrizioni di cui al più volte richiamato comma 5, non rientrando nella casistica dell'immatricolazione in Italia, né in quella della richiesta del foglio di via, perché il veicolo aveva l'assicurazione in scadenza in data ... e la revisione in scadenza di lì a qualche mese, l'interessata si era attivata con l'organo accertatore (la polizia locale di...), rammostrando i documenti e chiedendo informazioni su come poter procedere alla conduzione del veicolo sequestrato oltre i confini nazionali - per l'appunto senza il foglio di via, ma (come permesso dalla citata seconda Circolare) - «mediante trasporto con altro veicolo idoneo e munito di titolo autorizzativo, laddove richiesto, senza necessita di richiedere il foglio di via».

In attesa della risposta B... G... aveva continuato a prendersi cura del veicolo, addirittura provvedendo a rinnovare la copertura assicurativa anche per le annualità successive; ciò ad ulteriore riprova della sua buona fede, in quanto appare evidente che un soggetto non ha alcun interesse ad adottare simili accorgimenti per un veicolo destinato alla confisca.

Senonché, anziché ricevere riscontro, a B... G... perveniva il provvedimento di confisca.

Secondo la ricorrente nei fatti che precedono non pareva ravvisabile alcuna condotta censurabile, nemmeno colposamente, in capo a B... G..., la quale aveva pagato la sanzione pecuniaria e si era attivata per adempiere alle prescrizioni di cui all'art. 132, comma 5, C.d.S., che aveva sospeso in attesa le venisse chiarito il dubbio interpretativo-operativo relativo al come condurre il veicolo in Ungheria, senza immatricolazione in Italia e senza foglio di via, ma «mediante trasporto con altro veicolo idoneo e munito di titolo autorizzativo, laddove richiesto senza necessita di richiedere il foglio di via».

La ricorrente aggiungeva che, se la *ratio* del più volte richiamato comma 5 era quella di impedire la circolazione in Italia del veicolo «irregolare» fintantoché non si fosse provveduto alla sua regolarizzazione mediante immatricolazione in Italia ovvero la conduzione oltre i confini nazionali, detto fine era stato assicurato nel caso concreto, in quanto dalla data della violazione il veicolo non aveva circolato in Italia ed era stato predisposto per l'esportazione, di talché gli atti posti in essere da B... G... (compravendita, nuovo libretto, rinnovo dell'assicurazione) potevano ritenersi atti equipollenti o quantomeno prodromici alle alternative richieste dal comma 5 e dalle due circolari e pertanto idonei a soddisfare la *ratio* della norma.

Da ultimo la ricorrente sosteneva che la Corte costituzionale, con sentenza del 6 giugno 2023, n. 113, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 1-*bis* e 7-*bis* dell'art. 93 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, introdotti dall'art. 29-*bis*, comma 1, lettera a), numeri 1) e 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, con argomentazioni del tutto sovrapponibili e spendibili per i commi 1 e 5 dell'art. 132 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, della cui legittimità pertanto dubitava.

Per questi motivi chiedeva l'annullamento del provvedimento della Prefettura di Rovigo n. ... del ..., che aveva ordinato la confisca dell'autovettura Audi Q7 targata ... di proprietà di B... G..., ovvero, in subordine, la rimessione in termini della ricorrente per consentirle di ultimare l'adempimento delle prescrizioni di cui al più volte richiamato comma 5 dell'art. 132 C.d.S.

La Prefettura di Rovigo si costituiva in giudizio ed argomentava che, a seguito della notifica del verbale di contestazione in data ..., trascorrevano i termini previsti dal citato comma 5 dell'art. 132 C.d.S. per regolarizzare la situazione del veicolo, per cui veniva disposta la confisca.

Per questi motivi chiedeva il rigetto di ogni domanda formulata dalla ricorrente, con conferma del provvedimento di confisca.

Il giudice di pace ritiene di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 132, commi 1 e 5, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, vigenti *ratione temporis* alla data del ..., per violazione dell'art. 77, comma 2, della Costituzione.

La suddetta questione è rilevante e non appare manifestamente infondata per le ragioni di seguito esposte.

SULLA RILEVANZA

Preliminarmente appare opportuno analizzare i motivi di opposizione, dal momento che da un loro potenziale accoglimento discenderebbe l'irrelevanza della questione di legittimità costituzionale.



Il combinato disposto dell'art. 132, commi 1 e 5, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, vigente *ratione temporis*, prevedeva l'obbligo di regolarizzazione del veicolo mediante l'immatricolazione in Italia o in alternativa con il rilascio del foglio di via per condurre il mezzo all'estero, entro il termine di centottanta giorni decorrenti dalla data dell'accertamento.

Nel caso di specie nessuna delle due opzioni è stata praticata dalla ricorrente, la quale asserisce, ma non dimostra, di essersi attivata in tal senso, né di averlo fatto nel termine di centottanta giorni dalla data dell'accertamento, che in ogni caso è da considerarsi perentorio.

Nel dubbio interpretativo asserito dalla ricorrente, quest'ultima avrebbe dovuto quantomeno chiedere dei chiarimenti alle autorità preposte, come la Motorizzazione civile di Rovigo o la polizia locale di ..., che comunque in base alle controdeduzioni versate in atti ha comunicato alla ricorrente che le alternative percorribili erano l'immatricolazione del veicolo in Italia o il rilascio del foglio di via da parte della Motorizzazione civile competente o il trasporto con altro veicolo, il che presuppone però la presentazione alla Motorizzazione civile di una comunicazione scritta contenente tale volontà, cui nel caso concreto non è stato adempiuto.

L'infondatezza dei motivi di opposizione rende rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 132, commi 1 e 5, del decreto legislativo n. 285 del 1992.

Infatti, laddove le predette norme fossero dichiarate incostituzionali, l'opposizione risulterebbe fondata per il venir meno della disposizione sanzionatoria.

SULLA NON MANIFESTA INFONDATEZZA

A B... G... è stata contestata la violazione dei commi 1 e 5 dell'art. 132 del decreto legislativo n. 285 del 1992 e le è stata applicata la confisca prevista dal citato comma 5, vigenti *ratione temporis* alla data del ... (data della contestazione).

Prima del 3 dicembre 2018 il citato art. 132 prevedeva che

«1. Gli autoveicoli, i motoveicoli e i rimorchi immatricolati in uno Stato estero e che abbiano già adempiuto alle formalità doganali o a quelle di cui all'art. 53, comma 2, del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, se prescritte, sono ammessi a circolare in Italia per la durata massima di un anno, in base al certificato di immatricolazione dello Stato di origine.

2. La disposizione di cui al comma 1 non si applica ai cittadini residenti nel Comune di Campione d'Italia.

3. Le targhe dei veicoli di cui al comma 1 devono essere chiaramente leggibili e contenere il contrassegno di immatricolazione composto da cifre arabe e da caratteri latini maiuscoli, secondo le modalità che verranno stabilite nel regolamento.

4. Il mancato rispetto della norma di cui al comma 1 comporta l'interdizione all'accesso sul territorio nazionale.

5. Chiunque viola le disposizioni di cui al comma 1 è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 85 a euro 338.

L'art. 29-bis, comma 1, lettera b), numero 1), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (decreto-legge recante «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata»), convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, sostituiva i commi 1 e 5 dell'art. 132; pertanto dal 3 dicembre 2018 il citato art. 132 prevedeva

«1. Gli autoveicoli, motoveicoli e i rimorchi immatricolati in uno Stato estero e che abbiano già adempiuto alle formalità doganali o a quelle di cui all'art. 53, comma 2, del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, se prescritte, sono ammessi a circolare in Italia per la durata massima di un anno, in base al certificato di immatricolazione dello Stato di origine. Scaduto il termine di un anno, se il veicolo non è immatricolato in Italia, l'intestatario chiede al competente ufficio della Motorizzazione civile, previa consegna del documento di circolazione e delle targhe estere, il rilascio di un foglio di via e della relativa targa, ai sensi dell'art. 99, al fine di condurre il veicolo oltre i transiti di confine. L'ufficio della Motorizzazione civile provvede alla restituzione delle targhe e del documento di circolazione alle competenti autorità dello Stato che li ha rilasciati.

2. La disposizione di cui al comma 1 non si applica ai cittadini residenti nel Comune di Campione d'Italia.



3. Le targhe dei veicoli di cui al comma 1 devono essere chiaramente leggibili e contenere il contrassegno di immatricolazione composto da cifre arabe e da caratteri latini maiuscoli, secondo le modalità che verranno stabilite nel regolamento.

4. Il mancato rispetto della norma di cui al comma 1 comporta l'interdizione all'accesso sul territorio nazionale.

5. Fuori dei casi indicati all'art. 93, comma 1-ter, chiunque viola le disposizioni di cui al comma 1 è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 712 a euro 2.848. L'organo accertatore trasmette il documento di circolazione all'ufficio della Motorizzazione civile competente per territorio, ordina l'immediata cessazione della circolazione del veicolo e il suo trasporto e deposito in luogo non soggetto a pubblico passaggio. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 213. Se entro il termine di centottanta giorni, decorrenti dalla data della violazione, il veicolo non è immatricolato in Italia o non è richiesto il rilascio di un foglio di via per condurlo oltre i transiti di confine, si applica la sanzione accessoria della confisca amministrativa ai sensi dell'art. 213».

Di recente il più volte citato art. 132 è stato sostituito e riscritto dall'art. 2, comma 1, lettera d), della legge 23 dicembre 2021, n. 238, ma la circostanza non assume rilievo, atteso che le disposizioni censurate continuerebbero a trovare applicazione nel giudizio *a quo*; ove una sanzione amministrativa - e segnatamente la sanzione prevista dall'art. 132, commi 1 e 5, codice della strada, sia stata adottata sulla base di una norma poi modificata, la legittimità della stessa deve essere esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione.

I commi 1 e 5 dell'art. 132 contestati *ratione temporis* nel presente procedimento e della cui legittimità costituzionale si dubita, pertanto, sono la risultante delle modifiche introdotte dall'art. 29-bis, comma 1, lettera b), numero 1), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (decreto-legge recante «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata»), convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132.

L'art. 29-bis non era presente nel decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, all'atto della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, ma è stato inserito dalla legge di conversione 1° dicembre 2018, n. 132, all'interno del Capo II (Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto alla criminalità mafiosa) del Titolo II (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, prevenzione e contrasto al terrorismo e alla criminalità mafiosa).

Il decreto-legge n. 113/2018 è stato emanato per fronteggiare varie situazioni di necessità e urgenza.

In particolare dalla lettura del preambolo di evince che il Governo intendeva contrastare le seguenti situazioni:

necessità e urgenza di prevedere misure volte a individuare i casi in cui sono rilasciati speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario, nonché di garantire l'effettività dell'esecuzione dei provvedimenti di espulsione;

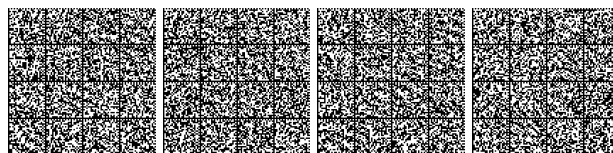
necessità e urgenza di adottare norme in materia di revoca dello *status* di protezione internazionale in conseguenza dell'accertamento della commissione di gravi reati e di norme idonee a scongiurare il ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale, a razionalizzare il ricorso al sistema di protezione per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati, nonché di disposizioni intese ad assicurare l'adeguato svolgimento dei procedimenti di concessione e riconoscimento della cittadinanza;

straordinaria necessità e urgenza di introdurre norme per rafforzare i dispositivi a garanzia della sicurezza pubblica, con particolare riferimento alla minaccia del terrorismo e della criminalità organizzata di tipo mafioso, al miglioramento del circuito informativo tra le Forze di polizia e l'Autorità giudiziaria e alla prevenzione e al contrasto delle infiltrazioni criminali negli enti locali, nonché mirate ad assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno;

- straordinaria necessità e urgenza di introdurre strumenti finalizzati a migliorare l'efficienza e la funzionalità dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, attraverso il rafforzamento della sua organizzazione, nell'intento di potenziare le attività di contrasto alle organizzazioni criminali

Orbene, come detto, l'art. 29-bis è stato inserito nel Capo contenente disposizioni in materia di prevenzione e contrasto alla criminalità mafiosa, ma le norme da esso enunziate appaiono del tutto estranee al fenomeno mafioso o alla materia della sicurezza pubblica, come dimostra il fatto che sono state inserite nel codice della strada, ossia in una normativa destinata a regolare la circolazione stradale e non avente alcuna attinenza con le altre materie disciplinate dal decreto-legge.

Dal contenuto delle norme di cui si discute si evince che il legislatore si è mosso con l'intento di contrastare la cd. estero-vestizione dei veicoli, ossia la condotta consistente nell'utilizzare veicoli immatricolati all'estero e intestati (spesso fittiziamente) a terzi, al fine di evitare il pagamento dell'imposta di bollo italiana e degli oneri fiscali connessi



all'assicurazione per la responsabilità civile, di rendere più difficile la riscossione delle sanzioni amministrative per gli illeciti connessi alla circolazione del veicolo e, più in generale, di sfuggire ai controlli del fisco, occultando indici della propria capacità contributiva, evidentemente difforme da quella dichiarata (si pensi ai veicoli di lusso).

Quanto precede è confermato dalla linea difensiva del Governo italiano nella causa C-274/20, decisa dalla Corte di giustizia UE, sez. VI, con sentenza n. 274 del 16 dicembre 2021.

Nel corso del suddetto giudizio, il Governo italiano ha affermato che «l'obiettivo della normativa di cui trattasi nel procedimento principale è quello di evitare che, mediante l'utilizzo abituale nel territorio nazionale di veicoli immatricolati all'estero, soggetti residenti e che lavorano in Italia possano commettere illeciti, quali il mancato pagamento delle tasse, delle imposte e dei pedaggi, possano eludere sanzioni o fruire di premi assicurativi più vantaggiosi, ma anche che l'identificazione degli effettivi conducenti di tali veicoli sia resa difficile, se non impossibile, per le forze di polizia deputate al controllo».

Prima di procedere oltre, occorre rimarcare che la decisione della Corte di giustizia UE non ha rilevanza nel presente giudizio, in quanto riferita ad altra situazione fattuale, ossia a quella in cui il veicolo immatricolato estero è destinato ad essere essenzialmente utilizzato in altro Stato membro, essendo la sua presenza in Italia meramente occasionale. Tale condizione non ricorre nel giudizio sottoposto all'odierno esame, considerato che il veicolo di proprietà dell'opponente risulta stabilmente in Italia, né questi ha dato conto che esso si trovi a circolare solo temporaneamente nel territorio italiano; per il fatto, pertanto, di trovarsi a giudicare di una fattispecie priva dei caratteri di transnazionalità, cui è condizionata l'operatività del parametro di diritto dell'UE, si ritiene di dover fare applicazione delle disposizioni censurate.

In base a quanto sino ad ora esposto, è evidente la violazione dell'art. 77 della Costituzione.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, la legge di conversione rappresenta un atto normativo a competenza funzionalizzata e specializzata, perché rivolto unicamente a stabilizzare gli effetti del decreto-legge, con la conseguenza che esso è limitatamente emendabile, potendosi aprire solo a disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico (sentenza n. 6 del 2023 e, analogamente, sentenze n. 245 del 2022, n. 210 del 2021 e n. 226 del 2019).

Per i decreti-legge a contenuto *ab origine* plurimo ed eterogeneo, quindi, occorre considerare specificamente il profilo teleologico, cioè l'osservanza della *ratio* dominante che li ispira (sentenza n. 30 del 2021, e, analogamente, sentenze n. 8 del 2022, n. 213 del 2021 e n. 170 del 2017). Ciò vale, in particolare, per le disposizioni introdotte nel corpo del decreto-legge in sede di conversione, le quali devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal medesimo decreto, così da consentire una verifica sulla continuità delle rispettive *rationes* ispiratrici. Per i provvedimenti governativi a contenuto *ab origine* plurimo, pertanto, la continuità tra legge di conversione e decreto-legge non può che essere misurata muovendo dalla verifica della coerenza tra le disposizioni inserite in sede di conversione e quelle originariamente adottate in via di straordinaria necessità e urgenza (da ultimo, sentenza n. 6 del 2023), avendo riguardo al collegamento con uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla sua *ratio* dominante (sentenza n. 245 del 2022).

Tale continuità viene meno quando le disposizioni aggiunte siano totalmente estranee o addirittura «intruse» rispetto a quei contenuti e a quegli obiettivi.

Il decreto-legge n. 113 del 2018 è intitolato «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata».

Le finalità originariamente perseguite non consentono di ravvisare un'unica *ratio* a fondamento delle misure nello stesso contenute, essendo esse riconducibili - secondo quanto emerge per *tabulas* dal preambolo del decreto - ad ambiti materiali diversificati, quali il rilascio di speciali permessi di soggiorno temporanei, la revisione della disciplina della protezione internazionale, il rafforzamento dei dispositivi a garanzia della sicurezza pubblica e, infine, il miglioramento dell'efficienza e della funzionalità dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Il provvedimento deve quindi ritenersi ispirato al perseguimento di una duplice finalità: da un lato, quella di intervenire sulla disciplina della protezione internazionale e, dall'altro lato, quella di rafforzare i dispositivi di sicurezza pubblica, con particolare riguardo alla criminalità di matrice terroristica e mafiosa.

Come anticipato, l'art. 29-*bis* è inserito nel Titolo II, Capo II, rubricato «Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto alla criminalità mafiosa». Tale collocazione risulta funzionalmente collegata all'obiettivo perseguito dal Governo, e ricavabile dal preambolo del decreto-legge, consistente nell'adozione di misure «per rafforzare i dispositivi



a garanzia della sicurezza pubblica, con particolare riferimento alla minaccia del terrorismo e della criminalità organizzata di tipo mafioso, al miglioramento del circuito informativo tra le Forze di polizia e l'Autorità giudiziaria e alla prevenzione e al contrasto delle infiltrazioni criminali negli enti locali nonché mirate ad assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno».

Tale obiettivo, stando alla relazione illustrativa al disegno di legge di conversione, si traduceva originariamente in una serie di interventi nell'ambito della prevenzione di reati connotati da profili di rilevante allarme sociale; un'esigenza, quest'ultima, riferita dalla medesima relazione alla estensione dei controlli attraverso dispositivi elettronici per particolari fattispecie di reato (maltrattamenti e *stalking*), alle prescrizioni in materia di contratti di noleggio per la prevenzione di atti di terrorismo, alla estensione dell'ambito di applicazione del cosiddetto DASPO urbano, nonché per quello relativo alle manifestazioni sportive, per coloro che siano indiziati per reati di terrorismo (A.S. n. 840, comunicato alla Presidenza del Senato il 4 ottobre 2018).

Tenuto conto dell'impossibilità di individuare una sola *ratio* nel testo originario del decreto-legge n. 113 del 2018 e, di conseguenza, della necessità di riferire l'omogeneità delle disposizioni censurate agli ambiti e alle finalità delle altre previsioni contenute nel Capo e nel Titolo in cui esse sono state inserite, si deve rilevare come esse si mostrino del tutto estranee all'impianto del decreto originario.

Il divieto di circolazione con veicoli immatricolati all'estero stabilito dalle disposizioni censurate mostra di voler incidere sulla condotta potenzialmente elusiva dei conducenti di veicoli che, pur trovandosi non occasionalmente in Italia, intendono sottrarsi agli adempimenti imposti a chi, stabilmente residente, abbia immatricolato il proprio veicolo in Italia.

Le disposizioni censurate si rivelano quindi effettivamente indirizzate a contrastare la prassi della cosiddetta esterovestizione dei veicoli, consistente, come detto, nella sottrazione agli adempimenti di natura fiscale, tributaria e amministrativa gravanti sui proprietari di veicoli al fine di ottenere vantaggi indebiti quali l'evasione di tributi e pedaggi, la non assoggettabilità a sanzioni e la fruizione di premi assicurativi più vantaggiosi.

Alla luce della palese estraneità delle disposizioni censurate agli ambiti e alle finalità del decreto-legge n. 113 del 2018, si deve ritenere che le prime presentino il carattere di norme «intruse», con riguardo tanto all'oggetto della disciplina, quanto alla *ratio* complessiva del provvedimento di urgenza, quanto, infine, all'esigenza di coordinamento rispetto alle materie «occupate» dall'atto di decretazione (sentenza n. 247 del 2019).

Nel caso in esame, per le ragioni in precedenza esposte, la norma inserita dalla legge di conversione è del tutto estranea all'oggetto e alle finalità del decreto-legge, con conseguente violazione dell'art. 77, comma 2, della Costituzione.

Non da ultimo va osservato che la Corte costituzionale, con sentenza del 6 giugno 2023, n. 113, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 1-*bis* e 7-*bis* dell'art. 93 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, introdotti dall'art. 29-*bis*, comma 1, lettera a), numeri 1) e 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, relativi alle sanzioni previste per chi ha stabilito la residenza in Italia da oltre sessanta giorni di circolare con un veicolo immatricolato all'estero, atteso che sussiste una palese estraneità delle disposizioni censurate agli ambiti e alle finalità del decreto-legge n. 113 del 2018, dovendosi pertanto ritenere che le prime presentino il carattere di norme intruse, con riguardo tanto all'oggetto della disciplina, quanto alla *ratio* complessiva del provvedimento di urgenza, quanto, infine, all'esigenza di coordinamento rispetto alle materie occupate dall'atto di decretazione.

Pertanto, il giudice di pace solleva questione di legittimità costituzionale dei commi 1 e 5 dell'art. 132 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, vigenti *ratione temporis* al 15 maggio 2021 - commi introdotti dall'art. 29-*bis*, comma 1, lettera b), numero 1), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132 -, per violazione dell'art. 77, comma 2, della Costituzione.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 e 137 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e l'art. 23 della legge n. 87 del 1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 1 e 5 dell'art. 132 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, vigenti *ratione temporis* al 15 maggio 2021 - commi introdotti dall'art. 29-*bis*, comma 1, lettera b), numero 1), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, per contrasto con l'art. 77, comma 2, della Costituzione.



Ordina che il presente provvedimento, a cura della cancelleria, sia notificato alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicato al Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei deputati e, all'esito, sia trasmesso alla Corte costituzionale insieme al fascicolo processuale e con la prova delle avvenute regolari predette notificazioni e comunicazioni.

Sospende il presente giudizio n. 6124/2023 R.G.

Rovigo, 27 dicembre 2023

Il giudice di pace: BRESCIANI

26C00195

N. 166

Ordinanza del 17 giugno 2026 del Tribunale di Trento nel procedimento penale a carico di J. O.

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

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

TRIBUNALE DI TRENTO

UFFICIO DEL GIUDICE DELL'ESECUZIONE

Ordinanza che solleva questione di legittimità costituzionale

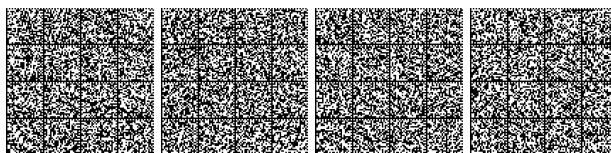
Il Giudice dell'esecuzione, dott. Marco Tamburrino, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 4 marzo 2026, nel procedimento di esecuzione a carico di O J;

vista la documentazione presentata da parte della difesa dell'imputato, con la quale il medesimo ha chiesto che venga sollevata questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 165 comma V codice penale e dall'art. 6 della legge n. 69 del 19 luglio 2019, in relazione ai parametri di cui agli articoli 2, 3, 24 comma III, 27 commi I e III e 117 comma I della Costituzione in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo;

letti i relativi atti del fascicolo;

Osserva

Il presente procedimento esecutivo si basa su sentenza pronunciata dal Tribunale di Trento, in data 12 marzo 2024, a carico di O J, per il reato di maltrattamenti in famiglia ex art. 572 c.p., pronuncia in base alla quale il predetto risulta essere stato condannato alla pena finale di anni 1 e mesi 6 di reclusione, con concessione in favore dello stesso del beneficio della sospensione condizionale della pena, subordinata alla frequentazione di corso antiviolenza nelle relazioni familiari, da frequentare entro un anno dal passaggio in giudicato della sentenza.



