1ª SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 46

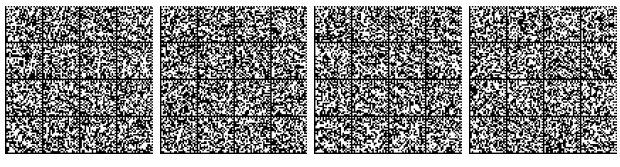
GAZZETTA UFFICIALE

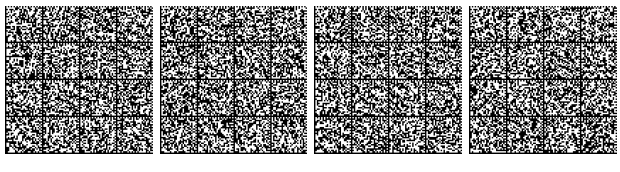
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA **Roma - Mercoledì, 18 novembre 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





SOMMARIO

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

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

N. **194.** Sentenza 7 ottobre - 12 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Adozione e affidamento - Adozione di minori residenti all'estero - Disponibilità all'adozione e richiesta al tribunale per i minorenni del distretto di residenza di dichiarare la propria idoneità all'adozione - Soggetti legittimati alla richiesta - Persone unite civilmente residenti in Italia - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento e violazione dei principi di eguaglianza, di quello convenzionale al rispetto della vita privata, degli obblighi internazionali a tutela del fanciullo, del diritto del minore a una famiglia - Necessità che sia il legislatore a operare possibili riforme di sistema nel migliore interesse del minore - Inammissibilità delle questioni.

– Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 29-*bis*, comma 1.
– Costituzione, artt. 2, 3 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 8 e 14; Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, artt. 1, 2 e 3. . . . . *Pag.* 1

N. **195.** Sentenza 7 ottobre - 12 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Adozione e affidamento - Adozione di maggiorenni - Adozione da parte di più persone - Divieto, salvo che i due adottanti siano marito e moglie - Deroghe - Estensione alle parti dell'unione civile - Omessa previsione - Lesione dell'identità personale dell'adottando maggiore e degli adottanti, nonché inosservanza dei vincoli derivanti dagli obblighi convenzionali con riguardo al diritto alla vita privata e familiare- Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– Legge 20 maggio 2016, n. 76, art. 1, comma 20, in combinato disposto con l'art. 294, secondo comma, del codice civile.
– Costituzione, artt. 2, 3, 10 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8. . . . . *Pag.* 13

N. **196.** Sentenza 5 ottobre - 12 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Riunione in luogo pubblico o aperto al pubblico - Obbligo di preavviso al questore -Rilevanza penale dell'omissione - In via subordinata: sanzione dell'arresto e dell'ammenda in via cumulativa anziché alternativa, in caso di inosservanza - Denunciata violazione della libertà, anche sovranazionale, di riunione e della libertà di manifestazione del pensiero e inosservanza degli obblighi internazionali - *Ius superveniens* - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

Reati e pene - Danneggiamento - Danneggiamento commesso in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico - Permanenza, successivamente alla novella introdotta per mezzo di decreto legislativo del 2016 e vigente fino al 2019, della rilevanza penale del fatto - Violazione dei principi e dei criteri direttivi di delega - Illegittimità costituzionale.

– Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, art. 18, terzo comma; decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7, art. 2, comma 1, lettera *l)*; codice penale, art. 635.
– Costituzione, artt. 3, 17, 21, 25, secondo comma, 27, terzo comma, 76 e 117; Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, art. 21; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 11. . . . . *Pag.* 25