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

Il difensore, in esito alla fissazione della relativa udienza del 25 novembre 2025 richiedeva che, come su analogo caso, trattato in precedenza, fosse sollevata questione di legittimità costituzionale, deduzione che era rigettata da parte del Tribunale, considerato che non veniva prodotta prova documentale delle condizioni reddituali di indigenza del prevenuto, tali da non consentirgli il pagamento del relativo corso antiviolenza.

Il difensore, pertanto, produceva, su tali basi, ulteriore memoria nella successiva udienza del 4 marzo 2026, evidenziando, le condizioni di palese difficoltà economica del prevenuto, evidenziando un reddito di circa € 740 al mese, come da relativa ultima dichiarazione dei redditi, nonché l'inadempimento del medesimo anche al relativo pagamento del mantenimento stabilito dalla sentenza del Tribunale di Rovereto fissato in € 400 come da relativo atto di precetto, deducendo, pertanto, anch'egli, in particolare, la irragionevolezza della previsione di cui all'art. 165 comma V c.p., rispetto alla diversa previsione dettata in tema di sospensione condizionale della pena al primo comma della medesima disposizione, nella parte in cui si dà al giudice il potere o facoltà di subordinare il beneficio della sospensione condizionale della pena al risarcimento del danno ed alle relative restituzioni.

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

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

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

Da precisare, in tale ambito, che, come elemento peculiare nella suddetta ipotesi, la normativa di cui al combinato disposto di cui all'art. 165 comma V c.p. e di cui all'art. 6 comma II ultimo periodo della legge n. 69/2019 prevede che il relativo onere economico della frequentazione del detto percorso di recupero è da porsi integralmente a carico del soggetto condannato.

Nel caso sottoposto all'attenzione dello scrivente giudicante, non è possibile il pagamento del corso, considerato che l'imputato risulta essere soggetto in condizioni di indigenza come dimostrato dalla relativa documentazione prodotta ed allegata alla relativa memoria depositata (percezione come entrate di sola pensione minima sociale per circa € 830 mensili, con onere mensile fisso del canone di locazione e spese ordinarie - allegati 5 e 6 della memoria).

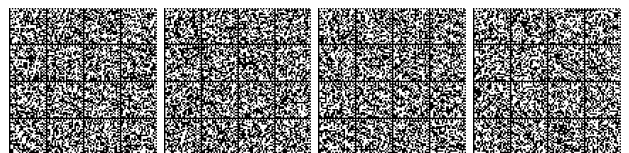
In tal senso, si manifesta la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione che viene sottoposta all'attenzione della Ecc.ma Corte costituzionale adita.

Nell'ipotesi in cui, del resto, vi sia stata disponibilità economica all'effettuazione del percorso di recupero, dinanzi al giudice dell'esecuzione penale, in caso di esito positivo dello stesso perverrà relazione conclusiva dell'ente, con attestazione del relativo *iter* effettuato, da parte dell'imputato, con conseguente provvedimento, che confermerà la concessione della sospensione condizionale della pena, concessa con la pronuncia di merito.

In un meccanismo siffatto, si rileva che, non essendo dato al giudice alcun potere di valutazione in merito alla possibilità del condannato di pagare il relativo corso, egli dovrà comunque applicare il disposto dell'art. 165 comma V c.p., anche se considerate le relative condizioni di indigenza dello stesso egli ben sa, sin dalla fase del giudizio, che trattasi di obbligo che l'imputato non potrà in alcun modo adempiere, essendo il relativo onere economico a suo esclusivo carico.

La norma di cui all'art. 165 comma V c.p. non prevede, infatti, alcun potere discrezionale, dicendo espressamente che la sospensione condizionale della pena è sempre subordinata alla realizzazione del percorso.

Su tali basi, in questi casi, in ipotesi di richiesta di verifica dell'adempimento dei relativi obblighi, da parte dell'imputato in sede esecutiva, o il giudice dovrà arrivare a ritenere sussistente una impossibilità assoluta da parte del condannato, di partecipare al relativo corso, verificando se sia possibile in tal caso o meno, la concessione della mera sospensione condizionale della pena, ex art. 163 comma I c.p., snaturando, però, in tal caso la natura assegnata



dal legislatore al relativo istituto, disapplicando la norma di cui all'art. 165 comma V c.p., nella ipotesi della violenza di genere e nelle relazioni familiari, ovvero altra ipotesi possibile è quella del rinvio del procedimento esecutivo *ad libitum*, in attesa che l'imputato si procuri la provvista necessaria al relativo adempimento.

Sotto tale aspetto, infatti, l'istituto premiale della sospensione condizionale è volutamente subordinato alla frequentazione del corso, proprio per cercare di attuare forme di prevenzione volte alla ricaduta dell'imputato in fatti della medesima specie e caratterizzazione, in un'ottica di natura rieducativa conforme a quello che è il canone di cui all'art. 27 della Carta Costituzionale, nell'ottica applicativa concreta dell'art. 133 c.p.

Una interpretazione giudiziale siffatta disapplica, però, di fatto l'istituto, non apparendo possibile che si applichi la semplice sospensione condizionale della pena, nella ipotesi di cui ai reati connessi con la violenza nelle relazioni familiari e quella di genere, senza la frequentazione del relativo corso, posto che la norma di cui all'art. 165 comma V c.p. appare di portata speciale, rispetto a quella di cui all'art. 163 comma I c.p., dovendo, altrimenti, il giudicante, se ritenesse non applicabile tale norma disporre il rinvio del procedimento esecutivo, in attesa che il condannato reperisca risorse idonee a pagare il corrispettivo dovuto al relativo ente.

Tale lettura ed interpretazione non appare, ad avviso dello scrivente giudicante, come ritenuto da parte della difesa del condannato, conforme ai principi costituzionali.

Anche in termini di esecuzione penale, di pene comminate nei riguardi di soggetto condannato per vari reati, tra i quali rientrano quelli di cui ai casi di violenza nelle relazioni familiari e di genere, si pone il rilevante problema di avere, di fatto, con una applicazione dell'istituto del rinvio del procedimento esecutivo, sopra menzionato, una impossibilità di eseguire la relativa pena comminata.

In particolare, lo scrivente giudice *a quo* rileva la violazione dell'art. 3 della Carta Costituzionale, nella parte in cui un siffatto meccanismo operativo permette al soggetto indigente di non accedere al relativo programma del corso, volto al recupero del medesimo in ottica general - preventiva ed a fare in modo che si eviti il più possibile che si ripetano medesime condotte, mentre il soggetto che ha la relativa disponibilità economica, in realtà, ben può usufruire del relativo percorso terapeutico.

Il tutto rende evidente che, per il soggetto imputato, che risulta avere la relativa disponibilità economica può essere attuata la relativa finalità, prevista dalla norma di cui all'art. 165 comma V c.p., con concreta possibilità rieducativa e di reinserimento sociale, mentre per quel che concerne il soggetto indigente questo scopo che il legislatore si è prefisso, in un'ottica di tipo rieducativo non può in alcun modo essere perseguito.

Si tratta, pertanto, di non perseguire la *ratio*, che è sottesa al disposto di cui all'art. 165 comma V c.p. e che il legislatore, attuando la relativa in materia di cc.dd. reati da Codice rosso ha voluto perseguire.

Il giudice dell'esecuzione, del resto, viene a trovarsi in un vero e proprio impasse logico/giuridico, dovendo verificarsi se è possibile o meno interpretare il relativo disposto normativo in un'ottica costituzionalmente orientata e pertanto concedere, in caso di impossibilità di pagare il relativo corso, la mera sospensione condizionale della pena *ex* art. 163 comma I c.p., nella ricorrenza dei presupposti di legge (fatto che però porta ad applicare norma diversa e disapplicare quella specifica del caso concreto), non potendo di certo procedere a revocare il beneficio concesso, applicando in *malam partem* la norma, circostanza che si ripercuoterebbe a danno dell'imputato e delle sue condizioni economiche, portando anche alla esecuzione della pena irrogata, con notevole pregiudizio dello stesso.

Una interpretazione di tal fatta, però, porta inevitabilmente, come esposto, a non applicare di fatto al soggetto indigente mai la norma di cui all'art. 165 comma V c.p., in aperta violazione di legge, costituendo la possibile applicazione del disposto di cui all'art. 163 c.p. un mero salvacondotto, per non andare *contra reum*, in caso di impossibilità del medesimo di adempiere per fatti allo stesso non imputabili, con la revoca del beneficio ovvero con la sospensione *ad libitum* del procedimento esecutivo. Per vero, poi, occorre osservare che una lettura siffatta si pone in contrasto con quanto previsto dall'art. 14 delle preleggi, posto che l'art. 165 comma V c.p. appare essere norma con peculiari elementi di specializzazione, rispetto a quella generale di cui all'art. 163 comma I c.p., non apparendo, pertanto, applicabile il disposto generale, se non come possibile interpretazione abrogante, la norma di cui all'art. 165 comma V c.p. nei casi di impossibilità assoluta non imputabile al condannato di frequentazione e pagamento del corso di recupero.

In linea di principio, il silenzio del legislatore non può essere inteso dall'interprete come decisivo nell'uno o nell'altro senso, dal momento che al criterio *ubi lex voluit dixit, ubi tacuit noluit* può agevolmente opporsi la normale applicabilità dell'analogia, *legis* o *iuris*, quale strumento idoneo a colmare le lacune lasciate aperte del legislatore, salvo che sussistano specifici impedimenti all'uso di tale strumento, quale segnatamente la natura eccezionale della disciplina di cui si tratta.



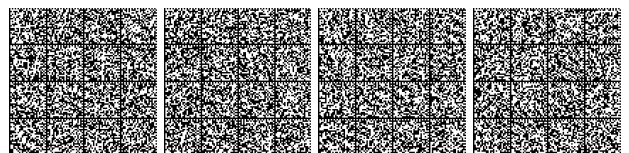
Lo scrivente giudicante, peraltro, è ben a conoscenza, in ogni caso, dell'orientamento invalso nella giurisprudenza di legittimità, a mente del quale: «qualora la sospensione condizionale della pena sia stata subordinata, ai sensi dell'art. 165, comma quinto, codice penale, alla partecipazione ed al superamento di percorsi di recupero, l'inosservanza degli obblighi non comporta la revoca automatica del beneficio, dovendo il giudice dell'esecuzione valutare quanto eventualmente allegato dal condannato, al fine di dimostrare l'impossibilità ad adempiere, dovuta a causa a lui non imputabile» (Cass. 9.2.2025 n. 9223), domandandosi, però, se una interpretazione siffatta non si ponga in contrasto con la natura dell'istituto della sospensione condizionale della pena, nell'ipotesi di reati come i maltrattamenti in famiglia, la violenza di genere e nelle relazioni familiari, nonché se la stessa non appaia non conforme ai principi costituzionali di uguaglianza, di legalità della pena, di personalizzazione della responsabilità penale.

Dalla lettura della suddetta pronuncia e di altre simili, infatti, si pone l'inevitabile problema per il giudicante, in caso di impossibilità per il condannato di adempiere per condizioni personali non imputabili di indigenza, di quale scelta espletare, ovvero se sia possibile in un'ottica costituzionalmente orientata di concedere comunque all'imputato la semplice sospensione condizionale della pena, con disapplicazione della norma suddetta di cui all'art. 165 comma V c.p. (con i dubbi sopraesposti sulla fattibilità di tale scelta), ovvero di rinviare il procedimento di esecuzione sulla verifica dell'adempimento del relativo obbligo, di continuo, fino alla accertata disponibilità economica del condannato, oppure di procedere con interpretazione in *malam partem* ai danni dell'imputato, con revoca del beneficio di legge per condizioni economiche non sufficienti, per pagare il relativo corso di recupero, non risultando però le stesse imputabili al medesimo.

Il tutto, oltre a creare indubbiamente un «vuoto» normativo, non risultando essere una ipotesi espressamente disciplinata, stride fortemente, ad avviso dello scrivente giudice remittente, con il principio di uguaglianza, stabilito nella nostra Carta Costituzionale all'art. 3, nonché con il principio rieducativo cui la pena comminata deve inevitabilmente tendere, *ex art. 27 Cost.*, essendo l'istituto della sospensione condizionale, volto, come noto, a fare in modo che si sospenda l'esecuzione della pena con dovere, però, del condannato nell'ipotesi di cui all'art. 165 comma V c.p., per le ipotesi delittuose ivi previste, di frequentare apposito corso, che porti ad evitare la commissione di nuovi fatti della medesima specie, la recidiva negli stessi ed a riconciliare eventualmente il *reo* con la vittima della sua condotta, nell'ottica della rieducazione del *reo* e del suo reinserimento corretto nella società civile.

Si finisce per privare il condannato di uno strumento essenziale, per consentire al giudice di calibrare la risposta sanzionatoria, a tutte le peculiarità del reato commesso e alle specifiche caratteristiche del condannato: incluse la valutazione del suo effettivo rischio di recidiva e la necessità di favorirne il percorso rieducativo evitando, per quanto possibile, gli effetti desocializzanti e criminogeni della pena detentiva breve. E ciò in violazione del principio costituzionale della personalità della responsabilità penale di cui all'art. 27, primo comma, Cost., che esige l'individualizzazione della sanzione rispetto al singolo fatto di reato e alla situazione del singolo condannato (*ex multis*, sentenze n. 91 del 2024, punto 9 del Considerato in diritto; n. 86 del 2024, punto 5.8. del Considerato in diritto; n. 197 del 2023, punto 5.5.1. del Considerato in diritto; n. 195 del 2023, punto 6.1. del Considerato in diritto; n. 40 del 2023, punto 5.2. del Considerato in diritto; n. 222 del 2018, punti 7.1. e 7.2. del Considerato in diritto). La sospensione condizionale — introdotta in Italia dalla legge 26 giugno 1904, n. 267 (Sospensione della esecuzione delle sentenze di condanna) per i condannati a pena detentiva di norma non superiore alla durata di sei mesi, poi progressivamente estesa sino a raggiungere i limiti attuali — fu sin dalla sua origine, del resto, pensata come funzionale ad assicurare nel condannato per reati di non particolare gravità un effetto di monito associato alla sentenza di condanna pronunciata nei suoi confronti, risparmiandogli, tuttavia, in particolare nel caso di prima condanna, l'esperienza del carcere. Da tempo la dottrina aveva, in effetti, mostrato come le pene detentive brevi — troppo brevi per provocare un cammino di rieducazione, ma già idonee a esporre il condannato all'influenza di subculture criminali e, comunque, a interrompere le sue relazioni affettive, familiari, sociali, lavorative con la comunità — producessero importanti effetti criminogeni e desocializzanti (sul punto, sentenza n. 28 del 2022, punto 5.1. del Considerato in diritto).

Tale *ratio* essenziale è ancor oggi alla base dell'istituto. E ciò in piena armonia con il principio costituzionale della finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost.: finalità che la sospensione condizionale persegue, peraltro, non solo in forma negativa — evitando i menzionati effetti criminogeni e desocializzanti della pena detentiva breve —, ma anche attraverso la minaccia di revoca del beneficio, che stimola l'astensione da ulteriori reati da parte del condannato durante il periodo di sospensione, nonché attraverso gli obblighi riparatori, ripristinatori o di recupero che, secondo i casi, possono o debbono essere imposti al condannato ai sensi dell'art. 165 c.p., conferendo così un contenuto risocializzativo anche «positivo» al beneficio. Del resto, lo stesso principio costituzionale di legalità della pena, sancito dall'art. 25 comma II della Carta Costituzionale impone che vi sia un adeguamento della relativa risposta punitiva dello Stato, nei rispettivi casi concreti, in termini di uguaglianza e/o di differenziazione tra gli stessi, imponendo che la responsabilità penale sia quanto più possibile personale e ritagliata la pena, così come la sua sospensione condizionale, sul singolo caso in maniera adeguata e razionale, senza distinzione in base alla solvibilità o meno del condannato.



La detta condizione sociale non può, per vero, giammai essere elemento dirimente, per applicare in un modo o in un altro il relativo istituto, non apparendo giustificata legislativamente la relativa scelta di porre sempre e comunque il relativo onere economico, a carico del condannato.

Non si vede, pertanto, il perché, di fronte al medesimo fatto reato, di maltrattamento in famiglia, ovvero di violenza sessuale, vi sia una differenziazione di trattamento in sede esecutiva, differenziandosi le ipotesi e le relative conseguenze in termini esecutivi in concreto, per le sole condizioni economiche del condannato.

Il tutto, infatti, costituisce indubitabile grave *vulnus* al funzionamento del sistema, in modo corretto, imponendosi un intervento della Ecc.ma Corte costituzionale adita, affinché la medesima si pronunci sulla incostituzionalità del combinato disposto di cui all'art. 165 comma V c.p., con quanto previsto dall'art. 6 comma II legge n. 69/2019, nella parte in cui non prevedono il potere del giudice di valutare le condizioni economiche dell'imputato, al fine di concedere la sospensione condizionale della pena alla frequentazione del relativo corso, ex art. 165 comma V c.p., non potendo il giudice applicare il solo disposto di cui all'art. 163 comma I c.p., in presenza di possibile prognosi favorevole sulla astensione dalla commissione di nuovi ulteriori reati, ovvero nella parte in cui non prevede la gratuità della frequentazione del relativo programma terapeutico, ponendo eventualmente il relativo onere economico a carico dello Stato anticipatorio.

La norma di cui all'art. 165 comma V c.p., del resto, considerato quanto previsto dall'art. 6 comma II pone espressamente a carico dell'imputato le spese per la frequentazione del relativo corso, non potendo, pertanto, essere il detto onere economico essere posto neanche dal giudicante a carico dello Stato, anche qualora si tratti di imputato ammesso al beneficio del patrocinio a spese dello Stato.

Su tali basi, il remittente sommessamente osserva che le dette interpretazioni, pur se possono apparire costituzionalmente orientate e portare il giudicante a non sollevare la questione di costituzionalità, apparendo esserci una possibile interpretazione salvifica del dettato normativo, tuttavia, portano a regimi differenziati dipendenti da condizioni personali non imputabili, come nel caso di specie e l'esegesi giurisprudenziale effettuata in tal senso si permette di dubitare che possa apparire conforme ai principi costituzionali sopra, enunciati.

Del resto, come noto, per la giurisprudenza della Ecc.ma Corte costituzionale adita, affinché sia adempiuto «il dovere del rimettente di interpretare la normativa in senso conforme alla Costituzione (ogni volta che ciò sia permesso dalla lettera della legge e dal contesto logico-normativo entro cui essa si colloca: sentenza n. 36 del 2016)» è richiesto «accurato ed esaustivo esame delle alternative poste a disposizione dal dibattito giurisprudenziale, se del caso per discostarsene motivatamente. Solo se avviene ciò, infatti, si può dire che l'interpretazione adeguatrice è stata davvero “consapevolmente esclusa” dal rimettente (sentenza n. 221 del 2015)».

Si può dire, in sintesi, che oggi appare nettamente prevalente l'indirizzo per cui la questione può ritenersi ammissibile ove la «possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione oggetto del giudizio» sia stata «tentata e consapevolmente scartata dal rimettente». E che «ciò non esclude che, nell'esaminare il merito della questione sottoposta al suo esame, questa Corte sia a sua volta tenuta a verificare l'esistenza di alternative ermeneutiche, che consentano di interpretare la disposizione impugnata in modo conforme alla Costituzione» (sent. n. 69 del 2017).

La norma di cui si sospetta l'incostituzionalità, peraltro, appare, in tal senso, non conforme neanche al c.d. principio di ragionevolezza, che anche la stessa Corte costituzionale ha ritenuto più volte parametro di valutazione, per verificare la conformità di norme al dettato della Carta fondamentale e delle scelte legislative, come corollario dell'intero sistema legislativo di qualsivoglia settore.

Per vero, la Corte costituzionale si è spinta fino a definire il sindacato costituzionale di ragionevolezza come eccesso di potere legislativo, mutuando il concetto dall'analoga figura del diritto amministrativo, ritenendo a riguardo che uno scrutinio che direttamente investa il merito delle scelte del legislatore, è possibile soltanto ove l'opzione normativa contrasti in modo manifesto con il canone della ragionevolezza, vale a dire si appalesi, in concreto, come espressione di un uso distorto della discrezionalità, che raggiunga una soglia di evidenza tale da atteggiarsi alla stregua di una figura, per così dire, sintomatica di eccesso di potere e, dunque, di sviamento rispetto alle attribuzioni che l'ordinamento assegna alla funzione legislativa (sentenza n. 313 del 1995). Si tratta, tuttavia, di un accostamento che vale più come suggestione che come definizione, proprio in ragione del diverso orizzonte che fa da sfondo alla figura sintomatica (la legge in un caso il principio/valore costituzionale dall'altro). E d'altra parte, la stessa Corte, altrove, aveva perentoriamente escluso l'ipotizzabilità stessa di un vizio di eccesso di potere legislativo, rilevabile dalla Corte (sentenza n. 37 del 1969).



Ciò posto, è comunque vero che il canone di ragionevolezza viene normalmente descritto attraverso figure consolidate che, in qualche misura, appaiono come sintomatiche del vizio di legittimità costituzionale o dell'assenza del vizio medesimo. E così la ragionevolezza viene, di volta in volta, rappresentata come coerenza, congruenza, congruità, proporzionalità, necessità, misura, pertinenza, e così via.

La coerenza è rispondenza logica della norma rispetto al fine perseguito dalla legge ovvero alla sua *ratio*. Difetta la ragionevolezza laddove “la legge manca il suo obiettivo e tradisce la sua *ratio*” (sentenza 43 del 1997); benché non ogni incoerenza o imprecisione di una normativa possa venire in questione ai fini dello scrutinio di costituzionalità (sentenza 434 del 2002).

La coerenza logica della norma può essere riferita anche al sistema, al quadro normativo o ai principi generali del sistema. Nella sentenza n. 84 del 1997, la Corte afferma infatti che: “la semplice constatazione che le due norme poste a raffronto facciano parte di sistemi distinti ed autonomi non basta ad escludere che sia irragionevole il risultato normativo: il canone della ragionevolezza deve trovare applicazione non solo all'interno dei singoli comparti normativi, ma anche con riguardo all'intero sistema”.

Talora la valutazione sulla coerenza investe direttamente il sistema, riconoscendone l'intrinseca coerenza/incoerenza ovvero la distonia (sentenze nn. 3 e 26 del 2007).

La ragionevolezza si manifesta anche come non arbitrarietà, quando la scelta legislativa sia sostenuta da una ragione giustificatrice sufficiente ovvero non si presenti come costituzionalmente intollerabile (sentenza n. 206 del 1999).

Il sindacato di ragionevolezza può consistere anche in una valutazione circa la proporzionalità, la congruità, l'adequatezza, l'eccessività, l'equilibrio, ecc., del mezzo (strumento, meccanismo; misura) rispetto al fine perseguito. In questi casi il criterio del giudizio di ragionevolezza non si risolve nei termini di una valutazione di conformità, quanto piuttosto in termini di non difformità/ accettabilità /plausibilità di una certa scelta legislativa.

In altri casi, il controllo di ragionevolezza si occupa di relazioni più complesse, ciò accade quando la Corte si occupa di una norma in relazione a più principi o valori costituzionali. Negli anni Settanta, si è diffusa la formula — divenuta poi consueta — del “ragionevole bilanciamento di interessi ad opera del legislatore”; La Corte riconosce che bilanciare valori e interessi diversi appartiene al legislatore, ma essa interviene con un proprio bilanciamento quando l'equilibrio definito dal legislatore si presenti, dal punto di vista della Costituzione, non soddisfacente e si voglia ristabilire un equilibrio in cui il sacrificio di un diritto rispetto ad un'altra/altri sia accettabile ovvero corrisponda al minimo necessario.