N. **197.** Ordinanza 7 ottobre - 12 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili (FER) - Disposizioni urgenti per l'individuazione delle aree idonee a ospitare impianti FER - Obbligo per le regioni di adottare, entro centoventi giorni decorrenti dal 21 gennaio 2026 (data di entrata in vigore della novella), una legge di individuazione di aree idonee ulteriori rispetto a quelle già qualificate tali dal legislatore statale - Intervento sostitutivo statale in caso di inottemperanza da parte del legislatore regionale ai criteri, ai principi e agli obiettivi posti dalla legge statale - Irragionevolezza e violazione della competenza legislativa regionale in riferimento all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'UE - Illegittimità costituzionale parziale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili (FER) - Disposizioni urgenti per l'individuazione delle aree idonee a ospitare impianti FER - Individuazione degli interventi realizzabili nelle zone di protezione dei siti UNESCO - Possibile installazione di impianti FER, sia pure limitatamente agli interventi di cui all'Allegato A del d.lgs. n. 190 del 2024 - Violazione della tutela del paesaggio, dell'ambiente, del patrimonio storico e artistico della Nazione - Illegittimità costituzionale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili (FER) - Disposizioni urgenti per l'individuazione delle aree idonee a ospitare impianti FER - Elencazione delle aree idonee su terraferma - Elencazione delle aree idonee per l'installazione degli impianti fotovoltaici - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione dell'autonomia statutaria e dei principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili (FER) - Disposizioni urgenti per l'individuazione delle aree idonee a ospitare impianti FER - Idoneità dei beni del demanio militare o a qualunque titolo in uso al Ministero della difesa (art. 20 del d.l. n. 17 del 2022, come conv.), ivi inclusi gli immobili individuati quali non più utili ai fini istituzionali e non ancora consegnati all'Agenzia del demanio o non ancora alienati, nonché i beni del demanio o a qualunque titolo in uso al Ministero dell'interno, al Ministero della giustizia e agli uffici giudiziari (art. 10 del d.l. n. 144 del 2022, come conv.) - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione dell'autonomia statutaria e della competenza legislativa regionale concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Non fondatezza delle questioni.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili (FER) - Disposizioni urgenti per l'individuazione delle aree idonee a ospitare impianti FER - Impossibilità, per le regioni, di prevedere divieti generali e astratti all'installazione di impianti a fonti rinnovabili - Disposizioni per preservare la destinazione agricola dei suoli - Possibili deroghe del limite massimo per ciascun comune - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione dell'autonomia statutaria e della competenza legislativa regionale concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e dei principi fondamentali nella stessa materia, nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili (FER) - Disposizioni urgenti per l'individuazione delle aree idonee a ospitare impianti FER - Aree idonee a mare - Individuazione per la realizzazione di interventi relativi a impianti di produzione di energia rinnovabile offshore - Inclusione dei porti, per impianti eolici di potenza fino a 100 MW di potenza installata, previa eventuale variante del piano regolatore portuale, ove necessaria, da adottarsi nei tempi indicati - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione delle competenze legislative e amministrative regionali in materia urbanistica e paesaggistica, dell'autonomia statutaria e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili (FER) - Disposizioni urgenti per l'individuazione delle aree idonee a ospitare impianti FER - Disciplina dei regimi amministrativi semplificati - Interventi in attività libera e soggetti alla procedura abilita-

tiva semplificata - Necessità di richiedere l'autorizzazione dell'autorità competente in materia paesaggistica - Esclusione - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione dell'autonomia statutaria in materia di tutela e pianificazione paesaggistica e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

– Decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175, convertito, con modificazioni, nella legge 15 gennaio 2026, n. 4, art. 2, comma 1, lettera *h)*, nella parte in cui, nel decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, ha inserito: l'art. 11-*bis*, commi 1 e 2; l'art. 11-*bis*, comma 1, lettere *g)* e *h)*; l'art. 11-*bis*, commi 3 e 4; l'art. 11-*bis*, comma 3; l'art. 11-*ter*, commi 1 e 2, lettera *b)*; l'art. 11-*quater*; l'art. 11-*quinquies*, in relazione all'Allegato A del medesimo decreto legislativo.

– Costituzione, artt. 3, 5, 9, 114, 116, primo comma, e 117, terzo e quinto comma, 118, 120, secondo comma e 127; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3, 4, 6, 8 e 14; Convenzione per la salvaguardia del patrimonio mondiale culturale e naturale (UNESCO). . . . . *Pag.* 31

N. **198.** Sentenza 21 settembre - 12 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Autorizzazione del detenuto alle visite - Casi - Visite al minore infermo o al figlio, al coniuge o convivente affetto da handicap in situazione di gravità - Estensione al genitore della persona detenuta affetto da disabilità grave (art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992) - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione della tutela del diritto convenzionale al rispetto della vita privata e familiare e dei doveri di solidarietà - Non fondatezza delle questioni.

– Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 21-*ter*, comma 2-*bis*.

– Costituzione, artt. 2, 3 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8. . . . . *Pag.* 54

N. **199.** Sentenza 7 ottobre - 12 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Autorità indipendenti - Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) - Disposizioni per la trasparenza dei prezzi praticati sui voli nazionali, introdotti in sede di conversione di decreto-legge - Poteri assegnati all'AGCM - Indagine conoscitiva, in esito alla quale l'AGCM può imporre alle imprese interessate ogni misura utile per eliminare le distorsioni della concorrenza - Ambito di applicazione della novella - Asserita possibile estensione, stante la formulazione incerta, a tutti i settori regolati dalle autorità indipendenti (nella specie: in quello regolato dall'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente-ARERA) - Denunciata violazione dei principi di certezza del diritto e di buon andamento dell'amministrazione pubblica - Inammissibilità delle questioni.

– Decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136, art. 1, comma 5, primo periodo.

– Costituzione, artt. 3 e 97. . . . . *Pag.* 64

N. **200.** Ordinanza 21 settembre - 12 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

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 inammissibilità delle questioni.