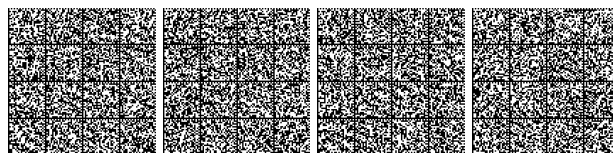
La sentenza n. 469 del 1991 ha enunciato un “paradigma logico proprio dei giudizi di ragionevolezza: innanzitutto, bisogna individuare quali siano gli interessi di rilievo costituzionale che il legislatore ha ritenuto di far prevalere nella sua discrezionale - ponderazione degli interessi attinenti ai due casi trattati differentemente e, quindi, occorre raffrontare il particolare bilanciamento operato dal legislatore nell'ipotesi denunciata con la gerarchia dei valori coinvolti nella scelta legislativa quale risulta stabilita nelle norme costituzionali”.

Nella giurisprudenza più recente, talvolta la ragionevolezza è declinata nella formula della “ragionevolezza e proporzionalità” ovvero del “ragionevole e proporzionato bilanciamento”. La sentenza n. 1130 del 1988 definisce il giudizio di ragionevolezza come giudizio di proporzionalità, distinguendolo espressamente dal giudizio di merito; la sentenza n. 220 del 1995 chiarisce che il principio di proporzionalità “rappresenta una diretta espressione del generale canone di ragionevolezza”.

Sotto altro profilo, la normativa di cui al combinato disposto di cui all'art. 165 comma V c.p., con quanto previsto dall'art. 6 comma II legge n. 69/2019 appare non conforme neanche al parametro costituzionale di cui all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, norma che prevede il diritto per l'imputato ad un processo equo, valendo la disposizione, però, non solamente per la relativa fase di giudizio, relativa all'accertamento della responsabilità penale, ma anche per quel che riguarda la fase esecutiva, come nel caso di specie.

Non appare, del resto, equo e corretto, che l'imputato condannato non possa avere alcun accesso al percorso di recupero da condotte violente, in quanto in condizioni di palese difficoltà economica, né apparendo possibile che il procedimento concernente la decisione sulla conferma o meno della concessione in capo allo stesso del beneficio della sospensione condizionale della pena sia sospeso *ad libitum*, senza decisione alcuna in merito, ovvero con applicazione della norma che dà la possibilità di riconoscere al medesimo la sospensione condizionale della pena ex art. 163 comma I c.p. senza permettere di fatto il ben possibile effetto risocializzante connesso con l'effettuazione del percorso di recupero.

L'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali impone, infatti, nella sua interpretazione più ampia, che per l'imputato il processo risulti equo, anche nella fase di esecuzione, con certezza in merito anche alla concreta possibilità che l'ordinamento prevede nella norma di cui all'art. 165 comma V c.p. di evitare gli effetti criminogeni e desocializzanti della pena detentiva breve e, dall'altro, prevenire la commissione di nuovi reati da parte del condannato, attraverso la minaccia di revoca del beneficio e favorendone il percorso di risocializzazione, attraverso gli obblighi di recupero che possono essere associati al beneficio.



Su tali basi, lo scrivente giudice remittente ritiene ammissibile, rilevante e fondata la relativa questione di legittimità costituzionale del combinato disposto di cui all'art. 165 comma V c.p., in combinato disposto, con quanto previsto dall'art. 6 comma II legge n. 69/2019 per violazione degli articoli 3, 25 comma II, 27, comma 1 e 3, nonché dell'art. 117 Cost. con riferimento all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, sollevando l'incidente di costituzionalità di fronte alla Ecc.ma Corte costituzionale adita.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della costituzione, legge costituzionale n. 1/1948 e 23 e ss. legge n. 87/1953;

Solleva questione di legittimità costituzionale del combinato disposto di cui all'art. 165 comma V c.p., in combinato disposto, con quanto previsto dall'art. 6 comma II legge n. 69/2019 per violazione degli articoli 3, 25 comma II, 27, comma 1 e 3, della Costituzione, nonché dell'art. 117 Cost. con riferimento all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.

Sospende il giudizio in corso, con conseguente sospensione del termine di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale davanti alla Corte costituzionale;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale.

Manda alla Cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Trento, 17 giugno 2026

Il Giudice: TAMBURRINO

Il Funzionario giudiziario: PAGANELLI

26C00196

N. 167

*Ordinanza del 7 maggio 2026 del Tribunale di Modena
nel procedimento penale a carico di D. L.R.*

Reati e pene – Maltrattamenti contro familiari e conviventi – Trattamento sanzionatorio - Previsione che la pena è aumentata da un terzo alla metà quando il fatto è commesso come atto di odio o di discriminazione o di prevaricazione o come atto di controllo o possesso o dominio in quanto donna o come atto di limitazione delle sue libertà individuali.

– Codice penale, art. 572, quinto comma.

TRIBUNALE ORDINARIO DI MODENA

SEZIONE PENALE

Il Tribunale di Modena in composizione monocratica, nella persona del Giudice dott. Roberto Perrone, provvedendo sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 572, comma 5, c.p., ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale di questione di legittimità costituzionale (articoli 1, legge costituzionale n. 1/1948, 23 legge n. 87/1953).



Nel processo penale a carico di:

L.R.D., nato il (omissis) a (omissis), elettivamente domiciliato ex art. 161 c.p.p. presso lo studio del difensore di fiducia avv. Cavazzuti - Difeso di fiducia dall'avv. Francesco Cavazzuti del Foro di Modena e dall'avv. Angelo Peligra del Foro di Ragusa.

IMPUTATO

1. Per il delitto p. e p. dall'art. 572, commi 1, 2 e 5, c.p., perché, in occasione dei ripetuti litigi con B.A., compagna convivente dal..., con la quale ha avuto una relazione affettiva dal... e dalle cui unioni è nata D.R.B.D., con le seguenti condotte:

impedendole già nei primi tempi della convivenza di uscire da sola;

costringendola a stare sempre attenta a vestirsi in modo non troppo curato e a mandargli sempre foto di dove si trovasse e come si vestisse;

controllandole il telefono e dandole spesso della «puttana»;

costringendola a non frequentare il fratello minore per evitare che lo stesso potesse toccarla;

nel mese di... aggredendola fisicamente a causa dell'esasperata gelosia, dopo che nel mese di... la p.o. scopriva di essere incinta;

nel... aggredendo verbalmente il padre della p.o., B.L., dicendogli che non aveva alcuna intenzione di rendersi cura di lei e della bambina che portava in grembo;

a..., dopo una discussione avvenuta in auto con la p.o., estraendo dal portaoggetti un falcetto e dicendole «io questo non lo tolgo perché mi serviva»;

in data..., dopo la nascita della bambina e l'ennesima discussione, aggredendola fisicamente e afferrandola al collo con le mani e procurandole lividi al collo e alle braccia;

dopo che alla bimba era stata diagnosticata una gravissima malattia, prima disinteressandosi completamente delle necessità della figlia che aveva il primo lungo ricovero dall'...;

all'..., pur sapendo che la piccola si era sottoposta a cicli di chemioterapia e le sue difese immunitarie erano fortemente compromesse, pretendendo che la bimba stesse con lui, richiedendo che la p.o. assecondava dopo aver sanificato l'intero appartamento in cui viveva;

in data..., quando, di nuovo in ospedale, la piccola aveva una febbre molto alta e stava sempre a contatto con la madre, dopo che la p.o. aveva bisogno di farsi una doccia e chiedeva all'indagato un cambio, rifiutandosi di aiutarla per poi aggredire verbalmente e fisicamente la madre della p.o., che teneva in braccio la bimba per consentire alla figlia di allontanarsi, tirandole con forza la bambina dalle braccia e cacciandola con forza dalla stanza e ancora, quando la B. aveva ripreso in braccio la bambina, avvicinandosi bruscamente alla stessa, tanto da costringerla a chiamare i sanitari e urlandole «grandissima troia, to ti ammazzo»;

il..., nel mentre era di turno all'ospedale con la piccola, dopo aver ricevuto diverse lamentele dei sanitari perché non prestava attenzione alle flebo della bimba, essendo impegnato con la sua attività *on-line di bitcoin* e dopo che la p.o. gli aveva fatto presente che doveva essere più attento, urlandole contro «vai a sucare, ti brucio, io ti ammazzo, vai sottoterra, sei una puttana, sei una serpe»;

costringendo nuovamente la p.o. a chiamare gli infermieri offendendo e minacciando di morte anche il padre della p.o. inviando alla stessa messaggi del seguente tenore: «visto che voi siete grossi e prestate soldi perché non te li fai dare dal maiale», «prima o poi finirà in una pozza di sangue», «finché lo hai ancora integro perché prima o poi lo sgozzo con un coltello alla gola»;

contattando la p.o. con messaggi e minacciandola dicendole «so dove abiti» o dicendole che avrebbe voluto vedere la bambina in data..., quando la p.o. e i genitori avevano portato la piccola D. al Policlinico per gli esami del sangue, presentandosi solo dopo che la stessa li aveva fatti, in condizioni non decorose e quindi non consone per lo stato di salute della piccola, già di per sé compromesso dalla malattia e dalla cura, stratonando D. nelle braccia della madre e spingendo la p.o. contro il muretto, ancora, all'intervento del padre della p.o., che gli intimava di non toccare la bambina, dicendogli «io ti sgozzo maiale, non metterti di mezzo» e prendendolo per il colletto della giacca, così determinando l'intervento di un addetto alla sicurezza e un Agente della P.S. li presenti che intervenivano per separarli, nel mentre l'indagato gridava ancora «io ti ammazzo, io ti ammazzo, io ti ammazzo»;



maltrattava la compagna, B.A., costringendola a sopportare un regime di vita intollerabilmente vessatorio.

Con l'aggravante di aver commesso il fatto in presenza e in danno di minore.

Con l'ulteriore aggravante di aver commesso il fatto come atto di discriminazione o di prevaricazione o come atto di controllo o possesso o dominio in quanto donna, e come atto di limitazione delle sue libertà individuali.

Fatto commesso ad (*omissis*) e (*omissis*) dal... al... (data di applicazione della misura cautelare della clausola cautelare in carcere, sostituita in data... con la misura cautelare degli arresti domiciliari).

2. del delitto p. e p. dall'art. 570 c.p., poiché, serbando una condotta contraria all'ordine o alla morale delle famiglie, disinteressandosi delle condizioni di malattia della figlia D. (nata il...), lasciando che solo la madre, B.A., si occupasse delle sue esigenze per il periodo di ricovero, e, anche quando presente in ospedale, dimostrandosi disattento e inaffidabile a fronte di una situazione di estrema delicatezza della situazione clinica della minore, e non contribuendo alle spese ordinarie e straordinarie per la minore, si sottraeva agli obblighi di assistenza inerenti alla responsabilità genitoriale.

Fatto commesso a (*omissis*) (MO), dall'.... con condotta perdurante.

Con l'intervento:

del P.M., nella persona della dott.ssa Gabriella Maria Giambarba, V.P.O.;
nonché della Parte civile costituita:

B.A., nata il (*omissis*) a (*omissis*);

difesa di fiducia dall'avv. Enrico Fontana del Foro di Modena.

Rilevato che:

il L.R.D. è stato tratto a giudizio immediato con decreto del G.I.P. di Modena del 30 marzo 2026 per rispondere dei reati di cui ai capi di imputazione in epigrafe;

con decreto del 27 aprile 2026, adottato fuori udienza e notificato alle parti, il Giudice rappresentava alle parti il dubbio di costituzionalità sulla circostanza aggravante di cui all'art. 572, comma 5, c.p., in relazione al capo di imputazione 1, ed invitava le parti ad interloquire al riguardo per l'udienza successiva;

all'udienza del 7 maggio 2026, il Tribunale, dopo l'interlocuzione con le parti sul punto, all'esito della camera di consiglio pronunciava la presente ordinanza, di cui era data lettura alle parti presenti in udienza.

OSSERVA

1. Oggetto e parametro della questione.

La presente questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale ha ad oggetto la norma ricavabile dall'art. 572, comma 5, c.p., della cui costituzionalità si dubita in relazione ai seguenti parametri:

art. 3, comma 1, della Costituzione, tanto per violazione del divieto di discriminazione per ragioni legate al sesso quanto per irragionevolezza intrinseca della norma sospettata di incostituzionalità;

art. 27, comma 1, della Costituzione, per violazione del principio di personalità della responsabilità penale;

art. 27, comma 3, della Costituzione, per violazione del principio rieducativo della pena;

art. 25, comma 2, della Costituzione, per violazione del principio di tassatività e sufficiente determinatezza della norma penale.

2. Sulla rilevanza della questione.

2.1. Il fatto.

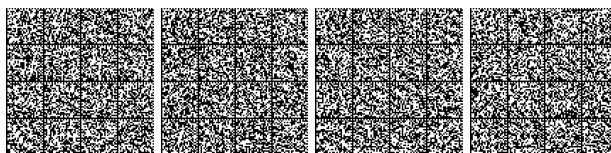
Secondo la prospettazione accusatoria, l'imputato, dal... al... (data di applicazione della misura cautelare della custodia cautelare in carcere, sostituita in data 19 febbraio 2026 con la misura cautelare degli arresti domiciliari), in occasione dei ripetuti litigi con la compagna B.A., con la quale conviveva dal... e dalla cui relazione affettiva, iniziata nel..., nasceva la figlia D.R.B.D., avrebbe posto in essere le seguenti condotte:

le avrebbe impedito già nei primi tempi della convivenza di uscire da sola;

l'avrebbe costretta a stare sempre attenta a vestirsi in modo non troppo curato e a mandargli sempre foto di dove si trovasse e come si vestisse;

le avrebbe controllato il telefono e le avrebbe dato spesso della «puttana»;

l'avrebbe costretta a non frequentare il fratello minore per evitare che lo stesso potesse toccarla;



nel mese di... l'avrebbe aggredita fisicamente a causa dell'esasperata gelosia, dopo che nel mese... la persona offesa aveva scoperto di essere incinta;

nel... del... avrebbe aggredito verbalmente il padre della p.o., B.L., dicendogli con aveva alcuna intenzione di prendersi cura della persona offesa e della bambina che portava in grembo;

a..., dopo una discussione avvenuta in auto con la persona offesa, avrebbe estratto dal portaoggetti un falcetto e le avrebbe detto «io questo non lo tolgo perché mi servirà»;

in data..., dopo la nascita della bambina e l'ennesima discussione, l'avrebbe aggredita fisicamente afferrandola al collo con le mani e procurandole lividi al collo e alle braccia;

dopo che alla bimba era stata diagnosticata una gravissima malattia, prima si sarebbe disinteressato completamente delle necessità della figlia, che aveva il primo lungo ricovero dall'..., pur sapendo che la piccola si era sottoposta a cicli di chemioterapia e le sue difese immunitarie erano fortemente compromesse, e, poi, avrebbe preteso che la bimba stesse con lui, richiesta che la persona offesa avrebbe assecondato dopo aver sanificato l'intero appartamento in cui viveva;

in data..., quando, di nuovo in ospedale, la piccola aveva una febbre molto alta e stava sempre a contatto con la madre, dopo che la persona offesa aveva bisogno di farsi una doccia e chiedeva all'indagato un cambio, si sarebbe rifiutato di aiutarla per poi aggredire verbalmente e fisicamente la madre della persona offesa che teneva in braccio la bimba per consentire alla figlia di allontanarsi, tirandole con forza la bambina dalle braccia e cacciandola con forza dalla stanza e ancora, dopo che la B. aveva ripreso in braccio la bambina, si sarebbe avvicinato bruscamente alla stessa, tanto da costringerla a chiamare i sanitari, e le avrebbe urlato «grandissima troia, io ti ammazzo»;

il..., mentre era di turno all'ospedale con la piccola, dopo aver ricevuto diverse lamentele dei sanitari perché non prestava attenzione alle flebo della bimba, essendo impegnato con la sua attività online di bitcoin, e dopo che la persona offesa gli aveva fatto presente che doveva essere più attento, le avrebbe urlato contro «vai a sucare, ti brucio, io ti ammazzo, vai sottoterra, sei una puttana, sei una serpe»;

avrebbe costretto nuovamente la persona offesa a chiamare gli infermieri, offendendo e minacciando di morte anche il padre della persona offesa, inviando alla stessa messaggi del seguente tenore «visto che voi siete grossi e prestate soldi perché non te li fai dare dal maiale», «prima o poi finirà in una pozza di sangue», «finché lo hai ancora integro perché prima o poi lo sgozzo con un coltello alla gola»;

avrebbe contattato la persona offesa con messaggi, minacciandola con le parole «so dove abiti» o dicendole che avrebbe voluto vedere la bambina in data..., quando la persona offesa e i genitori avevano portato la piccola D. al Policlinico per gli esami del sangue, presentandosi solo dopo che la stessa li aveva fatti, in condizioni non decorose e quindi non consone per lo stato di salute della piccola, già di per sé compromesso dalla malattia e dalla cura, e avrebbe stratonato la minore D. nelle braccia della madre, spingendo altresì la persona offesa contro il muretto; ancora, all'intervento del padre della persona offesa, che gli intimava di non toccare la bambina, gli avrebbe detto «io ti sgozzo maiale, non metterti di mezzo» e lo avrebbe preso per il colletto della giacca, così determinando l'intervento di un addetto alla sicurezza e di un Agente della P.S. lì presenti che intervenivano per separarli, e nel frattempo l'imputato avrebbe gridato ancora «io ti ammazzo, io ti ammazzo, io ti ammazzo».

Con tali condotte l'imputato avrebbe maltrattato la compagna, B.A., costringendola a sopportare un regime di vita intollerabilmente vessatorio.

È contestata all'imputato l'aggravante di aver commesso il fatto in presenza e in danno di minore, di cui all'art. 572, comma 2, c.p., ed è inoltre contestata allo stesso l'ulteriore aggravante di aver commesso il fatto come atto di discriminazione o di prevaricazione o come atto di controllo o possesso o dominio in quanto donna, e come atto di limitazione delle sue libertà individuali, di cui all'art. 572, comma 5, c.p.

2.2. La qualificazione giuridica del fatto.

Non pare esservi dubbio che il fatto, qualora dimostrato, sia inquadrabile nella fattispecie di cui all'art. 572. Quanto alla tipicità del fatto, la giurisprudenza ha infatti chiarito che, «In tema di maltrattamenti in famiglia, il reato è integrato da comportamenti reiterati, ancorché non sistematici, che, valutati complessivamente, siano volti a ledere, con violenza fisica o psicologica, la dignità e identità della persona offesa, limitandone la sfera di autodeterminazione» (Cass. pen., Sez. 6, Sentenza n. 37978 del 3 luglio 2023 Ud. (dep. 15 settembre 2023) Rv. 285273 - 01); nel caso di specie, sono contestate all'imputato condotte sicuramente volte a degradare la compagna e a ledere la sua dignità, insultandola frequentemente, proferendo minacce di percosse, aggredendo fisicamente lei e i suoi familiari, controllandole il telefono cellulare ed interferendo nelle sue relazioni personali (limitando ad esempio i contatti col fratello). Si ritiene che, se fossero provati i comportamenti ascritti al L.R.D., essi integrerebbero pienamente il fatto tipico del reato di maltrattamenti verso familiari e conviventi. Quanto alla colpevolezza, rammentando che, «Nel delitto di maltrattamenti in



famiglia, il dolo non richiede la sussistenza di uno specifico programma criminoso, verso il quale sia finalizzata, fin dalla loro rappresentazione iniziale, la serie di condotte tale da cagionare le abituali sofferenze fisiche o morali della vittima, essendo, invece, sufficiente la sola consapevolezza dell'autore del reato di persistere in un 'attività vessatoria, già posta in essere in precedenza, idonea a ledere la personalità della vittima» (Cass. pen., Sez. 1, Sentenza n. 13013 del 28 gennaio 2020 Ud. (dep. 27 aprile 2020) Rv. 279326 - 01), ancora una volta la prova dei fatti renderebbe agevole la verifica della sussistenza del dolo, nella forma del dolo intenzionale, posto che la reiterazione di plurime e anche gravi condotte prevaricatrici da parte dell'imputato indicherebbe senz'altro che la sua azione era cosciente e volontaria e specificamente diretta alla vessazione della persona offesa.

Sono dunque contestati tutti gli elementi costitutivi, di carattere oggettivo e soggettivo, della fattispecie di maltrattamenti verso familiari o conviventi.

Non viene in rilievo in questa sede la contestazione dell'aggravante di cui all'art. 572, comma 2, c.p., benché anche in questo caso la dimostrazione delle condotte sopra evidenziate renderebbe applicabile la stessa circostanza, atteso che parte dei comportamenti del L.R.D. coinvolgono direttamente la minore D.

Significativa appare invece la contestazione della circostanza aggravante di cui all'art. 572, comma 5, c.p., oggetto dell'odierna questione di costituzionalità.

Va detto che la circostanza è contestata in termini solo in parte coincidenti con la disposizione incriminatrice: si legge nel capo di imputazione infatti «Con l'ulteriore aggravante di aver commesso il fatto come atto di discriminazione o di prevaricazione o come atto di controllo o possesso o dominio in quanto donna, e come atto di limitazione delle sue libertà individuali»; l'art. 572, comma 5, c.p. dispone «La pena è aumentata da un terzo alla metà quando il fatto è commesso come atto di odio o di discriminazione o di prevaricazione o come atto di controllo o possesso o dominio in quanto donna, o in relazione al rifiuto della donna di instaurare o mantenere un rapporto affettivo o come atto di limitazione delle sue libertà individuali».

Si nota dunque che è contestato all'imputato che le sue condotte siano state commesse:

come atto di discriminazione o di prevaricazione o come atto di controllo o possesso o dominio della persona offesa in quanto donna;

come atto di limitazione delle libertà individuali della donna.

Rimangono esclusi dalla contestazione i casi di commissione del reato:

come atto di odio della persona offesa in quanto donna;

in relazione al rifiuto della donna di instaurare o mantenere un rapporto affettivo. Si può apprezzare la rilevanza della presente q.l.c. in base alla necessità di applicazione della norma che disciplina la circostanza in questione.

Innanzitutto va detto che la norma censurata non rileva, nel caso di specie, esclusivamente ai fini della determinazione del trattamento sanzionatorio, ma incide sin dall'inizio sulla delimitazione del fatto penalmente rilevante e sull'individuazione dei fatti suscettibili di prova nel corso dell'istruzione dibattimentale, talché la contestazione della circostanza aggravante ha un riflesso immediato sull'attività processuale da compiersi, dacché essa orienta l'attività istruttoria e la decisione sull'ammissione delle stesse prove. L'art. 187, comma 1, c.p.p., infatti, chiarisce che «Sono oggetto di prova i fatti che si riferiscono all'imputazione, alla punibilità e alla determinazione della pena o della misura di sicurezza», e non v'è dubbio, dunque, che l'inclusione della circostanza di cui all'art. 572, comma 5, c.p. nel capo di imputazione incida sull'ampiezza del *thema probandum*, ampliandolo; i fatti che sono posti alla base della circostanza potranno essere oggetto di specifiche domande ai testimoni e ne potrà essere data prova altrimenti.

È poi evidente che, qualora l'ipotesi accusatoria trovasse conferma nel compendio probatorio acquisito al termine dell'istruttoria dibattimentale ed il fatto ascritto all'imputato risultasse dimostrato, la circostanza aggravante dovrebbe essere necessariamente applicata.

Al riguardo, è vero che la contestazione dell'aggravante è astratta, e richiama pedissequamente alcune delle ipotesi contemplate dalla norma incriminatrice, senza calarle nel caso concreto; tuttavia, risulta adeguatamente specificata attraverso la puntuale descrizione, nel testo del capo di imputazione, delle condotte contestate, le quali, secondo la prospettiva accusatoria, integrano proprio quegli elementi finalistici e relazionali che la disposizione di cui all'art. 572, comma 5, c.p. assume a presupposto applicativo.

Appare infatti che:

impedire alla compagna già nei primi tempi della convivenza di uscire da sola;

costringerla a stare sempre attenta a vestirsi in modo non troppo curato e a mandargli sempre foto di dove si trovasse e come si vestisse;

controllarle il telefono;



costringerla a non frequentare il fratello minore per evitare che lo stesso potesse toccarla; rappresentano quantomeno esempi di limitazione delle libertà individuali della donna, ed appaiono riconducibili anche al concetto di atti di prevaricazione, controllo, possesso o dominio della persona offesa in quanto donna.

La prova delle condotte in questione nel contesto di un reato di maltrattamenti renderebbe dunque obbligatoria l'applicazione dell'aggravante contestata, ciò evidenzia come la definizione del giudizio non possa prescindere dalla preventiva risoluzione della questione di legittimità costituzionale, stante l'incidenza della norma censurata sulla stessa delimitazione dell'oggetto dell'accertamento dibattimentale e sul trattamento sanzionatorio dei fatti di reato che dovessero risultare dimostrati.

3. Sulla non manifesta infondatezza.

3.1. Inquadramento della fattispecie.

La circostanza aggravante censurata è stata introdotta dall'art. 1, comma 1, lett. b), n. 2), legge n. 181/2025; il medesimo articolo di legge, alle lettere successive, ha introdotto aggravanti di identico tenore in svariate altre fattispecie dell'ordinamento: art. articoli 585, comma 4, c.p. (lett. d)); 593-ter, comma 6, c.p. (lett. e)); 609-ter, comma 1, n. 5-ter. l), c.p. (lett. t)); 612-bis, comma 4, c.p. (lett. g)); 612-ter, comma 5, c.p. (lett. h)); la lett. a) dell'articolo in parola ha poi introdotto una nuova fattispecie autonoma, rubricata «Femminicidio» (art. 577-bis c.p.), che contiene una descrizione della condotta incriminatrice sostanzialmente analoga a quella delle fattispecie testé elencate.

La finalità dell'intervento normativo è esplicitata nella relazione al d.d.l., ed è chiaramente quella di contrastare in maniera severa il fenomeno della violenza di genere ai danni della donna. Si legge infatti nella relazione in questione: «Il disegno di legge appronta un intervento ampio e sistematico per rispondere alle esigenze di tutela contro il fenomeno di drammatica attualità delle condotte e manifestazioni di prevaricazione e violenza commesse nei confronti delle donne.

Ciò in linea con gli obblighi assunti dall'Italia con la ratifica della Convenzione di Istanbul e nel solco delle linee operative disegnate dalla nuova direttiva (UE) 1385/2024 in materia di violenza contro le donne, nonché delle direttive in materia di tutela delle vittime di reato».

L'introduzione delle aggravanti in questione, in realtà, oltre che della nuova fattispecie di cui all'art. 577-bis c.p., si pone nella scia di una serie di interventi normativi diretti alla repressione di reati di violenza domestica e di genere, che ha avuto il suo capostipite nell'approvazione del c.d. codice rosso (legge 19 luglio 2019, n. 69), una disciplina che ha introdotto, tra l'altro, nuove fattispecie incriminatrici (quali la deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso ex art. 583-quinquies c.p., la diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti ex art. 612-ter c.p., la costrizione o l'induzione al matrimonio ex art. 558-bis c.p., la violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ex art. 387-bis c.p.), nonché un significativo rafforzamento della tutela processuale della persona offesa, attraverso la previsione di termini acceleratori per l'intervento dell'Autorità giudiziaria.

Più recentemente, il legislatore è nuovamente intervenuto con la legge 24 novembre 2023, n. 168, recante «Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica», che ha ulteriormente rafforzato il sistema di tutela, intervenendo in particolare sul versante delle misure cautelari e di prevenzione, nonché sul coordinamento tra autorità giudiziaria e forze di polizia, al fine di assicurare una più tempestiva ed efficace protezione della persona offesa.

Nel loro complesso, tali interventi delineano un quadro normativo caratterizzato da una crescente attenzione del legislatore verso il fenomeno della violenza domestica e di genere, attraverso un progressivo rafforzamento degli strumenti di tutela, tanto sul piano sostanziale quanto su quello processuale.

In tale contesto si inserisce la disciplina introdotta dalla legge n. 181/2025, che rappresenta un ulteriore sviluppo di tale evoluzione normativa, segnando il passaggio verso un modello che, accanto agli strumenti già previsti, introduce autonome fattispecie incriminatrici e aggravanti costruite anche in funzione della specifica qualità della persona offesa.

3.2. I profili di incostituzionalità in relazione all'art. 3 della Costituzione.

Ad avviso del Tribunale, emergono profili di incostituzionalità dell'aggravante di cui all'art. 572, comma 5, c.p. per violazione del divieto di discriminazione per ragioni legate al sesso e per irragionevolezza intrinseca della fattispecie.

Occorre, peraltro, premettere sin d'ora che non è in alcun modo oggetto di contestazione la legittimità, in linea di principio, di un intervento legislativo che si faccia carico della particolare gravità e diffusività del fenomeno della violenza contro le donne, né è posta in dubbio la possibilità per il legislatore di approntare, in tale materia, strumenti rafforzati di prevenzione, protezione, emersione del rischio, assistenza alle vittime e repressione di specifiche manifestazioni criminose. Non è la finalità di tutela perseguita dal legislatore a venire in rilievo nel presente giudizio, bensì il particolare mezzo normativo prescelto: l'aggravamento della pena del singolo fatto di reato in ragione del solo sesso della persona offesa.



Il primo profilo che viene in rilievo è dunque relativo alla violazione del divieto di discriminazione in base al sesso di cui all'art. 3, comma 1, della Costituzione, ai sensi del quale «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali».

La tensione della norma censurata con il principio di uguaglianza, nella sua dimensione di divieto di discriminazione, è evidente, se si pone mente al fatto che, per effetto del disposto dell'art. 572, comma 5, c.p., la medesima condotta viene punita diversamente a seconda del sesso biologico della persona offesa: se questa è una donna, il trattamento sanzionatorio è maggiormente severo, laddove in ogni altro caso vi è una risposta più mite, posto che l'aggravante non trova applicazione.

La frizione con il disposto dell'art. 3, comma 1, della Costituzione è ancora più manifesta se si tiene conto della circostanza che, al di là della commissione del reato «come atto di odio o di discriminazione o di prevaricazione o come atto di controllo o possesso o dominio in quanto donna», tutte le altre condotte contemplate nell'aggravante oggetto del presente giudizio di costituzionalità sono potenzialmente «neutre»: sono cioè suscettibili di essere poste in essere indifferentemente nei confronti di una persona che sia biologicamente donna o uomo; non pare infatti impossibile la commissione di un reato di maltrattamenti in relazione al rifiuto di un uomo di instaurare o mantenere un rapporto affettivo, o come limitazione delle sue libertà individuali.

A ben vedere, in realtà, anche la previsione della commissione del reato «come atto di odio o di discriminazione o di prevaricazione o come atto di controllo o possesso o dominio in quanto donna» potrebbe essere declinata in maniera neutra, qualora fosse previsto un aggravamento per il caso di reato commesso come atto di odio, di discriminazione, di prevaricazione, di controllo, possesso o dominio della persona offesa «in quanto appartenente al suo sesso biologico o al suo genere», quale che sia.

Non vi sono insomma ostacoli di carattere logico a che un reato di maltrattamenti, connotato da uno degli elementi indicati nell'aggravante in oggetto, sia commesso, oltre che da un uomo nei confronti di una donna, anche da una donna nei confronti di un uomo (si vedranno *infra* le problematiche ulteriori che solleva il diverso caso del reato commesso da una donna nei confronti di un'altra donna o da un uomo nei confronti di un altro uomo, o nei confronti di persone *transgender*): nessuna delle condotte descritte dall'art. 572, comma 5, c.p. è legata indissolubilmente e per ragioni naturalistiche allo specifico sesso della persona offesa.

La scelta del legislatore, tuttavia, è chiara nello stabilire che la pena dev'essere più elevata solo se il reato è aggravato per essere stato commesso, con le modalità di cui alla norma censurata, nei confronti di una donna.

Appare dunque chiaro a chi scrive che, qualora il legislatore, a parità di condotta, punisca l'aggressione al medesimo bene giuridico in maniera differente a seconda del sesso della persona offesa, ciò comporti che l'ordinamento appresti una tutela più intensa al medesimo bene giuridico in ragione del sesso del suo titolare: così, nel caso di specie, tenuto conto che la norma incriminatrice è volta a tutelare *in primis* il bene della dignità e dell'integrità psico-fisica della persona offesa, ne segue che il legislatore appresta una protezione rafforzata della dignità e dell'integrità psico-fisica della donna rispetto a quella dell'uomo, pur trattandosi del medesimo bene giuridico.

Occorre dunque verificare se tale lettura sia corretta e, nel caso di risposta positiva, se il risultato perseguito dal legislatore sia costituzionalmente ammissibile.

Il principio di uguaglianza «è principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obbiettiva struttura: esso vieta, cioè, che la legge ponga in essere una disciplina che direttamente o indirettamente dia vita ad una non giustificata disparità di trattamento delle situazioni giuridiche, indipendentemente dalla natura e dalla qualificazione dei soggetti ai quali queste vengano imputate» (Corte costituzionale, sentenza n. 25/1966, al punto 1 del Considerato in diritto).

La giurisprudenza della Corte adita ha tuttavia da lungo tempo chiarito la reale portata del principio di uguaglianza di cui all'art. 3, comma 1, della Costituzione, da intendersi precipuamente come «divieto di ingiusta disuguaglianza»: se cioè è necessitato il trattamento uguale di situazioni uguali, è pure compatibile con il principio in parola il trattamento differenziato di situazioni diverse. Fin dalla sentenza n. 3/1957, infatti, la Corte ha chiarito che il principio di uguaglianza «non va inteso nel senso che il legislatore non possa dettare norme diverse per regolare situazioni che esso ritiene diverse, adeguando così la disciplina giuridica agli svariati aspetti della vita sociale. Ma lo stesso principio deve assicurare ad ognuno eguaglianza di trattamento, quando eguali siano le condizioni soggettive ed oggettive alle quali le norme giuridiche si riferiscono per la loro applicazione. La valutazione della rilevanza delle diversità di situazioni in cui si trovano i soggetti dei rapporti da regolare non può non essere riservata alla discrezionalità del legislatore, salva l'osservanza dei limiti stabiliti nel primo comma del citato art. 3»; nello stesso senso, con particolare riguardo alla materia penale, si v. ad es. Corte costituzionale, sentenza n. 409/1989: «Questa Corte ha già più volte osservato che il principio d'uguaglianza, di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione, esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia, nel contempo, alla funzione



di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali; ed ha aggiunto che le valutazioni all'uopo necessarie rientrano nell'ambito de/potere discrezionale del legislatore, il cui esercizio può essere censurato, sotto il profilo della legittimità costituzionale, soltanto nei casi in cui non sia stato rispettato il limite della ragionevolezza».

Una disparità di trattamento tra due fattispecie, pertanto, può trovare la sua giustificazione in una differenza delle condizioni oggettive e soggettive sulle quali si fondano le fattispecie in questione; viceversa, qualora tali condizioni siano uguali, non si giustifica una differenza di disciplina giuridica. Detto altrimenti, il principio di uguaglianza non esclude che il legislatore disciplini in modo diverso situazioni diverse, né impedisce che, nell'ambito della materia penale, siano valorizzati elementi idonei ad accrescere il disvalore del fatto; tuttavia, proprio perché la pena deve misurarsi sul fatto concreto e sul suo effettivo disvalore, la differenziazione normativa richiede che il *surplus* sanzionatorio corrisponda a un effettivo *quid pluris* di offensività o gravità del fatto.

Nel caso di specie, si è visto che la relazione al d.d.l. che ha messo capo alla legge n. 181/2025 ha specificato chiaramente la *ratio* sulla quale si fonda il trattamento differenziato, individuata nella «drammatica attualità delle condotte e manifestazioni di prevaricazione e violenza commesse nei confronti delle donne»: pare che tale assunto abbia innanzitutto una dimensione statistico-sociologica, atteso che dà voce al dato (lo si ripete: del tutto condivisibile) secondo cui la violenza domestica e di genere colpisce in misura largamente preponderante le donne; in secondo luogo, esso sembra riflettere anche una dimensione più propriamente culturale, secondo cui determinate condotte sarebbero espressione di una modello culturale, ben compenetrato nella società, volto alla sistematica degradazione ed emarginazione della donna.

Partendo dalla prima dimensione, va detto che il dato della preponderanza statistico-sociologica di una condotta antisociale può senz'altro giustificare una particolare attenzione legislativa verso tale fenomeno, nonché l'adozione di misure rigorose di contrasto, e - conseguentemente - anche di strumenti di tutela rafforzati per le vittime; esso, però, non si converte, per ciò solo, in un criterio legale di maggiore gravità del singolo fatto di reato. Se così non fosse, il legislatore sarebbe per ciò solo legittimato a punire più severamente reati che avvengono con maggiore frequenza, anche se presentano minore gravità in concreto.

Il passaggio dall'osservazione del fenomeno collettivo alla più severa punizione del fatto individuale esige dunque un ulteriore fondamento, rappresentato da un maggiore disvalore del fatto stesso, disvalore che non può che avere una dimensione sostanziale e non meramente statistica.

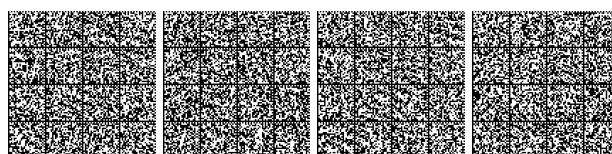
Proprio tale ulteriore fondamento, ad avviso del Tribunale, manca nella disposizione censurata.

Come si è visto, infatti, la Corte riconosce che il legislatore abbia discrezionalità nel valorizzare elementi di differenziazione delle varie situazioni, ma incontra in ciò i limiti di cui all'art. 3, comma 1, della Costituzione: ciò significa che, per le categorie ivi elencate, la differenza tra le situazioni deve essere oggettiva e non può discendere da una mera valutazione discrezionale del legislatore. Tra questi elementi, il primo elencato è proprio il sesso. E va anche ricordato che la Corte ha chiarito, da tempo, che i sette parametri di cui all'art. 3, comma 1, «... rendono indispensabile uno scrutinio stretto delle fattispecie sospettate di violare o derogare all'assoluta irrilevanza delle "qualità" elencate dalla norma costituzionale ai fini della diversificazione delle discipline» (Corte costituzionale, sentenza n. 249/2010, punto 4.2. del Considerato in diritto).

Discende da quanto rilevato fin qui che il legislatore potrà dettare una diversa disciplina di situazioni concrete in base ad una delle qualità dei soggetti coinvolti e rientranti nell'elenco dell'art. 3, comma 1, della Costituzione, soltanto se vi sono obiettive ragioni di fatto che giustificano tale differenza di trattamento all'esito comunque di un vaglio di legittimità che dovrà essere particolarmente rigoroso, trattandosi dei parametri che il costituente ha ritenuto meritevoli di esplicita menzione nell'articolo in parola; in difetto, la disciplina risulterà costituzionalmente illegittima per violazione del principio di uguaglianza, salvo che non sia possibile trovare una copertura costituzionale per tale scelta normativa (sul punto si tornerà più approfonditamente *infra*).

Poiché nel caso all'esame del Tribunale viene in rilievo la materia penale, occorre riconoscere che l'ordinamento, in tale branca, conosce in realtà svariati casi in cui vi è un trattamento differenziato, anche sotto il profilo sanzionatorio, in base alle qualità personali dei soggetti coinvolti, e segnatamente della persona offesa del reato. Vi sono infatti numerosi esempi di fattispecie autonome o di circostanze aggravanti, che puniscono il reo in maniera più severa in base all'identità della vittima. Si pensi, ad esempio, ai reati contro i minori; oppure alla circostanza aggravante della commissione del reato contro una persona in stato di gravidanza (art. 61, comma 11-*quinqies*), c.p.); o, ancora, alla circostanza aggravante speciale in tema di rapina, relativa alla commissione del reato contro persona ultrasessantacinquenne (art. 628, comma 2, n. 3-*quinqies*), c.p.).

Ciò che accomuna tutti questi casi, tuttavia, è il dato che il trattamento differente stabilito dal legislatore si fonda su circostanze di fatto, legate alla persona della vittima, che acuiscono obiettivamente la gravità del reato, e giustificano una risposta sanzionatoria deteriore: il minore è soggetto intrinsecamente ritenuto più vulnerabile e meritevole di



speciale protezione dall'ordinamento; la persona incinta è considerata parimenti soggetto vulnerabile, in più emerge un elemento di plurioffensività, atteso che il reato mette in pericolo tanto la persona gravida quanto il feto; l'ultrasessantacinquenne viene ritenuto meno in grado di difendersi dalla rapina rispetto ad un soggetto più giovane; e così via.

Si tratta di casi, occorre sottolineare, in cui la vulnerabilità dei soggetti passivi del reato è strutturale e non meramente occasionale o incidentale, ed attiene alle condizioni personali delle vittime, non a considerazioni di natura meramente statistica o culturale: il minore, per intendersi, è fragile in ogni circostanza, a prescindere dal contesto di commissione del fatto, dall'identità dell'autore del reato o dalle motivazioni interiori dello stesso, e così la donna incinta, l'anziano, etc. Non si nega certo che le discipline normative volte a tutela di tali soggetti possano fondarsi anche su rilevazioni statistiche o sull'intento del legislatore di colpire fenomeni sociali o culturali non rispettosi delle posizioni di queste categorie, ma la speciale protezione di cui godono le stesse poggia anche e soprattutto su una base fattuale legata a vulnerabilità indissolubilmente legate alle condizioni personali delle vittime, ciò che, lo si è visto, è esattamente ciò che si richiede per giustificare una differenza di trattamento rispettosa del principio di uguaglianza formale.

Nella disposizione oggi oggetto di censura, di contro, non vi è una reale base fattuale, legata alla persona offesa e posta a fondamento del trattamento diverso riservato dal legislatore ai casi contemplati dalla norma incriminatrice. Non può sostenersi che il solo dato dell'appartenenza della persona offesa al sesso femminile valga, di per sé e in via generalizzata, a configurare una condizione di maggiore vulnerabilità penalmente rilevante: tale affermazione contraddirebbe il principio di parità tra uomo e donna, pure espresso dall'art. 3, comma 1, della Costituzione, ma che permea l'intero testo costituzionale (articoli 29, 37, 51, 117, comma 7, della Costituzione), oltre ad essere espresso da svariate fonti sovranazionali, su cui si tornerà anche nel prosieguo (punto 3.3.1). Il vizio della disposizione non risiede dunque nell'aver riconosciuto l'esistenza di forme strutturali di violenza contro le donne (realtà difficilmente contestabile), ma nell'aver convertito tale rilievo storico-sociale in un criterio legale generale di aggravamento della pena, operante in base al solo sesso della vittima, senza che a ciò corrisponda necessariamente un maggior disvalore del fatto concreto.

In altri termini, non si intende insomma qui mettere in discussione l'assunto di base, e cioè che determinati reati colpiscano con preponderante frequenza la donna invece dell'uomo: tale circostanza si può certamente considerare pacifica. Ciò che si discute, tuttavia, è che un dato statistico-sociologico sia di per sé sufficiente a giustificare una deroga al principio di uguaglianza formale: si è visto, infatti, che solo una sostanziale differenza delle condizioni delle fattispecie cui le norme si riferiscono è in grado di sorreggere una differenza di trattamento tra due situazioni.

Nel caso di specie, tale differenza sostanziale non esiste: l'uomo e la donna hanno pari dignità in quanto esseri umani, e il reato commesso ai danni dell'uno ha pari gravità in concreto rispetto al reato commesso ai danni dell'altra. Si assiste insomma alla lesione di un medesimo bene giuridico, che ha come titolari due soggetti che sono, di fronte alla legge, uguali per espresso disposto dell'art. 3, comma 1, della Costituzione.

Non vi è dunque alcuna ragione di fatto per ritenere che il maltrattamento di una donna, ad opera di un uomo, sia meritevole di una pena superiore rispetto al maltrattamento, commesso con identiche modalità, ai danni di un uomo. Se si invoca tale differenza punitiva, è solo in considerazione della circostanza che la donna è più spesso maltrattata rispetto all'uomo: tuttavia, nel caso - infrequente ma non impossibile - che avvenga l'inverso, non si vede perché l'uomo che sia vittima del medesimo reato, commesso con identiche modalità, non debba beneficiare della medesima protezione. Ciò integra un profilo di violazione del principio di uguaglianza già di per sé particolarmente evidente. Considerazioni analoghe valgono qualora si prenda in considerazione la seconda dimensione in precedenza individuata, in base alla quale si può dare un'altra lettura alla rafia che sottende la disposizione censurata: può infatti sostenersi che ciò che vuole colpire il legislatore è anche un fenomeno più ampio e strutturato, di matrice culturale, espressivo di una concezione storicamente radicata di subordinazione della donna, tradottasi in pratiche diffuse di svalutazione, controllo ed emarginazione da parte dell'uomo, comunemente ricondotto alla categoria del c.d. «patriarcato» e posto in evidente contrasto con i principi costituzionali di pari dignità e di eguaglianza tra i sessi. Il maggior disvalore delle condotte considerate dalla norma, in questa prospettiva, non risiederebbe né in una particolare vulnerabilità antologica della persona offesa, né in un mero dato statistico, ma nel loro carattere rappresentativo di un sistema di potere e di sopraffazione strutturale, che il legislatore avrebbe inteso colpire anche mediante lo strumento penale. Un appiglio testuale a tale lettura sembrerebbe rinvenirsi, in effetti, nel riferimento a condotte qualificate come «atti di odio o di discriminazione o di prevaricazione o come atto di controllo o possesso o dominio in quanto donna» e, più in generale, nella previsione di modalità/finalità («odio», «discriminazione», «prevaricazione», «controllo», «possesso», «dominio», «limitazione delle libertà individuali») che, almeno astrattamente, postulano un giudizio sul modo e sul senso della condotta nel caso concreto, e non una mera considerazione del sesso della vittima. Ciò spiega la declinazione non «neutra» delle condotte tipizzate dall'aggravante.

Orbene, come non si è inteso revocare in dubbio che determinati reati siano, a livello statistico, commessi più spesso ai danni delle donne rispetto di quanto lo siano ai danni dell'uomo, e quindi che il fenomeno della violenza di



genere abbia una sua tangibile consistenza, non si intende nemmeno contestare che, nella società contemporanea, la donna sia ancora in situazione di svantaggio rispetto all'uomo, e che ella, a cagione di costumi sociali e di impostazioni culturali purtroppo ancora diffuse, sia spesso oggetto di emarginazione, svilimento e degradazione.

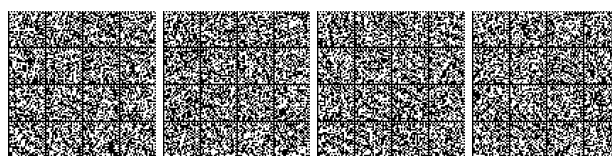
Non c'è dubbio che il legislatore sia autorizzato ad intervenire per contrastare fenomeni sociali e culturali che egli ritiene in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento, finanche con il ricorso allo diritto penale, qualora si tratti di tutelare beni giuridici di rilievo (*cf.* ad es. Corte costituzionale, sentenza n. 141/2019, al punto 7.1. del Considerato in diritto: «Per costante giurisprudenza di questa Corte, l'individuazione dei fatti punibili, così come la determinazione della pena per ciascuno di essi, costituisce materia affidata alla discrezionalità del legislatore. Gli apprezzamenti in ordine alla "meritevolezza" e al "bisogno di pena", dunque, sull'opportunità del ricorso alla tutela penale e sui livelli ottimali della stessa sono, infatti, per loro natura, tipicamente politici (sentenze n. 95 del 2019 e n. 394 del 2006). Le scelte legislative in materia sono pertanto censurabili, in sede di sindacato di legittimità costituzionale, solo ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio (*ex plurimis*, sentenze n. 95 del 2019, n. 273 e n. 47 del 2010; ordinanze n. 249 e n. 71 de/2007. nonché, con particolare riguardo al trattamento sanzionatorio, sentenze n. 179 del 2017, n. 236 e n. 148 del 2016)). La questione non è dunque se sia possibile introdurre una disciplina, anche repressiva, culturalmente ed assiologicamente orientata: il tessuto normativo ne è pieno. La questione è, piuttosto, se il disvalore che il legislatore ritiene di individuare in un dato fenomeno socio-culturale, in assenza di elementi di fatto ulteriori, sia una base sufficiente per giustificare una deroga al principio di uguaglianza, peraltro attuata mediante lo strumento che consente la maggiore compressione dei diritti dell'individuo, vale a dire la sanzione penale.

Ad avviso di questo Tribunale, la risposta dev'essere, in linea di principio, negativa, in base agli stessi principi sopra esaminati: per consentire una risposta differenziata in relazione alle categorie protette dall'art. 3, comma 1, della Costituzione - che, come si è già rilevato, impongono uno «scrutinio stretto» in ordine alle ragioni poste a base di una differenziazione di trattamento, il disvalore della condotta sanzionata non può esaurirsi nella dimensione socio-culturale; opinando in tal senso, il legislatore sarebbe autorizzato ad introdurre deroghe al principio di uguaglianza formale ogni volta in cui si proponesse di reprimere un fenomeno sociale assiologicamente sgradito (ciò che, in ambito penalistico, avviene con grande frequenza). Come si avrà modo di rimarcare anche in sede di analisi del profilo del contrasto dell'aggravante censurata con il principio di offensività, la componente culturale che l'ordinamento vuole censurare, e di cui una singola fattispecie costituisca espressione, deve andare di pari passo rispetto ad una ragione di fatto, legata al caso concreto, che giustifichi un trattamento diversificato di tale fattispecie rispetto alle altre. Ciò non si verifica con riguardo alla normativa oggetto della presente q.l.c., che si presenta, come si è visto, non indissolubilmente legata alla gravità del fatto in sé, ma esclusivamente connessa al fatto commesso ai danni della donna, ignorando ipotesi fattuali analoghe.

Proprio in questa prospettiva, e a riprova di quanto testé affermato, si rileva come il contrasto dell'aggravante con l'art. 3, comma 1, della Costituzione si manifesti in maniera ancora più stridente qualora si prendano come *tertia comparationis* le ipotesi di reati commessi all'interno di relazioni tra persone dello stesso sesso: in questi casi, la struttura stessa dell'aggravante introdotta dal legislatore finisce per andare oltre l'intento perseguito, se questo è quello di «riequilibrare» i rapporti tra uomini e donne, basandosi sull'assunto (che, lo si ripete, appare condivisibile) che molto più spesso la donna è vittima di condotte prevaricatrici dell'uomo, o che la donna è vittima di un sistema di potere e sopraffazione socialmente diffuso; nella norma incriminatrice, infatti, si fa menzione soltanto del sesso della persona offesa, ma non di quello del soggetto attivo del reato, che può ben essere tanto un uomo quanto una donna.

Partendo dall'ipotesi di relazione *same-sex* tra due donne, un trattamento sanzionatorio aggravato nel caso di aggressione di una donna nei confronti di un'altra donna non trova alcuna giustificazione giuridica o razionale: non solo non vi sono ragioni di fatto legate al sesso della vittima - che, come si è visto, non sussistono nemmeno nel caso di aggressione da uomo a donna, ma in questo caso nemmeno motivazioni di natura statistico-sociologica o culturale, dato che è più che discutibile che vi sia un'incidenza delle prevaricazioni tra donna e donna pari a quella sussistente nei rapporti uomo-donna; se dunque lo scopo della norma è quello di colpire le condotte vessatorie dell'uomo nei confronti della donna quale espressione di un fenomeno diffuso di violenza di genere o di un sistema patriarcale, la previsione di un'aggravante in questo caso si presenta doppiamente irragionevole, poiché non si assiste all'aggressione di una donna da parte di un uomo, ma all'aggressione di una donna da parte di un'altra donna; se, invece, la *ratio* è quella di aggravare la pena per reati commessi con modalità che evidenzino una posizione di particolare debolezza della persona offesa, non si comprende nuovamente perché dall'ambito di applicazione dell'aggravante rimangano esclusi i casi di violenza ai danni di una vittima di sesso maschile, che - a dispetto del dato statistico, ben potrebbe, nel singolo caso al vaglio del giudice, trovarsi di fatto in una condizione di inferiorità.

Di contro, se l'ipotesi di relazione *same-sex* tra donne dà luogo ad una disparità di trattamento per eccesso, dato che finisce per colpire anche situazioni che non necessitano alcun riequilibrio «di genere», l'ipotesi di relazione



omosessuale tra uomini dà luogo ad una disparità di trattamento per difetto, poiché appunto si nega alcuna tutela a situazioni nelle quali può ben essere che le concrete modalità di realizzazione del reato evidenzino una condizione di particolare vulnerabilità e debolezza della persona offesa, in nulla diversa da quella che sperimentano le vittime donne, ma l'ordinamento ricusa di garantire alla persona offesa la medesima protezione, solo in ragione della sua appartenenza al sesso maschile e alle considerazioni secondo cui, a livello statistico, i casi di violenza di genere ai danni dell'uomo sono trascurabili e secondo cui il fenomeno culturale patriarcale favorisce l'uomo e lo pone sempre in una posizione di superiorità.

In breve, la normativa censurata esclude in via generale che la vittima di sesso maschile possa beneficiare del medesimo aggravamento, anche quando le concrete modalità del fatto evidenzino una condizione di analoga vulnerabilità, a prescindere dal sesso del reo e delle circostanze concrete di commissione del reato, mentre considera sempre la vittima donna meritevole di tutela rafforzata, a prescindere dal fatto che l'autore del reato sia uomo o donna, e le circostanze concrete di commissione del reato appaiono in effetti secondarie rispetto allo scopo principale della norma, che è quello di garantire maggiore protezione alla donna in quanto tale, includendola dunque in una categoria destinataria di un trattamento giuridico differente rispetto all'uomo.

Il discorso si complicherebbe poi ulteriormente se non si assumesse, come si è fatto finora per semplificare la trattazione, il concetto di «donna» in senso biologico, ma comprensivo anche della c.d. identità di genere.

Si prenda ad esempio il caso di donna *transgender*, che non abbia tuttavia operato il cambio di sesso ai sensi della legge n. 164/1982: trattandosi di persona tuttora appartenente, a livello anagrafico, al sesso maschile, stando al tenore letterale dell'aggravante oggi censurata la medesima non si applicherebbe ad un reato commesso ai suoi danni, benché la persona in questione si identifichi come «donna», anche all'interno di un contesto relazionale, e benché ella possa trovarsi in una condizione di vulnerabilità per nulla inferiore a quella in cui potrebbe ritrovarsi una donna biologica.

Viceversa, un uomo *transgender*, che pure non abbia operato il cambio di sesso, risulterebbe beneficiario della speciale protezione di cui all'aggravante in parola, in ragione della sua mera appartenenza anagrafica al sesso femminile, benché egli ormai non si identifichi più con tale dato biologico e veda se stesso a tutti gli effetti come un uomo. Purtuttavia, a differenza degli uomini biologici, egli godrebbe di un trattamento di favore, poiché i reati ai suoi danni sono puniti più gravemente rispetto a quelli commessi ai danni di coloro che appartengono anagraficamente al sesso maschile.

A tali inconvenienti applicativi potrebbe forse ovviarsi qualora si ritenesse che, nel fare riferimento alla «donna» nell'ambito dell'aggravante oggetto della presente q.l.c., il legislatore si rivolga non solo alla «donna» in senso biologico, ma anche a chiunque assuma un'identità di genere femminile. L'estensione in via ermeneutica dell'ambito di operatività dell'espressione «donna» oltre la sua accezione biologica, tuttavia, appare operazione difficilmente praticabile, posto che essa collide col principio di legalità, sotto il profilo della tassatività e del divieto di analogia della norma penale. Se infatti si ritiene che l'espressione «donna» designi soltanto la persona registrata all'anagrafe come tale (in altri termini se si ritiene che tale locuzione faccia riferimento al solo sesso biologico-anagrafico), la sua estensione alla persona che si percepisca come «donna» a prescindere dalle risultanze anagrafiche (l'estensione cioè dell'espressione fino a ricomprendere il genere) risulta difficilmente praticabile, quantomeno nell'ambito penalistico: mentre infatti la nozione di «donna» legata al sesso anagrafico, oltre ad essere ampiamente diffusa nel parlato quotidiano e pertanto immediatamente comprensibile ai consociati, è ancorata ad un dato certo e oggettivo (l'iscrizione nel registro dello stato civile come appartenente al sesso femminile), la nozione di «donna» legata al genere si fonda sull'auto-percezione da parte del soggetto interessato, non è formalizzata in un dato certo e incontestabile e non è sempre e necessariamente percepibile, in maniera immediata, da parte di terzi; il dato formale-anagrafico appare quindi quello maggiormente conforme ai canoni di tassatività della norma penale, nell'assenza di una diversa volontà del legislatore; l'estensione dei confini applicativi dell'aggravante di cui all'art. 572, comma 5, c.p. oltre a tale dato, fino ad abbracciare il genere femminile, appare dunque avere natura schiettamente analogica, quindi ricadente nel divieto ex art. 25 della Costituzione.

I rilievi testé avanzati consentono di escludere che la norma censurata costituisca espressione non irragionevole della discrezionalità legislativa nel contrasto ad una realtà criminologica strutturalmente connotata. Anche ad ammettere, infatti, che il legislatore possa selezionare e colpire con particolare severità una specifica manifestazione di violenza di genere, resta necessario che il criterio normativo adottato sia ragionevolmente congruente rispetto alla *ratio* perseguita. Nel caso di specie, tale congruenza difetta. La disposizione non assume come presupposto del maggior trattamento punitivo né una maggiore gravità legata alla persona offesa, né l'effettiva emersione, nel fatto concreto, di quella particolare dimensione strutturale di subordinazione o di violenza di genere che dovrebbe giustificare l'inasprimento; essa la presume invece, per larga parte, dal solo dato dell'appartenenza della vittima al sesso anagrafico femminile. Ne deriva che la norma finisce per essere, rispetto alla sua stessa finalità dichiarata, al contempo eccedente e difettosa: eccedente, perché ricomprende anche fatti nei quali il paradigma della violenza di genere in senso strutturale



non è necessariamente ravvisabile; difettosa, perché esclude dall'aggravamento fatti di analoga sopraffazione, controllo o annullamento dell'autonomia personale solo perché commessi ai danni di un soggetto di sesso maschile. Il sesso della vittima opera così non come indice sicuro del maggior disvalore del fatto, ma come criterio presuntivo generale, troppo approssimativo per sorreggere, in materia penale, un differenziale di pena. Il legislatore, in altri termini, anziché assumere a fondamento dell'aggravamento un fatto-indice del maggior disvalore della condotta, ha assunto una categoria-indice, quale il sesso della persona offesa, trasformando un dato generale di esposizione statistica al fenomeno e un fenomeno culturale astrattamente considerato in un criterio legale di maggiore gravità del singolo reato. Ed è precisamente in tale slittamento, dalla specifica realtà offensiva del fatto alla appartenenza categoriale della vittima - che si manifesta, ad avviso del Tribunale, l'irragionevolezza della disposizione censurata.

Tutti questi profili ovviamente non sussisterebbero se la norma incriminatrice fosse formulata in maniera neutra, non riferita cioè alla «donna», ma alla «persona». Ciò non è, e deve dunque rilevarsi, ad avviso di chi scrive, il contrasto tra la norma oggi oggetto di vaglio di legittimità costituzionale ed il principio di uguaglianza di cui all'art. 3, comma 1, della Costituzione

3.3. Le possibili coperture costituzionali della norma.

Una volta evidenziati i profili di conflitto della norma oggetto della presente q.l.c. con le disposizioni costituzionali sopra indicate, si tratta di verificare se vi siano altre disposizioni di rango costituzionale che forniscano copertura alla prima, rendendola conforme a Costituzione o addirittura costituzionalmente obbligata. La Corte, infatti, fin da risalenti pronunce in cui l'elaborazione giurisprudenziale del principio di uguaglianza era ancora *in nuce*, ha ammesso che deroghe alla parità di trattamento possono essere consentite per la tutela di beni costituzionalmente rilevanti (si pensi ad esempio alla declaratoria di incostituzionalità del reato di adulterio, in cui la corte, pur assumendo come parametro l'art. 29 della Costituzione e non l'art. 3 della Costituzione - ha ritenuto di verificare se il differente trattamento punitivo della moglie rispetto a quello del marito potesse giustificarsi in funzione della protezione del bene dell'unità della famiglia, dando tuttavia al quesito risposta negativa: v. Corte costituzionale, sentenza n. 126/1968).

3.3.1. Una prima ipotesi è che la disciplina censurata trovi copertura negli articoli 11 e 117 della Costituzione, per essere la stessa attuazione di fonti europee o internazionali applicabili in Italia.

Vengono in rilievo, in particolare, le seguenti fonti:

Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1385 del 14 maggio 2024, sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica;

Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (c.d. Convenzione di Istanbul), approvata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 7 aprile 2011 e ratificata in Italia con legge n. 77/2013;

Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna (c.d. CEDAW), approvata in seno all'Assemblea generale dell'O.N.U. il 18 dicembre 1979 e ratificata in Italia con legge n. 132/1985.

Occorre dunque verificare innanzitutto se la norma oggetto della presente q.l.c. rappresenti attuazione obbligata di tali strumenti sovranazionali e internazionali.

Appare tuttavia necessario premettere che anche il riconoscimento del carattere attuativo di fonti europee o internazionali non metterebbe la norma censurata al riparo da qualunque rilievo di incostituzionalità: è infatti *ius receptum* che persino le norme di provenienza europea o internazionale non possono in nessun modo derogare ai principi supremi dell'ordinamento italiano, che fungono da controlimite per l'ingresso delle norme dell'Unione europea (v. *ex plurimis* Corte costituzionale, ordinanza n. 24/2017), e da parametro di legittimità costituzionale delle norme attuative di trattati e convenzioni internazionali (v. Corte costituzionale, sentenze nn. 348 e 349/2007; sul punto anche, di recente, Corte costituzionale, sentenza n. 95/2025).

Nel caso di specie, il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione rappresenta senza ombra di dubbio, come si è detto, un principio fondamentale dell'ordinamento vigente, talché nessuna fonte sovranazionale o internazionale potrebbe mai legittimamente introdurre, o pretendere di introdurre, norme che si pongano in contrasto con lo stesso; lo stesso può verosimilmente dirsi per il principio di colpevolezza (riflesso del carattere personalista dell'ordinamento), di quello rieducativo della pena o di quello di tassatività e sufficiente determinatezza delle fattispecie penali. La capacità delle fonti sopra indicate di fornire copertura costituzionale (indiretta, come si è visto: tramite gli articoli 11 e 117 della Costituzione) incontra dunque il limite del rispetto dei principi in questione.

Ad un esame delle fonti sopra indicate, tuttavia, non appare che esse prevedano obblighi in contrasto con i principi costituzionali suddetti, e soprattutto non appare che l'introduzione dell'aggravante censurata, nella sua attuale formulazione, rappresenti doverosa attuazione delle fonti suddette.



Tanto i trattati quanto la direttiva, infatti, prevedono obblighi, per gli Stati a cui le stesse sono applicabili, di introdurre discipline interne a contrasto di fenomeni di violenza contro le donne, ma nessuno di essi rende obbligata l'adozione di trattamenti sanzionatori differenziati tra uomini e donne. Vi sono anzi indizi di segno contrario.

Il Considerando n. 12 della Direttiva UE 1385/2024 chiarisce che «Le misure stabilite dalla presente direttiva sono concepite per rispondere alle esigenze specifiche delle donne, delle ragazze e delle bambine, in quanto, come confermano dati e studi, sono vittime per antonomasia delle forme di violenza ivi contemplate, segnatamente la violenza contro le donne e la violenza domestica. Tuttavia anche altre persone sono oggetto di queste forme di violenza e dovrebbero quindi altresì beneficiare delle stesse misure che la presente direttiva prevede per le vittime. Il termine «vittima», pertanto, dovrebbe riferirsi a chiunque, indipendentemente dal genere, e, salvo diversa indicazione contenuta nella presente direttiva, tutte le vittime dovrebbero beneficiare dei diritti connessi alla protezione delle vittime nonché dell'accesso alla giustizia, dell'assistenza alle vittime e delle misure preventive».

E infatti, in attuazione di tale disposizione, l'art. 2, par. 1, lett. c), fornisce la seguente definizione di «vittima»: «la persona che, indipendentemente dal genere, ha subito un danno causato direttamente da violenza contro le donne o violenza domestica, compresi i minori che hanno subito un danno perché sono stati testimoni di violenza domestica».

Le disposizioni in questione rendono evidente che, per il legislatore europeo, la vittima (quantomeno dei reati di violenza domestica, essendo i reati di violenza contro le donne per definizione diretti contro «donne, ragazze o bambine» solo perché donne, ragazze o bambine»: art. 2, par. 1, lett. a) della Direttiva) può essere anche un soggetto di genere diverso da quello femminile.

Nel Preambolo della Convenzione di Istanbul si legge: «Riconoscendo che la violenza domestica colpisce le donne in modo sproporzionato e che anche gli uomini possono essere vittime di violenza domestica».

L'art. 4, par. 3, della Convenzione statuisce poi che: «L'attuazione delle disposizioni della presente Convenzione da parte delle Parti contraenti, in particolare le misure destinate a tutelare i diritti delle vittime, deve essere garantita senza alcuna discriminazione fondata sul sesso, sul genere, sulla razza, sul colore, sulla lingua, sulla religione, sulle opinioni politiche o di qualsiasi altro tipo, sull'origine nazionale o sociale, sull'appartenenza a una minoranza nazionale, sul censo, sulla nascita, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere, sull'età, sulle condizioni di salute, sulla disabilità, sullo status matrimoniale, sullo status di migrante o di rifugiato o su qualunque altra condizione»; appare quindi che il legislatore della Convenzione abbia posto un limite all'attuazione della Convenzione: il principio di non discriminazione, che deve abbracciare tutte le disposizioni della Convenzione, incluse (ma non solo) le misure destinate a tutelare i diritti delle vittime.

L'art. 4, par. 4, della Convenzione conclude stabilendo che «Le misure specifiche necessarie per prevenire la violenza e proteggere le donne contro la violenza di genere non saranno considerate discriminatorie ai sensi della presente Convenzione»; tale precisazione abbraccia esclusivamente le misure specifiche dirette agli scopi ivi menzionati, ed esclude che esse possano essere considerate discriminatorie «ai sensi della Convenzione», ma ovviamente nulla dice sulla circostanza che determinate misure, pure dirette ai medesimi scopi, possano essere considerate discriminatorie in base ad altri parametri. È solo il caso di rammentare quanto già chiarito in precedenza, riguardo alla subordinazione della Convenzione rispetto ai principi supremi dell'ordinamento italiano, talché la disposizione in questione non potrebbe in nessun caso essere intesa nel senso di consentire deroghe al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

In ogni caso, il contrasto è meramente virtuale, poiché, come si dirà subito *infra*, nessuna disposizione della Convenzione prevede misure contrarie al principio di uguaglianza.

La CEDAW, dal canto suo, all'art. 4 dispone che «L'adozione ad opera degli Stati Parti di misure speciali temporanee finalizzate ad accelerare la parità di fatto tra uomini e donne non è considerata una discriminazione secondo la definizione della presente Convenzione, ma non deve in alcun modo comportare il mantenimento di norme diseguali o distinte; tali misure sono abrogate quando sono conseguiti gli obiettivi di parità di opportunità e di trattamento. L'adozione ad opera degli Stati Parti di misure speciali, comprese le misure contenute nella presente Convenzione, finalizzate a proteggere la maternità non è considerata un atto discriminatorio»; in relazione a tale disposizione valgono le considerazioni poc'anzi svolte con riguardo all'art. 4, par. 4, della Convenzione di Istanbul.

Si vede bene, dunque, che le fonti sovranazionali in questione evidenziano la preoccupazione di evitare trattamenti discriminatori all'incontrario, derivanti proprio dall'applicazione delle discipline introdotte dalle fonti stesse. Benché le fonti internazionali si focalizzino sulla specificità della violenza ai danni della donna, fenomeno che costituisce il focus e la ragion d'essere delle fonti stesse, è chiarito molto bene, specie nella Direttiva e nella Convenzione di Istanbul, che anche altre persone, oltre alle donne, possono essere vittime di violenza, e dovrebbero godere di uguale protezione rispetto alle donne.



Dopo i rilievi di carattere preliminare testé effettuati, deve verificarsi quali obblighi discendano dalle fonti in parola, onde verificarne la compatibilità con i principi costituzionali italiani.

Invero, il punto cruciale è che, a dispetto dell'invocazione del legislatore della legge n. 181/2025 di almeno due delle fonti a fondamento del proprio intervento normativo, non vi è alcuna disposizione della Direttiva e delle Convenzioni che imponga agli Stati destinatari l'adozione della normativa oggi censurata, e delle aggravanti similari (né, lo si nota *incidenter tantum*, della fattispecie autonoma di cui all'art. 577-bis c.p.).

Tanto la Direttiva quanto le Convenzioni prevedono sì obblighi di adozione di fattispecie criminali o di aggravanti, ma nessuna delle tre fonti prevede l'obbligo di adozione di:

a) reati che puniscano l'aggressione ad un bene giuridico facente capo ad una donna in maniera diversa e più grave rispetto all'aggressione al medesimo bene giuridico facente capo ad un uomo, fatte salve le fattispecie che, per ragioni biologiche, vedono come persona offesa necessariamente ed esclusivamente una donna (mutilazione degli organi genitali femminili, procurato aborto);

b) circostanze aggravanti che comportino pene superiori per il caso in cui la persona offesa sia una donna rispetto al caso in cui sia un uomo.

La Direttiva 1385/2024, in effetti, ragiona, tra l'altro, di «violenza contro le donne», così definendola (art. 2, par. 1, lett. a)): «qualsiasi atto di violenza di genere perpetrata nei confronti di donne, ragazze o bambine solo perché donne, ragazze o bambine, o che colpisce le donne, le ragazze o le bambine in modo sproporzionato, che provochi o possa provocare danni o sofferenza fisica, sessuale, psicologica o economica, incluse le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, nella sfera pubblica come nella vita privata».

Tuttavia, a fronte di tale definizione, che affianca quella di «violenza domestica» di cui alla lett. b) del medesimo articolo, non si rinviene un generale obbligo degli Stati di reprimere la «violenza contro le donne» in quanto tale, mediante l'introduzione di fattispecie *ad hoc*. La Direttiva detta invece obblighi minimi di criminalizzazione relativamente a talune fattispecie ben precise, oltre a norme sui diritti delle vittime e sulla protezione ed assistenza alle stesse e sulla prevenzione dei reati (art. 1, par. 1) e chiarisce che le relative disposizioni «si applicano a tutte le vittime di reati di violenza contro le donne e di violenza domestica a prescindere dal genere. Si tratta di tutte le vittime di atti configurati come reato ai sensi del capo 2 e vittime di qualsiasi altro atto di violenza contro le donne o di violenza domestica, configurato come reato ai sensi di altri atti giuridici dell'Unione o del diritto nazionale» (art. 1, par. 2).

La Convenzione di Istanbul contiene diverse definizioni relative alla «violenza sulle donne»:

art. 2, par. 1: «La presente Convenzione si applica a tutte le forme di violenza contro le donne, compresa la violenza domestica, che colpisce le donne in modo sproporzionato»;

art. 3, par. 1: «Ai fini della presente Convenzione:

a. con l'espressione «violenza nei confronti delle donne» si intende designare una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata; (...)

d. l'espressione «violenza contro le donne basata sul genere» designa qualsiasi violenza diretta contro una donna in quanto tale, o che colpisce le donne in modo sproporzionato».

La medesima Convenzione, all'art. 4, dispone:

«1. Le Parti adottano le misure legislative e di altro tipo necessarie per promuovere e tutelare il diritto di tutti gli individui, e segnatamente delle donne, di vivere liberi dalla violenza, sia nella vita pubblica che privata.

2. Le Parti condannano ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne e adottano senza indugio le misure legislative e di altro tipo necessarie per prevenirla, in particolare:

inserendo nelle loro costituzioni nazionali o in qualsiasi altra disposizione legislativa appropriata il principio della parità tra i sessi e garantendo l'effettiva applicazione di tale principio;

vietando la discriminazione nei confronti delle donne, ivi compreso procedendo, se del caso, all'applicazione di sanzioni;

abrogando le leggi e le pratiche che discriminano le donne».

L'imperativo di ricorrere, se del caso, all'«applicazione di sanzioni» contro la discriminazione delle donne non equivale, ovviamente, ad un obbligo di introduzione di una protezione speciale che deroghi al principio di eguaglianza, bensì alla repressione dei fenomeni discriminatori in sé, ciò che può essere fatto per il tramite di una normativa del tutto neutra e rispettosa del principio in questione, come è avvenuto per la repressione dei fenomeni di discriminazione razziale (v. *infra*).



Come si è detto, la Convenzione prevede poi obblighi espressi di repressione di condotte illecite (art. 33 ss.), ma, ad eccezione degli artt. 38 e 39, diretti rispettivamente contro le «Mutilazioni genitali femminili» e contro l'«Aborto forzato e sterilizzazione forzata», nessuno degli altri articoli prende in considerazione condotte differenziate in quanto specificamente dirette verso le donne: nel menzionare le persone offese delle fattispecie indicate, la Convenzione usa il termine «persona», ciò che del resto è coerente con quanto in precedenza rilevato circa la necessità, sottolineata dall'art. 4, par. 3, della Convenzione stessa, che la tutela delle vittime debba essere garantita in maniera non discriminatoria e a prescindere, tra l'altro, dal sesso.

Come la Direttiva 1385/2024, anche la Convenzione di Istanbul prevede anche un catalogo delle possibili aggravanti dei reati stabiliti conformemente alla Convenzione, disponendo che: «Articolo 46 - Circostanze aggravanti.

Le Parti adottano le misure legislative e di ogni altro tipo necessarie per garantire che le seguenti circostanze, purché non siano già gli elementi costitutivi del reato, possano, conformemente alle disposizioni pertinenti del loro diritto nazionale, essere considerate come circostanze aggravanti nel determinare la pena per i reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione:

- a. il reato è stato commesso contro l'attuale o l'ex coniuge o *partner*, come riconosciuto dal diritto nazionale, da un membro della famiglia, dal convivente della vittima, o da una persona che ha abusato della propria autorità;
- b. il reato, o i reati connessi, sono stati commessi ripetutamente;
- c. il reato è stato commesso contro una persona in circostanze di particolare vulnerabilità;
- d. il reato è stato commesso su un bambino o in presenza di un bambino;
- e. il reato è stato commesso da due o più persone che hanno agito insieme;
- f. il reato è stato preceduto o accompagnato da una violenza di estrema gravità;
- g. il reato è stato commesso con l'uso o con la minaccia di un'arma;
- h. il reato ha provocato gravi danni fisici o psicologici alla vittima;
- i. l'autore era stato precedentemente condannato per reati di natura analoga».

Si vede bene che, anche in questo caso, la formulazione della Convenzione è assolutamente neutra, non prevedendosi che il soggetto passivo sia necessariamente una donna.

Per quanto riguarda la CEDAW, essa così definisce in generale la «discriminazione contro le donne»: «Ai fini della presente Convenzione, l'espressione "discriminazione contro le donne" indica ogni distinzione, esclusione o limitazione effettuata sulla base del sesso e che ha l'effetto o lo scopo di compromettere o nullificare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, indipendentemente dal loro stato civile e sulla base della parità dell'uomo e della donna, dei diritti umani e delle libertà fondamentali nel settore politico, economico, sociale, culturale, civile, o in ogni altro settore».

All'art. 2, la Convenzione indica gli strumenti che gli Stati dovranno impiegare per contrastare detta discriminazione: «Gli Stati Parti condannano la discriminazione contro le donne in tutte le sue forme, convengono di perseguire con ogni mezzo appropriato e senza indugio una politica volta ad eliminare la discriminazione contro le donne e, a tal fine, si impegnano a:

iscrivere il principio dell'uguaglianza dell'uomo e della donna nella loro costituzione nazionale o in altra disposizione legislativa appropriata, se non lo hanno ancora fatto, e assicurare, mediante la legge ed altri mezzi appropriati, la realizzazione pratica di tale principio;

adottare appropriate misure legislative e di altro tipo, comprese delle sanzioni ove opportuno, che vietino ogni discriminazione contro le donne;

instaurare una protezione giuridica dei diritti della donna in misura pari all'uomo e assicurare, attraverso i tribunali nazionali competenti ed altre istituzioni pubbliche, l'effettiva protezione delle donne da ogni atto discriminatorio;

astenersi dal compiere qualsiasi atto o pratica discriminatoria contro le donne e assicurare che le autorità e le istituzioni pubbliche agiscano in conformità a tale obbligo;

prendere ogni misura appropriata per eliminare la discriminazione contro le donne da parte di qualsivoglia persona, organizzazione o impresa;

prendere ogni misura appropriata, comprese disposizioni legislative, per modificare o abrogare leggi, regolamenti, consuetudini e pratiche esistenti che costituiscono una discriminazione contro le donne;

abrogare tutte le disposizioni penali nazionali che costituiscono discriminazione contro le donne».

Con più specifico riguardo alla «violenza di genere», la Raccomandazione generale n. 19 (11ª sessione, 1992) del Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne al par. 6 così esordisce: «La Convenzione definisce all'art. 1 la discriminazione contro le donne. La definizione di discriminazione comprende la violenza di genere, vale



a dire, la violenza che è diretta contro le donne in quanto donne, o che colpisce le donne in modo sproporzionato. Vi rientrano le azioni che procurano sofferenze o danni fisici, mentali o sessuali, nonché la minaccia di tali azioni, la coercizione e la privazione della libertà. La violenza di genere può violare disposizioni specifiche della Convenzione, ancorché tali disposizioni non menzionino espressamente la violenza».

Al par. 7 si legge che «La violenza di genere che compromette o nullifica il godimento da parte delle donne dei diritti umani e delle libertà fondamentali, conformemente ai principi generali di diritto internazionale o alle convenzioni sui diritti umani, è la discriminazione ai sensi dell'art. 1 della Convenzione. Tali diritti e libertà comprendono:

- a) il diritto alla vita;
- b) il diritto a non essere sottoposte a tortura né a pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti;
- c) il diritto ad una pari protezione ai sensi delle norme umanitarie in tempo di conflitto armato interno o internazionale;
- d) il diritto alla libertà e alla sicurezza della propria persona;
- e) il diritto ad una pari protezione da parte della legge;
- f) il diritto alla parità nella famiglia;
- g) il diritto al più alto livello possibile di salute fisica e mentale;
- h) il diritto a condizioni di lavoro giuste e favorevoli».

Al par. 24, contenente una raccomandazione specifica agli Stati contraenti, si legge: «Alla luce di tali osservazioni, il Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne raccomanda che:

- a) Gli Stati Parti prendano misure appropriate ed efficaci per superare ogni forma di violenza di genere, sia che si tratti di un atto pubblico che di uno privato;

(...)

- r) Le misure necessarie per superare la violenza familiare includano:

Sanzioni penali ove necessario e mezzi di tutela civile nel caso di violenza familiare;

Leggi per eliminare la giustificazione dell'onore in relazione all'aggressione o all'omicidio di un membro femminile della famiglia;

Servizi che assicurino la salvaguardia e la sicurezza delle vittime della violenza familiare tra cui case di accoglienza, consulenze e programmi di riabilitazione;

Programmi di riabilitazione per gli autori di violenza domestica;

Servizi di sostegno per le famiglie nelle quali si è verificato un incesto o un abuso sessuale».

Al di là del valore giuridico non vincolante della raccomandazione del Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne, si vede bene che, anche in questo caso, non vi è affatto un invito ad introdurre una disciplina differenziata in base al sesso, ma solo una disciplina anche penale adeguata ai fini della repressione del fenomeno.

In conclusione, si ritiene che il legislatore ben avrebbe potuto dare attuazione alle fonti internazionali e sovranazionali sopra indicate, senza introdurre una disciplina che appresti una tutela penale differenziata in ragione del sesso della vittima, ma mediante una disciplina che, in contrario, sia coerente col principio di cui al Considerando 12 della Direttiva UE 1385/2024: «Il termine “vittima”, pertanto, dovrebbe riferirsi a chiunque, indipendentemente dal genere, e, salvo diversa indicazione contenuta nella presente direttiva, tutte le vittime dovrebbero beneficiare dei diritti connessi alla protezione delle vittime nonché dell'accesso alla giustizia, dell'assistenza alle vittime e delle misure preventive», e con l'art. 4, par. 3, della Convenzione di Istanbul: «L'attuazione delle disposizioni della presente Convenzione da parte delle Parti contraenti, in particolare le misure destinate a tutelare i diritti delle vittime, deve essere garantita senza alcuna discriminazione fondata sul sesso, sul genere, sulla razza, sul colore, sulla lingua, sulla religione, sulle opinioni politiche o di qualsiasi altro tipo, sull'origine nazionale o sociale, sull'appartenenza a una minoranza nazionale, sul censo, sulla nascita, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere, sull'età, sulle condizioni di salute, sulla disabilità, sullo status matrimoniale, sullo status di migrante o di rifugiato o su qualunque altra condizione».

3.3.2. Una seconda ipotesi è che la disciplina censurata trovi copertura nell'art. 3, comma 2, della Costituzione.

Si può sostenere, anche sulla base della lettura delle fonti sovranazionali sopra menzionate, che sia un dato accettato dall'ordinamento italiano quello secondo cui la violenza di genere, colpendo primariamente la donna, sia un fattore che impedisce la realizzazione della piena uguaglianza tra uomo e donna; per tale ragione, la repressione del fenomeno della violenza di genere rappresenterebbe una delle misure per la rimozione degli «ostacoli di ordine sociale» alla realizzazione della parità di genere; in quanto tale, dunque, l'introduzione di fattispecie penali o circostanze aggravanti, specificamente dirette a colpire la violenza di genere, sarebbe dotata di copertura costituzionale in base alla disposizione menzionata.



La Corte si è occupata di discipline di favore nei confronti della donna già dalla sentenza n. 109/1993, in tema di «azioni positive», che rappresentano un esempio particolarmente significativo di tali discipline; nella pronuncia, il Giudice delle leggi ha chiarito che «... le finalità perseguite dalle disposizioni impugnate sono svolgimento immediato del dovere fondamentale - che l'art. 3, secondo comma, della Costituzione assegna alla Repubblica - di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Le «azioni positive», infatti, sono il più potente strumento a disposizione del legislatore, che, nel rispetto della libertà e dell'autonomia dei singoli individui, tende a innalzare la soglia di partenza per le singole categorie di persone socialmente svantaggiate fondamentalmente quelle riconducibili ai divieti di discriminazione espressi nel primo comma dello stesso art. 3 (sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali) - al fine di assicurare alle categorie medesime uno statuto effettivo di pari opportunità di inserimento sociale, economico e politico» (Corte costituzionale, sentenza n. 109/1993, punto 2.2. del Considerato in diritto).

Gli effetti concreti delle «azioni positive» ed il loro rapporto con il disposto dell'art. 3, comma 1, della Costituzione, sono valutati dalla Corte nel prosieguo della medesima sentenza: «Nel caso di specie, le «azioni positive» disciplinate dalle disposizioni impugnate sono dirette a superare il rischio che diversità di carattere naturale o biologico si trasformino arbitrariamente in discriminazioni di destino sociale. A tal fine è prevista, in relazione a un settore di attività caratterizzato da una composizione personale che rivela un manifesto squilibrio a danno dei soggetti di sesso femminile, l'adozione di un trattamento di favore nei confronti di una categoria di persone, le donne, che, sulla base di una non irragionevole valutazione operata dal legislatore, hanno subito in passato discriminazioni di ordine sociale e culturale e, tuttora, sono soggette al pericolo di analoghe discriminazioni. Trattandosi di misure dirette a trasformare una situazione di effettiva disparità di condizioni in una connotata da una sostanziale parità di opportunità, le «azioni positive» comportano l'adozione di discipline giuridiche differenziale a favore delle categorie sociali svantaggiate, anche in deroga al generale principio di formale parità di trattamento, stabilito nell'art. 3, primo comma, della Costituzione» (Corte costituzionale, sentenza n. 109/1993, *ibid.*).

La normativa oggi censurata parrebbe porsi nel solco di misure di questo tipo, introducendo una disciplina differenziata a favore della donna, in ragione del rilievo della condizione sociale di svantaggio della stessa, in deroga rispetto al principio di parità formale di cui al co. 1. In quest'ottica, pertanto, le norme penali che incriminino o aggravino reati commessi ai danni delle donne parrebbero godere di una sicura copertura costituzionale, a prescindere dalla loro (dubbia) qualificazione nei termini di vere e proprie «azioni positive»: benché non ne assumano la veste, ne condividerebbero sicuramente lo spirito.

Si impone tuttavia una serie di considerazioni sul punto.

Innanzitutto deve essere chiarito che i due commi dell'art. 3 non devono essere letti in contrapposizione tra loro (quasi che uguaglianza formale ed uguaglianza sostanziale mettessero capo a logiche distinte ed incompatibili), ma in maniera coordinata, finalizzata all'attuazione di un unico disegno costituzionale di «pieno sviluppo della persona umana» (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 163/1993, punto 3 del Considerato in diritto: «L'art. 3, primo comma, della Costituzione pone un principio avente un valore fondante, e perciò inviolabile, diretto a garantire l'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge e a vietare che il sesso - al pari della razza, della lingua, della religione, delle opinioni politiche e delle condizioni personali e sociali - costituisca fonte di qualsivoglia discriminazione nel trattamento giuridico delle persone. Il secondo comma dello stesso art. 3 della Costituzione - oltre a stabilire un autonomo principio di eguaglianza «sostanziale» e di parità delle opportunità fra tutti i cittadini nella vita sociale, economica e politica - esprime un criterio interpretativo che si riflette anche sulla latitudine e sull'attuazione da dare al principio di eguaglianza «formale», nel senso che ne qualifica la garanzia in relazione ai risultati effettivi prodotti o producibili nei concreti rapporti della vita, grazie al primario imperativo costituzionale di rimuovere i limiti «di ferito» all'eguaglianza (e alla libertà) e di perseguire l'obiettivo finale della «piena» autodeterminazione della persona e quello della «effettiva» partecipazione alla vita comunitaria»). Tuttavia, proprio perché è necessaria una lettura combinata dei due commi dell'art. 3 Cost., deve ritenersi che anche le misure di riequilibrio di fatto *ex* art. 3, comma 2, della Costituzione siano soggette ad un vaglio di proporzionalità e ragionevolezza, e siano per loro natura strumentali: devono cioè sacrificare l'uguaglianza di fronte alla legge di cui al comma 1 nella stretta misura che si riveli necessaria e proporzionata al raggiungimento dello scopo desiderato (*cf.* sempre Corte costituzionale, sentenza n. 163/1993, al punto 4 del Considerato in diritto: «In breve, il principio di eguaglianza pone al giudice di costituzionalità l'esigenza di verificare che non sussista violazione di alcuno dei seguenti criteri: *a*) la correttezza della classificazione operata dal legislatore in relazione ai soggetti considerati, tenuto conto della disciplina normativa apprestata; *b*) la previsione da parte dello stesso legislatore di un trattamento giuridico omogeneo, ragionevolmente commisurato alle caratteristiche essenziali della classe (o delle classi) di persone cui quel trattamento è riferito; *c*) la proporzionalità del trattamento giuridico previsto rispetto alla classificazione operata dal legislatore, tenendo conto del fine obiettivo insito nella disciplina normativa considerata: proporzionalità che va esaminata in relazione agli effetti pratici prodotti o producibili nei concreti rapporti della vita»).



La Corte ha poi chiarito che le misure di uguaglianza sostanziale a favore di determinate categorie, coniugate in «azioni positive», devono essere volte a rimuovere gli ostacoli di fatto al raggiungimento di determinati risultati, ma non ad attribuire direttamente quei risultati alle categorie in questione: «È ancora il caso di aggiungere, come ha già avvertito parte della dottrina nell'ampio dibattito sinora sviluppatosi in tema di "azioni positive", che misure quali quella in esame non appaiono affatto coerenti con le finalità indicate dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, dato che esse non si propongono di "rimuovere" gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi: la ravvisata disparità di condizioni, in breve, non viene rimossa, ma costituisce solo il motivo che legittima una tutela preferenziale in base al sesso. Ma proprio questo, come si è posto in evidenza, è il tipo di risultato espressamente escluso dal già ricordato art. 51 della Costituzione, finendo per creare discriminazioni attuali come rimedio a discriminazioni passate» (Corte costituzionale, sentenza n. 422/1995, punto 6 del Considerato in diritto).

Infine, la Corte ha inoltre escluso espressamente che misure promozionali dell'uguaglianza sostanziale possano incidere sui diritti fondamentali della persona: «Certamente fra le cosiddette azioni positive intese a "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese", vanno comprese quelle misure che, in vario modo, il legislatore ha adottato per promuovere il raggiungimento di una situazione di pari opportunità fra i sessi: ultime tra queste quelle previste dalla legge 10 aprile 1991, n. 125 (Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro) e dalla legge 25 febbraio 1992, n. 215 (Azioni positive per l'imprenditoria femminile). Ma se tali misure legislative, volutamente diseguali, possono certamente essere adottate per eliminare situazioni di inferiorità sociale ed economica, o, più in generale, per compensare e rimuovere le disuguaglianze materiali tra gli individui (quale presupposto del pieno esercizio dei diritti fondamentali), non possono invece incidere direttamente sul contenuto stesso di quei medesimi diritti, rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali» (così Corte costituzionale, sentenza n. 422/1995, *ibid.*).

Orbene, non si ritiene che l'aggravante oggi censurata soddisfi i parametri individuati dalla giurisprudenza costituzionale, posto che il medesimo risultato, quello della repressione delle condotte integranti violenza di genere, potrebbe essere raggiunto tramite una disciplina penale che sia, oltre che funzionale alla rimozione degli ostacoli di fatto di cui al comma 2 dell'art. 3 della Costituzione, anche proporzionata e in linea col principio di uguaglianza formale, la cui compressione non è affatto necessitata come si pretenderebbe, oltre che rispettosa della libertà personale di cui all'art. 13 della Costituzione. Per rendersene conto, occorre prendere quale termine di paragone la normativa introdotta nell'ordinamento al fine di reprimere un altro fenomeno sociale e culturale particolarmente odioso e pregiudizievole per la realizzazione dell'uguaglianza delle persone ed il pieno sviluppo della personalità umana: la discriminazione razziale.

Anche in questo caso, l'intervento penale del legislatore ha finalità culturali e assiologicamente orientate e, oltre ad avere una copertura costituzionale nello stesso art. 3 della Costituzione, rinviene la sua fonte in precisi obblighi internazionali: ci si riferisce alla Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965 (ICERD), adottata in seno all'O.N.U. e ratificata in Italia con legge n. 654/1975, e alla Decisione quadro sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale (Decisione quadro 2008/913/GAI) adottata in seno all'Unione europea.

L'attuazione nel diritto interno della ICERD e della Decisione GAI è avvenuta dapprima con la stessa l. 654/1975, poi modificata dalla legge n. 205/1993 (c.d. legge Mancino), e poi è stata trasfusa nel Codice penale per effetto del decreto legislativo n. 21/2018, ed è oggi contenuta negli articoli 604-*bis* e 604-*ter* c.p.

L'art. 604-*bis* c.p. così dispone: «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito:

a) con la reclusione fino ad un anno e sei mesi o con la multa fino a 6.000 euro chi propaganda idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero istiga a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi;

b) con la reclusione da sei mesi a quattro anni chi, in qualsiasi modo, istiga a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. È vietata ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Chi partecipa a tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi, o presta assistenza alla loro attività, è punito, per il solo fatto della partecipazione o dell'assistenza, con la reclusione da sei mesi a quattro anni. Coloro che promuovono o dirigono tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da uno a sei anni.

Si applica la pena della reclusione da due a sei anni se la propaganda ovvero l'istigazione e l'incitamento, commessi in modo che derivi concreto pericolo di diffusione, si fondano in tutto o in parte sulla negazione, sulla minimizzazione in modo grave o sull'apologia della Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, come definiti dagli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale».



L'art. 604-ter c.p. così dispone: «Per i reati punibili con pena diversa da quella dell'ergastolo commessi per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, ovvero al fine di agevolare l'attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che hanno tra i loro scopi le medesime finalità la pena è aumentata fino alla metà.

Le circostanze attenuanti, diverse da quella prevista dall'art. 98, concorrenti con l'aggravante di cui al primo comma, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a questa e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità di pena risultante dall'aumento conseguente alla predetta aggravante».

Si nota che la disciplina in questione è del tutto neutra, tanto con riguardo all'autore del delitto quanto con riguardo alla vittima. Nonostante infatti possa essere considerato pacifico il dato che, con riguardo all'ordinamento italiano, a livello statistico le discriminazioni etniche e razziali siano perpetrate in larga prevalenza dall'etnia maggioritaria, ai danni di minoranze etniche, la normativa adottata dal legislatore non punisce affatto con maggiore rigore le condotte discriminatorie contro le minoranze rispetto a quelle, sommamente infrequenti, commesse contro la maggioranza, ma colpisce con la stessa pena tanto le une quanto le altre.

Tale connotato della disciplina non inficia minimamente lo scopo perseguito con la stessa, che è quello di realizzare la piena uguaglianza tra le persone e di reprimere con particolare rigore un fenomeno di sistema (la discriminazione razziale, che statisticamente assume i connotati della discriminazione ai danni delle minoranze etniche): semplicemente l'obiettivo è raggiunto con una normativa che, se da un lato colpisce le condotte che rappresentino manifestazione di tale fenomeno, dall'altro appare proporzionata allo scopo e, soprattutto, rimane rispettosa del principio di uguaglianza di tutti davanti alla legge, evitando di sacrificarlo, e di comprimere i diritti fondamentali (tra cui la libertà personale ex art. 13 della Costituzione), oltre quanto sia necessario per raggiungere l'obiettivo prefissato.

Analoghe considerazioni potrebbero svolgersi con riguardo ad altre discipline, pure culturalmente orientate e dotate di una prevalenza statistica ai danni di determinate categorie, tra cui la donna (ad es. la normativa in tema di prostituzione, oggetto di attenzione, da parte della Corte, anche in tempi molto recenti: sentenze nn. 141/2019, 278/2019 e, da ultimo, 34/2026), ma nell'ambito delle quali il legislatore non ha caratterizzato il proprio intervento nel senso di una differenziazione del trattamento in base all'appartenenza a dette categorie.

Lo stesso ragionamento effettuato in tema di reati connotati da discriminazione razziale può applicarsi, ad avviso di questo Tribunale, con riguardo alla disciplina introdotta dalla legge n. 181/2025: essa avrebbe potuto perseguire il medesimo fine, senza operare una compressione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3, comma 1, della Costituzione, semplicemente formulando l'aggravante oggi *sub iudice*, così come le aggravanti analoghe, in maniera neutra, e stabilendo che l'inasprimento sanzionatorio abbia luogo ogni volta in cui le condotte elencate siano perpetrate dal reo, a prescindere dal sesso della persona offesa; ciò avrebbe dato comunque risposta all'esigenza di reprimere un fenomeno pernicioso (come la disciplina in tema di discriminazione razziale la fornisce all'esigenza di combattere tale forma di discriminazione), senza introdurre una tutela differenziata categoriale non strettamente necessaria rispetto al fine perseguito. Ciò, in altre parole, non avrebbe affatto inficiato lo scopo di colpire con rigore il fenomeno della violenza di genere ed il sistema patriarcale, poiché, se a livello statistico e culturale la violenza dell'uomo contro la donna è più frequente, più frequente sarebbe anche l'applicazione della disciplina sanzionatoria dettata *ad hoc* dal legislatore nei confronti dell'uomo piuttosto che della donna, e la maggiore risposta dell'ordinamento ai casi in parola si verificherebbe *naturaliter*, in conseguenza della prevalenza numerica degli stessi; al contempo, però, l'ordinamento non negherebbe tutela nemmeno ai meno frequenti casi in cui la violenza di genere operasse in direzione opposta, e l'uomo assumesse, per avventura, il ruolo della vittima: la punizione di questi fatti con lo stesso rigore rispetto a quello garantito ai fatti commessi a parti invertite nulla toglierebbe all'efficacia della reazione predisposta dal legislatore ai casi "ordinari", ma conseguirebbe l'importante risultato di rimuovere una disparità di trattamento del tutto superflua in relazione al (legittimo) fine perseguito.

L'evocazione poi, in via difensiva, della logica delle azioni positive o delle tutele rafforzate per fenomeni di vulnerabilità sistemica non apparirebbe, ad avviso del Tribunale, idonea a superare il dubbio di legittimità costituzionale. Le azioni positive e, più in generale, le misure differenziate di protezione trovano infatti il loro terreno fisiologico nell'ambito della promozione dell'effettività dei diritti, della rimozione di ostacoli storicamente radicati, dell'accesso a beni e opportunità, ovvero nella predisposizione di strumenti anticipati di prevenzione e tutela. Diverso è il piano della pena criminale, la quale interviene in un momento successivo, non per «rimuovere ostacoli», ma per punire condotte concretamente lesive di beni giuridici e, in un ordinamento costituzionale fondato sul principio di legalità, colpevolezza e proporzione, non può assolvere alla funzione di compensare in via generale squilibri sociali o storiche asimmetrie di potere, ma deve rimanere ancorata al fatto individuale commesso e al suo specifico disvalore.

Per le ragioni esposte, si ritiene che nemmeno l'art. 3, comma 2, della Costituzione offra una tutela adeguata alla disciplina oggetto di censura in relazione al profilo di violazione dell'art. 3, comma 1, della Costituzione



3.4. I profili di incostituzionalità in relazione all'art. 27, comma 1, della Costituzione.

Il Tribunale dubita della legittimità costituzionale della norma oggetto della presente q.l.c. anche in relazione al principio di personalità della responsabilità penale di cui all'art. 27, comma 1, della Costituzione

È noto che tale principio non esaurisce la propria portata nel divieto di responsabilità per fatto altrui, ma esprime l'esigenza che la risposta penale resti ancorata al fatto proprio dell'agente, quale concretamente offensivo e colpevole. La pena, pertanto, deve trovare il proprio fondamento nel disvalore del fatto commesso dal singolo reo e non può farsi veicolo di una quota ulteriore di riprovazione che derivi, non dal fatto medesimo, ma dal significato politico-criminale o simbolico che il legislatore attribuisce alla classe di fenomeni entro cui esso viene ricondotto.

In effetti la Corte, in passato, ha chiarito che l'individuo non può essere strumentalizzato per la soddisfazione di interessi generali.

L'affermazione generale del principio in esame è avvenuta con la ben nota sentenza n. 364/1988, che ha chiarito la portata del principio di colpevolezza: «Anzitutto, è significativa la "lettera" del primo comma dell'art. 27 della Costituzione. Non si legge, infatti, in esso: la responsabilità penale è "per fatto proprio" ma la responsabilità penale è "personale". Sicché, chi tendesse ad esaminare lo stesso comma sotto il profilo, per quanto, in sede penale, superato, della distinzione tra fatto proprio ed altrui (salvo a precisare l'esatta accezione, in materia, del termine "fatto") dovrebbe almeno leggere la norma in esame come equivalente a: "La responsabilità penale è per personale fatto proprio". Ma è l'interpretazione sistematica del primo comma dell'art. 27 della Costituzione che ne svela l'ampia portata.

Collegando il primo al terzo comma dell'art. 27 della Costituzione agevolmente si scorge che, comunque s'intenda la funzione rieducativa di quest'ultima, essa postilla almeno la colpa dell'agente in relazione agli elementi più significativi della fattispecie tipica. Non avrebbe senso la "educazione" di chi, non essendo almeno "in colpa" (rispetto al fatto) non ha, certo, "bisogno" di essere "rieducato".

Soltanto quando alla pena venisse assegnata esclusivamente una funzione deterrente (ma ciò è sicuramente da escludersi, nel nostro sistema costituzionale, data la grave strumentalizzazione che subirebbe la persona umana) potrebbe configurarsi come legittima una responsabilità penale per fatti non riconducibili (oltre a quanto si dirà in tema d'ignoranza inevitabile della legge penale) alla predetta colpa dell'agente, nella prevedibilità ed evitabilità dell'evento» (Corte costituzionale, sentenza n. 364/1988, al punto 11 del Considerato in diritto).

Trattando poi più diffusamente delle finalità della pena, poi, la Corte ha affermato che «incidendo la pena sui diritti di chi vi è sottoposto, non può negarsi che, indipendentemente da una considerazione retributiva, essa abbia necessariamente anche caratteri in qualche misura afflittivi. Così come è vero che alla sua natura ineriscano caratteri di difesa sociale, e anche di prevenzione generale per quella certa intimidazione che esercita sul calcolo utilitaristico di colui che delinque. Ma, per una parte (afflittività, retributività), si tratta di profili che riflettono quelle condizioni minime, senza le quali la pena cesserebbe di essere tale. Per altra parte, poi (reintegrazione, intimidazione, difesa sociale), si tratta bensì di valori che hanno un fondamento costituzionale, ma non tale da autorizzare il pregiudizio della finalità rieducativa espressamente consacrata dalla Costituzione nel contesto dell'istituto della pena. Se la finalizzazione venisse orientata verso quei diversi caratteri, anziché al principio rieducativo, si correrebbe il rischio di strumentalizzare l'individuo per fini generali di politica criminale (prevenzione generale) o di privilegiare la soddisfazione di bisogni collettivi di stabilità e sicurezza (difesa sociale), sacrificando il singolo attraverso l'esemplarità della sanzione» (Corte costituzionale, sentenza n. 313/1990, punto 8 del Considerato in diritto).

La pena, dunque, benché possieda in sé una componente general-preventiva, non può essere impiegata esclusivamente a scopo deterrente e deve essere sempre e necessariamente legata al disvalore del fatto concreto: una pena che fosse svincolata da quest'ultimo, e fosse piegata a finalità esemplari confliggerebbe con l'art. 27, comma 1, della Costituzione, perché comporterebbe che il singolo non è più punito per ciò che ha fatto, ma è punito per «mandare un messaggio alla società»; la funzione general-preventiva, insomma, è certamente presente all'interno delle fattispecie criminali, ma non può prevalere al punto da far gravare sul singolo un surplus di pena non ancorato al suo fatto. A maggior ragione ciò deve dirsi per quei casi in cui il diritto penale viene utilizzato non solo a fini preventivi, ma a fini propriamente «culturali», quale strumento per combattere visioni della società che il legislatore mostra di non condividere. La pena viene dunque caricata di un significato pedagogico, e diviene il mezzo con cui si tenta di infondere valori ed insegnamenti morali, in contrasto con quelli ritenuti «sbagliati».

Non si nega che una componente valoriale sia sottesa a gran parte delle fattispecie penali (punire l'omicidio significa, tra le altre cose, valorizzare il rispetto della vita umana; punire il furto significa anche valorizzare la proprietà privata, e così via), né si ignora che, nella maggior parte dei casi, i valori in questione siano stati tradotti dal costituente in veri e propri principi costituzionali, e dunque si accetta l'assunto che il legislatore, nell'incriminare certe condotte, non stia semplicemente tentando di promuovere una data visione eticamente orientata della società, ma stia piuttosto dando attuazione al testo della Carta; tuttavia, anche in questi casi la pena deve sempre essere connessa a doppio filo



alla gravità del fatto concreto, e non può essere svincolata da questo: in caso contrario, il singolo verrebbe punito non per l'azione compiuta, ma per migliorare la società. Il diritto penale, infatti, non può farsi carico di una funzione di rieducazione della società o di «bonifica culturale» generale, se non al prezzo di trasformare la pena in uno strumento di stigmatizzazione esemplare, sganciato dal fatto del reo. Quando il maggiore trattamento punitivo non è giustificato da una specifica modalità della condotta, ma dal significato sociologico che essa assume in quanto riconducibile a un paradigma culturale, la sanzione cessa di essere proporzionata al fatto individuale e si trasforma in risposta simbolica al fenomeno complessivo.

Tale chiave di lettura deve essere applicata anche alla normativa oggetto della presente q.l.c.

Si è visto che è del tutto verosimile che l'aggravante oggi in esame risponda ad un intento «culturale» del legislatore: reprimere un fenomeno di sistematica e pernicioso marginalizzazione e svalutazione della donna, dovuta ad una concezione sessi sta della società, che occorre sradicare anche con il ricorso allo strumento penale.

Proprio a muovere da tale possibile lettura «forte» della disposizione emergono, tuttavia, con ancora maggiore evidenza i limiti costituzionali del mezzo prescelto.

Anche volendo ritenere che il legislatore non abbia introdotto una presunzione astratta di maggiore gravità fondata sul mero dato del sesso della persona offesa, bensì abbia inteso tipizzare condotte che considera espressive di un fenomeno sociale specifico (controllo, possesso, dominio, limitazione delle libertà individuali «in quanto donna»), resta il dato decisivo che l'aggravamento penale continua a non fondarsi su un fatto obiettivamente diverso, ma sulla riconducibilità del fatto a una categoria interpretativa di carattere culturale. In altri termini, il *quid pluris* sanzionatorio non discende dalla maggiore intensità offensiva della condotta in sé - che, come visto, potrebbe manifestarsi in misura del tutto analoga anche in contesti relazionali diversi (relazioni *same-sex*, relazioni *transgender*, casi in cui sia l'uomo ad essere vittima), ma dal suo presunto valore rappresentativo di un più ampio fenomeno storico sociale ritenuto meritevole di stigmatizzazione.

Ed è proprio questo lo scarto che si registra nella disposizione censurata, che punisce più severamente il controllo, il dominio o la compressione dell'autonomia personale o la limitazione delle libertà individuali della persona solo nella misura in cui essi si inscrivano in una narrazione normativa del conflitto di genere. Il medesimo comportamento, se privo di tale etichetta culturale, resta penalmente meno grave.

Ciò conferma come, anche accedendo alla lettura più favorevole della *ratio legis*, l'aggravante non individui un fatto indice del maggior disvalore penalmente rilevante, ma utilizzi il riferimento alla «donna» come catalizzatore normativo di un disvalore di sistema, riversato sul singolo autore. La conseguenza è che quest'ultimo finisce per sopportare, nella pena inflittagli, non tanto la riprovazione per ciò che egli ha concretamente posto in essere, ma anche una più ampia finalità di contrasto simbolico-generale rispetto a una determinata manifestazione criminologica.

Sotto tale profilo, la norma censurata appare in tensione con il principio di personalità della responsabilità penale, giacché consente che il surplus sanzionatorio trovi il proprio fondamento non esclusivamente nel fatto proprio dell'imputato, ma anche nella più ampia valenza politico-criminale che il legislatore assegna alla repressione di una determinata categoria di fatti.

Tale risultato appare del tutto incompatibile con il principio della responsabilità personale, che impone di punire il soggetto soltanto in quanto è possibile muovergli un rimprovero per un comportamento antigiuridico ascrivibile a lui stesso e non, più in generale, per un'appartenenza categoriale.

Si ritiene dunque di ravvisare nella norma censurata una violazione dell'art. 27, comma 1, della Costituzione

3.5. I profili di incostituzionalità in relazione all'art. 27, comma 3, della Costituzione.

Il Tribunale dubita della legittimità costituzionale della norma oggetto della presente q.l.c. in relazione al principio di finalismo rieducativo della pena di cui all'art. 27, comma 3, della Costituzione.

Il profilo è profondamente connesso a quello testé evidenziato: come si è detto, lo stretto collegamento tra il principio di colpevolezza di cui all'art. 27, comma 1, della Costituzione e quello rieducativo di cui all'art. 27, comma 3, della Costituzione è stato riconosciuto dalla Corte fin da tempi risalenti: «Va, intanto, notato che l'art. 27 della Costituzione non può essere adeguatamente compreso ove lo si legga in maniera, per così dire, spezzettata, senza collegamenti "interni". I commi primo e terzo vanno letti in stretto collegamento: essi, infatti, pur enunciando distinti principi, costituiscono un'unitaria presa di posizione in relazione ai requisiti subiettivi minimi che il reato deve possedere perché abbiano significato gli scopi di politica criminale enunciati, particolarmente, nel terzo comma. Delle due l'una: o il primo è in palese contraddizione con il terzo comma dell'art. 27 della Costituzione oppure è, appunto, quest'ultimo comma che svela, ove ve ne fosse bisogno, l'esatto significato e la precisa portata che il principio della responsabilità penale personale assume nella Costituzione. Sicché, quand'anche la lettera del primo comma dell'art. 27 desse luogo a dubbi interpretativi, essi sarebbero certamente fugati da un'attenta considerazione delle finalità della pena, di cui al terzo comma dello stesso articolo» (Corte costituzionale, sentenza n. 364/1988, al punto 9 del Considerato in diritto).



La Corte ha chiarito che il sacrificio della libertà personale, derivante dall'applicazione della pena criminale, si giustifica alla luce del principio rieducativo di cui all'art. 27, comma 3, della Costituzione: «La palese sproporzione del sacrificio della libertà personale che così si realizza produce, infatti, una vanificazione del fine rieducativo della pena prescritto dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione, che di quella libertà costituisce una garanzia istituzionale in relazione allo stato di detenzione» (Corte costituzionale, sentenza n. 343/1993, al punto 6 del Considerato in diritto).

Se ciò è vero, appare chiaro che, per poter svolgere appieno la sua funzione rieducativa, la pena dev'essere parametrata alla gravità del fatto, e non può essere dalla stessa svincolata: «... come questa Corte ha chiaramente affermato ancora più di recente nella sentenza n. 222 del 2018, allorché le pene comminate appaiano manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità del fatto previsto quale reato, si profila un contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione, giacché una pena non proporzionata alla gravità del fatto si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa (*ex multis*, sentenze n. 236 del 2016, n. 68 del 2012 e n. 341 del 1994). I principi di cui agli articoli 3 e 27 della Costituzione «esigono di contenere la privazione della libertà e la sofferenza inflitta alla persona umana nella misura minima necessaria e sempre allo scopo di favorirne il cammino di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale» (sentenza n. 179 del 2017) in vista del «progressivo reinserimento armonico della persona nella società, che costituisce l'essenza della finalità rieducativa» della pena (da ultimo, sentenza n. 149 del 2018). Al raggiungimento di tale impegnativo obiettivo posto dai principi costituzionali è di ostacolo l'espiazione di una pena oggettivamente non proporzionata alla gravità del fatto, quindi, soggettivamente percepita come ingiusta e inutilmente vessatoria e, dunque, destinata a non realizzare lo scopo rieducativo verso cui obbligatoriamente deve tendere» (Corte costituzionale, sentenza n. 40/2019, al punto n. 5.2. del Considerato in diritto).

La percezione di vessatorietà di una pena legata non al disvalore oggettivo del fatto impedisce dunque alla stessa di svolgere la sua funzione rieducativa. La funzione rieducativa presuppone infatti che la sanzione sia percepibile e intelligibile come risposta dell'ordinamento al fatto proprio del condannato, nella sua effettiva gravità. Solo se il nesso tra fatto, responsabilità e pena appare razionalmente comprensibile, la sanzione può aspirare a svolgere una funzione di responsabilizzazione del reo e di ricomposizione del rapporto tra costui e l'ordinamento violato.

Quando, invece, l'incremento di pena risponde in misura significativa all'esigenza di esprimere una più intensa riprovazione verso un fenomeno sociale generale, la sanzione assume una componente marcatamente esemplare e simbolica, che indebolisce il nesso personalizzato tra il fatto concretamente commesso e la pena irrogata. Il condannato rischia allora di percepire la maggiore afflittività non già come conseguenza del maggior disvalore del proprio specifico comportamento, ma come strumento di contrasto generale ad una categoria di fenomeni sociali.

Una pena siffatta, proprio nella misura in cui eccede il fatto proprio e si fa portatrice di finalità simbolico-generalì, si rivela meno coerente con la funzione rieducativa costituzionalmente imposta, la quale esige invece che il trattamento sanzionatorio sia costruito in termini di proporzione e di individualizzazione rispetto al fatto e alla colpevolezza del singolo.

Anche sotto tale profilo, dunque, la disposizione censurata appare dubitabile di legittimità costituzionale, poiché il maggior aggravio sanzionatorio da essa previsto non sembra corrispondere necessariamente ad un maggiore disvalore del fatto concreto, rendendo la pena proporzionata alla gravità dello stesso, ma si collega piuttosto alla volontà legislativa di affidare alla pena una funzione di più intensa stigmatizzazione del fenomeno generale della violenza contro le donne e della cultura patriarcale, con conseguente frizione rispetto all'art. 27, comma 3, della Costituzione Poiché, come si è visto, nel caso dell'aggravante di cui all'art. 572, comma 5, c.p., l'aumento di pena non è parametrato principalmente alla gravità della condotta in sé, ma in buona parte alla gravità del fenomeno che si vuole colpire, il reo non potrà che percepire la sua punizione come esemplare, e quindi non potrà coglierne il valore autenticamente rieducativo, quanto piuttosto quello «educativo» *tout court*, e ciò ridurrà le probabilità che egli possa aderirvi spontaneamente in un'ottica risocializzante; ciò non in ragione di un mero difetto di percezione del reo, quanto per una perdita della propria intelligibilità rieducativa da parte della pena in relazione al difetto di individualizzazione della stessa per le ragioni suddette.

L'assunto in questione è facilmente verificabile: si supponga che, nello stesso istituto penitenziario, siano detenuti due soggetti, che hanno commesso lo stesso tipo di reato (in ipotesi: maltrattamenti verso familiari e conviventi ex art. 572 c.p.), con le medesime modalità esecutive (in ipotesi: con atti di controllo della persona offesa consistiti nel consultare regolarmente il suo cellulare, impedirle di uscire liberamente con amici e familiari, intralciare i suoi contatti con conoscenti, etc.), ma uno dei due l'abbia perpetrato ai danni di un uomo e l'altro ai danni di una donna, cosicché il primo è stato punito con una data pena, ed il secondo con una pena superiore in ragione dell'applicazione dell'aggravante, che invece al primo non si applica perché la vittima è un uomo. Come potrà il secondo detenuto considerare effettivamente rieducativa la pena irrogatagli (quantomeno nella quota ascrivibile all'aggravante), posto che l'altro detenuto, a parità di condotta, subisce un trattamento più favorevole? È del tutto verosimile che il secondo detenuto



arrivi a considerare il suo trattamento peggiore come del tutto legato al suo effettivo comportamento, e connesso invece ad un fine generale che il legislatore vuole perseguire ai suoi danni.

In questo caso, dunque, i profili di illegittimità relativi all'art. 3 della Costituzione e all'art. 27, comma 1, della Costituzione, si saldano con quello relativo al parametro qui in esame, per evidenziare come la scelta del legislatore, nell'intento di dare tutela ad interessi pure costituzionalmente rilevanti, si ponga in contrasto con l'impianto normativo che regola specificamente la materia penale, e segnatamente le caratteristiche e lo scopo che deve avere la pena per risultare compatibile con il disegno costituzionale.

Si ravvisa dunque l'illegittimità costituzionale dell'aggravante censurata anche sotto il profilo testé illustrato.

3.5. I profili di incostituzionalità in relazione all'art. 25, comma 2, della Costituzione.

Questo Tribunale dubita della costituzionalità dell'aggravante censurata anche sotto il profilo della violazione del principio di tassatività e sufficiente determinatezza della fattispecie penale, ricavabile dall'art. 25, comma 2, della Costituzione, in particolar modo con riguardo alle espressioni:

«atto di controllo, possesso o dominio»;

«atto di limitazione delle libertà individuali».

La portata del principio in questione, corollario a sua volta del principio di legalità, è stata delineata dalla Corte già in tempi risalenti: «In riferimento all'art. 25 della Costituzione questa Corte ha più volte ripetuto che a base del principio invocato sta in primo luogo l'intento di evitare arbitri nell'applicazione di misure limitative di quel bene sommo ed inviolabile costituito dalla libertà personale. Ritiene quindi la Corte che, per effetto di tale principio, onere della legge penale sia quello di determinare la fattispecie criminosa con connotati precisi in modo che l'interprete, nel ricondurre un'ipotesi concreta alla norma di legge, possa esprimere un giudizio di corrispondenza sorretto da fondamento controllabile. Tale onere richiede una descrizione intellegibile della fattispecie astratta, sia pure attraverso l'impiego di espressioni indicative o di valore (cfr. ad es. sentenze nn. 21/1961 e 191/1970) e risulta soddisfatto fintantoché nelle norme penali vi sia riferimento a fenomeni la cui possibilità di realizzarsi sia stata accertata in base a criteri che allo stato delle attuali conoscenze appaiano verificabili. Implicito e ulteriore sviluppo dei concetti ai quali questa giurisprudenza si è ispirata comporta che, se un simile accertamento difetta, l'impiego di espressioni intelleggibili non sia più idoneo ad adempiere all'onere di determinare la fattispecie in modo da assicurare una corrispondenza fra fatto storico che concretizza un determinato illecito e il relativo modello astratto» (Corte costituzionale, sentenza n. 96/1981, al punto 2 del Considerato in diritto).

La Corte ha poi evidenziato come il principio suddetto sia rispettato anche qualora il legislatore faccia ricorso, nella descrizione della fattispecie, a concetti «elastici», purché sia sempre possibile per l'interprete ricavare, tramite un'interpretazione sistematica, un significato intelligibile, senza fuoriuscire dai limiti delle sue attribuzioni, e purché anche al destinatario della norma sia possibile giungere al medesimo risultato, in modo che la norma sia in grado di svolgere la sua funzione orientativa della condotta dei consociati: «Deve essere peraltro di guida, in tale indagine, il criterio, reiteratamente affermato da questa Corte, per cui la verifica del rispetto del principio di determinatezza va condotta non già valutando isolatamente il singolo elemento descrittivo dell'illecito, ma raccordandolo con gli altri elementi costitutivi della fattispecie e con la disciplina in cui questa si inserisce. L'inclusione nella formula descrittiva dell'illecito penale di espressioni sommarie, di vocaboli polisensibili, ovvero, come nella specie, di clausole generali o concetti «elastici», non comporta un *vulnus* del parametro costituzionale evocato, quando la descrizione complessiva del fatto incriminato consenta comunque al giudice, avuto riguardo alle finalità perseguite dall'incriminazione ed al più ampio contesto ordinamentale in cui essa si colloca, di stabilire il significato di tale elemento, mediante un'operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato: quando cioè quella descrizione consenta di esprimere un giudizio di corrispondenza della fattispecie concreta alla fattispecie astratta, sorretto da un fondamento ermeneutico controllabile; e, correlativamente, permetta al destinatario della norma di avere una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore precettivo (cfr., *ex plurimis*, sentenze n. 34 del 1995; n. 31 del 1995; n. 122 del 1993; n. 247 del 1989; v., altresì, sentenza n. 263 del 2000; ordinanza n. 270 del 1997)» (Corte costituzionale, sentenza n. 5/2004, al par. 2.1. del Considerato in diritto).

Sulla base di queste coordinate è possibile valutare la rispondenza delle espressioni sopra evidenziate ai requisiti imposti dall'art. 25, comma 2, della Costituzione

Il concetto di «controllo» appare il meno problematico tra i tre; in ambito penalistico, soprattutto con riguardo allo stesso art. 572 c.p., ma anche con riguardo ad es. alla fattispecie di sequestro di persona di cui all'art. 605 c.p., esso si è delineato nei termini di una forma di ingerenza sistematica nella sfera di autodeterminazione altrui, tale da limitarne la libertà personale, attraverso monitoraggio, imposizione di regole, verifica continua o condizionamento delle scelte del controllato. Il problema del riferimento al «controllo» non attiene tanto alla difficoltà di ricollegare agevolmente allo stesso determinate e specifiche condotte, e dunque di rendere chiaro quali siano i comportamenti che producono



un aggravamento della pena, quanto piuttosto la sovrapposizione delle condotte in questione rispetto a quelle già punite dalla fattispecie base ovvero da altre fattispecie, tra cui, segnatamente, appunto quella di sequestro di persona, posto che, se l'ingerenza sulla libertà personale supera una data soglia, si rientra appunto in quest'ultima *figura criminis* (cfr. sul punto, in tempi recenti, Cassazione pen. , Sez. 6, sentenza n. 40824 del 23 ottobre 2025 Ud. (dep. 19 dicembre 2025) Rv. 288980 - 01: «È configurabile il concorso tra il delitto di maltrattamenti contro familiari e conviventi e quello di sequestro di persona, nel caso in cui la condotta di sopraffazione, privativa della libertà della persona offesa, non si esaurisce nell'abituale coercizione fisica e psicologica propria dei maltrattamenti, ma assume autonoma valenza e ulteriore disvalore, risultando idonea a determinare, per un tempo apprezzabile, un'arbitraria compressione, pur non assoluta, dell'altrui libertà di movimento. (In applicazione del principio, la Corte ha ritenuto immune da censure la decisione con cui si era affermata la penale responsabilità in ordine ad entrambi i delitti di imputati che avevano determinato il forzato isolamento domestico della parte lesa, anziana e gravemente malata, limitandone per lunghi periodi la libertà di movimento e sottoponendola ad un costante controllo)»).

Ben più significative le criticità che invece solleva il richiamo al concetto di «possesso». È noto che il «possesso» è un istituto giuridico che ha significati diversi nelle varie branche del diritto: mentre nel diritto civile esso è oggetto di una definizione normativa, contenuta all'art. 1140 del codice civile («Il possesso è il potere sulla cosa che si manifesta in un'attività corrispondente all'esercizio della proprietà o di altro diritto reale. Si può possedere direttamente o per mezzo di altra persona, che ha la detenzione della cosa»), nel diritto penale è stato chiarito da lungo tempo che esso assume una portata più ampia (cfr. ad es. Cassazione pen. , Sez. 2, sentenza n. 181 dell'8 febbraio 1965 Ud. (dep. 7 aprile 1965) Rv. 099522 - 01: «Nell'ambito del diritto penale, il concetto di possesso non deve essere assunto secondo la nozione civilistica, che esige il concorso dell'elemento materiale (*corpus*, cioè disponibilità e potere fisico sulla cosa) e dell'elemento spirituale (*animus*, cioè proposito di comportarsi come titolare del diritto di proprietà o di altro diritto reale), ma in un senso più ampio, e comprensivo della detenzione a qualsiasi titolo (ad esempio, locazione, comodato, deposito, mandato ecc.) esplicantesi al di fuori della diretta vigilanza del possessore (in senso civilistico) e di altri che abbia sulla cosa un potere giuridico maggiore»; definizione ormai consolidata nella giurisprudenza: v. ad es. Cassazione pen. , Sez. 6, sentenza n. 396 del 6 giugno 1990 Ud. (dep. 16 gennaio 1991) Rv. 186210 - 01, in tema di peculato; Cassazione pen. , Sez. 6, sentenza n. 7492 del 18 ottobre 2012 Ud. (dep. 15 febbraio 2013) Rv. 255529 - 01, in tema di possesso di danaro). Il punto è che tanto la nozione civilistica quanto quella penalistica presuppongono la disponibilità materiale di una *res*, e non si attagliano ad una relazione del possessore con una persona. L'aggravante oggetto dell'odierna q.l.c., pertanto, utilizza evidentemente un terzo significato di «possesso», diverso da quello giuridico: per individuare il contenuto dell'espressione contenuta all'art. 572, comma 5, codice penale l'interprete deve cioè deliberatamente ignorare le nozioni di «possesso» che pure costituiscono diritto positivo (inclusa quella specifica del diritto penale) e rivolgere la sua attenzione verso altri settori delle scienze umane, anche se tale operazione è alquanto rischiosa, posto che la scelta del legislatore di fare ricorso ad un'accezione metagiuridica di una nozione che già ha un significato nella scienza del diritto lascia l'interprete privo di punti di riferimento sicuri. Anche supponendo tuttavia che sia possibile cogliere nell'espressione «possesso» un nucleo centrale di immediata afferrabilità, ad esempio mediante la trasposizione in senso figurato della «disponibilità materiale» che costituisce il cuore tanto del «possesso» civilistico quanto di quello penalistico, resta un elemento di difficoltà ermeneutica difficile da superare: l'individuazione degli esatti confini che separano il «possesso» sia dal «controllo», di cui si è dato conto, sia dal «dominio» menzionato immediatamente dopo nella norma incriminatrice: non è dato capire quando l'ingerenza nella sfera di autodeterminazione della vittima rimanga entro i limiti, che si suppongono meno estesi - del «controllo», quando sfoci invece in un «possesso» della stessa, e quando finisca per trascinare in un vero e proprio «dominio».

Problematiche del tutto simili, ma ancora più marcate, assume il concetto di «dominio»: a differenza infatti del «possesso», che ha una dimensione penalistica consolidata, il «dominio» è nozione propria del diritto civile, all'interno del quale è considerato sinonimo di «proprietà», laddove nel diritto penale non ha una definizione autonoma, anche se è impiegato spesso, in maniera descrittiva, per indicare il potere che taluno ha su una determinata cosa (si v. ad es., in tema di rapina e già da tempi risalenti, Cass. pen. , Sez. 2, sentenza n. 752 del 20 ottobre 1986 Ud. (dep. 22 gennaio 1987) Rv. 174918 - 01: «In tema di rapina, la consumazione del delitto si realizza non appena l'agente si sia impossessato, con violenza o minaccia, della cosa, e cioè allorché la cosa sottratta passi nella esclusiva detenzione e nella materiale disponibilità del predetto, con conseguente privazione, per la vittima del relativo potere di dominio o di vigilanza. Ne consegue che anche un possesso temporaneo della cosa vale ad integrare il momento consumativo, in quanto anche in tal caso le possibilità di recupero della refurtiva potrebbero avvenire solo con il ricorso da parte del rapinato alla violenza o ad altra decisa pressione sull'agente e, quindi, mediante una reazione di segno opposto all'Azione delittuosa pienamente realizzatasi»). Anche in questo caso, il «dominio», nelle accezioni finora impiegate in ambito giuridico, presuppone una relazione tra persona e *res*, e non una relazione tra persone, al punto che, se l'interprete facesse uso della nozione giuridica di «dominio», le condotte di cui all'aggravante censurata finirebbero col



sovrapporsi alla tipicità del reato di cui all'art. 600 c.p., che appunto punisce «chiunque esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà». Nuovamente, dunque, il legislatore sembra pretendere che l'interprete faccia ricorso ad una nozione extragiuridica e figurata di «dominio», ma in tal caso si ripropongono le stesse criticità già evidenziate dal concetto di «possesso»: la difficoltà di individuare i confini applicativi dell'espressione e quella di differenziare gli stessi rispetto alle contigue locuzioni di «controllo» e «possesso».

Pare a chi scrive che, benché sia chiaro che l'intento del legislatore mediante il richiamo ai concetti di «controllo», «possesso» e «dominio» sia quello di punire un'intromissione particolarmente marcata nella sfera della vittima, l'incertezza derivante dalla difficoltà di attribuire agli stessi un significato univoco, in due casi dovendo peraltro ignorare le definizioni giuridiche pure presenti nel tessuto normativo, confligga con le esigenze di determinatezza e prevedibilità della norma penale di cui all'art. 25, comma 2, della Costituzione, che appare necessaria al fine di orientare il comportamento e le scelte dei consociati e consentire loro di capire cosa è consentito e cosa è vietato, nonché quali condotte possono condurre all'applicazione di sanzioni più gravi.

Viene poi in considerazione l'aggravamento della pena qualora la condotta maltrattante costituisca «atto di limitazione delle libertà individuali della donna». Il richiamo alla «limitazione delle libertà individuali» appare problematico per ragioni diverse, ma non meno significative, rispetto a quello ai concetti sopra menzionati.

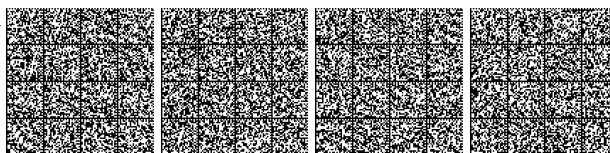
Innanzitutto occorre chiarire che l'espressione «limitazione» appare alquanto estesa e sembra abbracciare qualunque tipo di compressione delle libertà in questione, a prescindere dal grado di incidenza sulla situazione soggettiva in parola: rientreranno dunque nel fuoco dell'aggravante tanto le sostanziali negazioni dei diritti della vittima, che ne compromettano il nucleo essenziale, quanto le marginali riduzioni della portata operativa degli stessi, senza però annullamento totale o quasi totale delle facoltà connesse ai diritti stessi.

Ciò premesso, la locuzione «libertà individuali» appare a sua volta dotata di latitudine molto ampia:

essa è suscettibile di ricomprendere una vasta serie di situazioni giuridiche soggettive, non necessariamente dotate di aggancio costituzionale (giacché la norma non parla di «libertà costituzionali»), purché siano qualificabili nei termini di «libertà» (pacificamente considerata una sottocategoria del concetto di «diritto») ed afferiscano alla sfera del singolo. Vi rientreranno dunque non solo le classiche libertà della sfera privata (libertà personale, libertà di domicilio, libertà di comunicazione, libertà di circolazione, libertà religiosa) e quelle destinate all'esplicazione nel contesto pubblico (libertà di riunione, libertà di associazione, libertà di manifestazione del pensiero, libertà sindacale), ma anche quelle di carattere economico (es. libertà di iniziativa economica, libertà di sciopero) o politico (libertà di voto, libertà di adesione a un partito), e così via, al punto che, probabilmente, un catalogo completo non è agevolmente compilabile.

Il primo elemento problematico è il dato che molte delle condotte che costituiscono limitazione delle libertà in questione finiscono col sovrapporsi alla tipicità della norma incriminatrice della fattispecie base o di altre fattispecie, creando una duplicazione che finisce per fondare il maggior disvalore del comportamento esclusivamente, e ancora una volta, sul sesso della vittima. Non è infatti inconcepibile che il legislatore stabilisca: «costituiscono reato le condotte X, Y e Z» e che «la condotta X, se posta in essere nei confronti della categoria Alfa, è punita con pena superiore», ma è evidente che, in tal caso, non è la natura della condotta X a determinare l'aggravamento, ma solo il fatto che essa sia rivolta alla categoria Alfa. Si pensi ad es. al caso di un maltrattamento realizzato, come spesso avviene, comprimendo la libertà personale della persona offesa, che è ostacolata dal compagno nell'uscire liberamente di casa per incontrare amici o amiche: tale condotta vessatoria rientra pacificamente nel fatto tipico del reato di cui all'art. 572 c.p., e l'aggravamento, in questo caso, non si basa sulla limitazione della libertà in sé, che è già ricompresa nel fuoco della norma incriminatrice di base, ma sul fatto che tale limitazione è rivolta specificamente ad una donna. E, a ben vedere, lo stesso può dirsi con riguardo alla condotta, pure menzionata nella disposizione aggravatrice, di «prevaricazione», giacché difficilmente può immaginarsi una condotta vessatoria, tra quelle punite dalla fattispecie di cui all'art. 572 c.p., che non rappresenti una «prevaricazione» del reo nei confronti della vittima: il trattamento punitivo deteriore, in questi casi, si fonda esclusivamente sul sesso della vittima, rimanendo altrimenti assorbito nella tipicità del reato. Il che rimanda alle censure già mosse con riguardo alla violazione del principio di uguaglianza ex art. 3 della Costituzione.

Più centrato sulla violazione dell'art. 25, comma 2, della Costituzione appare invece il rilievo che l'estrema latitudine tanto della condotta enucleata dall'aggravante (la «limitazione») quanto dell'oggetto della stessa (le «libertà individuali») consente un'espansione consistente della portata operativa della previsione normativa, in gran parte rimessa all'interprete, che si trova di fronte all'alternativa tra l'aderire al significato letterale dei termini in questione, consentendo un aggravamento del trattamento sanzionatorio anche per condotte di minima portata o rilevanza o riguardanti diritti di secondario livello per la realizzazione della personalità del singolo, ovvero operare una selezione, anche in base al principio di offensività, ma con risultati che si espongono facilmente all'arbitrio ermeneutico (qual è il confine entro il quale l'ostacolo o intralcio all'esercizio di diritti individuali è considerato penalmente irrilevante? Quali diritti godono di una protezione rafforzata e quali invece sono entro certi limiti «sacrificabili» nell'economia di un rapporto



di coppia, in cui una componente di compromesso tra le opposte rivendicazioni è spesso presente?), e ciò si pone in contrasto con il dettato costituzionale, che non tollera che i confini concreti di una fattispecie penale siano rimessi alla libera interpretazione del giudice (sul punto *ex plurimis* Corte costituzionale, sentenza 185/2025, al punto 5.3 del Considerato in diritto: «Il principio di legalità in materia penale obbliga certamente il legislatore nazionale a prevedere in termini precisi i contorni di ogni incriminazione, sì da fornire un chiaro avvertimento ai consociati circa l'estensione del precetto penalmente sanzionato, e da impedire che l'individuazione del confine tra lecito e illecito sia rimessa alla libera interpretazione del giudice, in violazione dello stesso principio della separazione dei poteri; garantendo così, al tempo stesso, l'uniformità dell'applicazione della norma penale, in conformità al principio dell'eguaglianza di tutti di fronte alla legge (su tale principio, sentenze n. 110 del 2023, punto 4.3.2.1 del Considerato in diritto; n. 98 del 2021, punto 2.4. del Considerato in diritto; n. 134 del 2019, punto 3.2. del Considerato in diritto e, più recentemente, sentenza n. 54 del 2024, punto 4 del Considerato in diritto)»).

Si ritiene dunque che il dato normativo, con riguardo agli elementi indicati, non sia conforme ai canoni di tassatività e sufficiente determinatezza che lo renderebbero in grado di orientare con sicurezza il comportamento dei consociati, in quanto finisce per rimettere in ultima istanza all'interprete la delimitazione concreta del precetto penale.

4. Sull'impossibilità di adottare un'interpretazione della disposizione conforme a Costituzione.

Non si rivela possibile, per questo Tribunale, adottare un'interpretazione della norma censurata che sia conforme a Costituzione: il dato letterale della stessa è univoco nel limitare alla «donna» il soggetto passivo del reato rilevante ai fini dell'operatività dell'aggravante; non è dato all'interprete abbracciare un'ermeneusi della disposizione che estenda i confini applicativi della stessa a soggetti diversi dalla donna biologica, sfociando altrimenti l'operazione in una vera e propria analogia, vietata in ambito penale, e fermo rimanendo che tale estensione condurrebbe ad un risultato privo di rilevanza per il giudizio *a quo*, nel quale la problematica concerne l'applicazione dell'aggravante nel suo significato letterale, essendo la persona offesa proprio una donna.

Si ritiene dunque che, qualora si riveli fondato il sospetto di incostituzionalità della norma oggetto del presente rinvio, sia necessario l'intervento da parte della Corte costituzionale nella direzione illustrata immediatamente infra.

5. Sul verso della pronuncia richiesta.

5.1. Ritiene il Tribunale che, per le ragioni sopra illustrate, la disposizione di cui all'art. 572, comma 5, c.p. potrebbe virtualmente essere ricondotta a costituzionalità mediante una formulazione della stessa che la renda neutra con riguardo al sesso della vittima: sarebbe pertanto sufficiente, in linea teorica, sostituire la parola «donna» con la parola «persona» per eliminare la censurata disparità di trattamento e riportare la sanzione penale alla sua funzione rieducativa.

Non ignora tuttavia questo Tribunale che tale operazione per via giudiziaria trova un ostacolo insormontabile nel rispetto del principio di legalità, che, in ambito penale, è soggetto ad un'applicazione particolarmente rigorosa (da ultimo Corte costituzionale, sentenza n. 95/2025, punto 5.1. del Considerato in diritto: «Questa Corte ha recentemente ribadito che, in materia penale, «l'adozione di pronunce con effetti in *malam partem* in materia penale risulta, in via generale, preclusa dal principio della riserva di legge sancito dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione». Tale principio, «rimettendo al «soggetto-Parlamento» (sentenza n. 5 del 2014), che incarna la rappresentanza politica della Nazione (sentenza n. 394 del 2006), le scelte di politica criminale (con i relativi delicati bilanciamenti di diritti e interessi contrapposti), impedisce alla Corte, sia di creare nuove fattispecie o di estendere quelle esistenti a casi non previsti, sia di incidere in peius sulla risposta punitiva o su aspetti inerenti, comunque sia, alla punibilità» (sentenza n. 8 del 2022, punto 4 del Considerato in diritto; nello stesso senso, più di recente, sentenza n. 84 del 2024, punto 2.2.1. del Considerato in diritto e ordinanza n. 29 del 2022, nonché in precedenza, *ex plurimis*, sentenze n. 17 del 2021, punto 5 del Considerato in diritto; n. 37 del 2019, punto 7.1. del Considerato in diritto; n. 46 del 2014, punto 3 del Considerato in diritto; n. 324 del 2008, punto 5 del Considerato in diritto; n. 394 del 2006 punto 6.1. del Considerato in diritto; 161 del 2004, punto 7.1. del Considerato in diritto)).»).

L'adozione di una pronuncia di accoglimento «sostitutiva», infatti, finirebbe non solo per modificare una scelta di politica criminale del legislatore, ma anche per espandere la portata operativa di una fattispecie penale oltre il suo originario confine, ciò che pare appunto porsi in contrasto col principio costituzionale suddetto.

Si ritiene pertanto che l'unico intervento possibile in questa sede sia quello ablatorio, con dichiarazione di incostituzionalità *tout court* della norma censurata.

Al riguardo, pare necessario fugare il dubbio che il venir meno dell'aggravante di cui all'art. 572, comma 5, codice penale possa condurre ad un vuoto normativo che si traduca in una diminuzione della tutela garantita alle vittime dei reati di maltrattamenti contro familiari e conviventi, giacché, in realtà, la sostanziale totalità delle condotte colpite dalla disposizione oggetto della presente q.l.c. è già sanzionabile altrimenti (ma in maniera che non distingue il sesso della persona offesa):

i reati commessi «come atto di discriminazione in quanto donna» sono sanzionabili mediante la circostanza aggravante comune di cui all'art. 61, comma 1, n. 1), c.p., posto che indubbiamente la discriminazione sessuale rientra nel concetto di «motivo abietto»;



gran parte delle condotte commesse «come atto di discriminazione o di prevaricazione o come atto di controllo o possesso o dominio» o come «atti di limitazione delle libertà individuali» della persona offesa sono, come già detto, o assorbite nella tipicità del reato di cui all'art. 572 c.p., o in quella di altri reati (es. sequestro di persona, violenza sessuale, violenza privata, etc.), quindi trovano la propria risposta punitiva o nella fattispecie base - la cui pena è modulabile nei limiti della (elevata) cornice edittale che va dai tre ai sette anni di reclusione -, ovvero nel concorso tra il reato di cui all'art. 572 codice penale ed altri reati di cui sussistano gli elementi costitutivi; le limitazioni delle libertà individuali di minimo e trascurabile momento sono invece destinate a non raggiungere in ogni caso la soglia dell'offensività penale, e a rimanere prive di sanzione, come deve ritenersi che avverrebbe anche nella vigenza dell'aggravante censurata.

5.2. La dichiarazione di incostituzionalità dell'aggravante di cui all'art. 572, comma 5, codice penale per violazione dei parametri costituzionali suddetti rende ad avviso di questo Tribunale necessitata la valutazione, da parte della Corte, dell'opportunità di adottare una pronuncia di incostituzionalità conseguenziale dell'aggravante di identico tenore letterale introdotta dall'art. 1 legge n. 181/2025 agli articoli 585, comma 4, c.p.; 593-ter, comma 6, c.p.; 609-ter, comma 1, n. 5-ter.1), c.p.; 612-bis, comma 4, c.p.; 612-ter, comma 5, c.p.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 legge costituzionale n. 1/1948 e 23 legge n. 87/1953, solleva questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3, 27, comma 1 e comma 3, 25, comma 2, della Costituzione, dell'art. 572, comma 5, c.p., nella parte in cui prevede che la pena per il reato sia aumentata da un terzo alla metà quando il fatto è commesso come atto di discriminazione o di prevaricazione o come atto di controllo o possesso o dominio in quanto donna o come atto di limitazione delle sue libertà individuali;

dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

dichiara sospeso il processo a quo ed il decorso della prescrizione fino alla definizione del giudizio incidentale dinanzi alla Corte costituzionale;

dà atto che la presente ordinanza è stata letta in udienza e deve considerarsi dunque notificata ai soggetti presenti ai sensi dell'art. 148, comma 2, c.p.p.;

manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione della stessa al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Modena, 7 maggio 2026

Il Giudice: PERRONE

26C00197

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-041) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

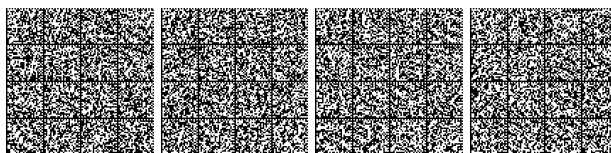
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- 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**

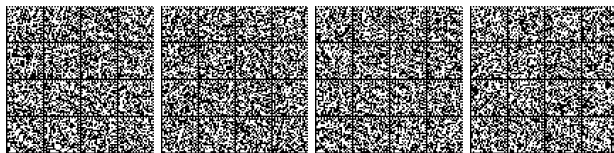
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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





* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 6 1 0 1 4 *

€ 8,00