Straniero - Immigrazione - Modifiche, tramite decreto-legge, al giudizio sulla convalida del trattenimento dello straniero richiedente protezione internazionale nonché al giudizio di cassazione - 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 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 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)*, e 18-*bis*, comma 1, lettera *a)* e *b)*, numeri 1) e 2), e 19.

– Costituzione, artt. 77, secondo comma, 3, 10, terzo comma, 24, 25, primo comma, 102, secondo comma, 11 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 5, paragrafi 1, lettera *f)*, e 4; direttiva (UE) 2013/33 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, art. 9; direttiva (UE) 2013/32 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, art. 26; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 6, 18 e 47. . . . . *Pag.* 73

N. **201.** Ordinanza 7 ottobre - 12 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Accise - Introduzione di un'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale (ARIGSAN) - Successiva estensione agli usi delle imprese artigiane e agricole e a quelli industriali - Determinazione e regolamentazione, nella Regione Puglia, dell'imposta - Denunciata violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario - Necessità di chiarire se l'art. 1, par. 2, della direttiva 2008/118/CE osti all'introduzione dell'ARIGSAN - Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE - Sospensione del giudizio costituzionale.

– Decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398, art. 9; decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito, con modificazioni, nella legge 19 marzo 1993, n. 68, art. 10, comma 5; legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40, art. 3, comma 1.

– Costituzione, artt. 117, primo comma; Trattato dell'Unione europea, art. 4, paragrafo 3; direttiva 2008/118/CE, art. 1, paragrafo 2. . . . . *Pag.* 79

N. **202.** Sentenza 6 ottobre - 13 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Amministrazione pubblica - Camere di commercio - Previsione che esse versano annualmente entro il 30 giugno di ciascun anno ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato un importo pari a quanto dovuto nell'esercizio 2018, incrementato del 10 per cento - Irragionevolezza e violazione del principio del buon andamento dell'amministrazione pubblica - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Decorrenza degli effetti della sentenza dal giorno successivo alla sua pubblicazione.

– Legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, comma 594.

– Costituzione, artt. 3 e 97. . . . . *Pag.* 92

N. **203.** Sentenza 6 ottobre - 13 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Sospensione dell'ordine di esecuzione - Applicabilità - Condannati per reati ostativi (art. 4-*bis* ord. penit.) sottoposti a cumulo di pene, quando la pena detentiva riferibile a tali delitti risulterebbe interamente espiata per effetto del computo del periodo di presofferto (art. 657 cod. proc. pen.) e delle detrazioni connesse alla liberazione anticipata, e la pena residua da espiare per i soli reati diversi da quelli ostativi non supererebbe i limiti previsti (art. 656, comma 5 cod. proc. pen.) - Esclusione - Irragionevolezza e violazione della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– Codice di procedura penale, art. 656, comma 4-*bis*, ultimo periodo.
– Costituzione, artt. 3 e 27. . . . . *Pag.* 100

N. **204.** Sentenza 22 settembre - 13 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Differimento facoltativo, da parte del tribunale di sorveglianza, dell'esecuzione della pena - Detenzione domiciliare c.d. in deroga - Casi di applicabilità dei due istituti - Situazioni in cui la pena sia eseguita in condizioni contrarie al senso di umanità - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio, anche convenzionale, di tutela della dignità umana, dei principi della finalità rieducativa della pena e di legalità della pena - Inammissibilità delle questioni.

– Codice penale, art. 147; legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 47-*ter*, comma 1-*ter*.
– Costituzione, artt. 2, 25, secondo comma, 27, terzo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 3.. . . . *Pag.* 109

N. **205.** Sentenza 6 ottobre - 13 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Lombardia - Nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti - Attribuzione alle province della competenza a rilasciare il provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) nell'ambito della conferenza di servizi preordinata - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Inammissibilità della questione.

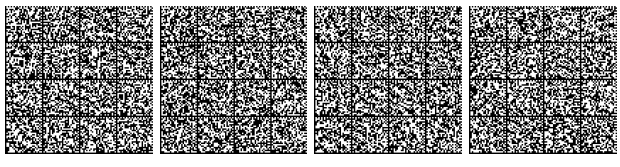
Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Lombardia - Nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti che non rientrano nella competenza della Regione - Attribuzione alle province della competenza a rilasciare la relativa autorizzazione unica (AU) - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Non fondatezza delle questioni.

– Legge della Regione Lombardia 2 febbraio 2010, n. 5, art. 2, comma 7-*quinquies*; legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, art. 16, comma 1, lettera *b)*.
– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s)*. . . . . *Pag.* 129

N. **206.** Sentenza 5 ottobre - 13 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Impugnazioni - Impugnazione per i soli interessi civili - Rinvio per la prosecuzione, da parte del giudice d'appello o della Corte di cassazione, se l'impugnazione non è inammissibile, rispettivamente al giudice o alla sezione civile competente, che decide sulle questioni civili utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione del principio di immutabilità del giudice, del principio del giudice naturale, nonché di quello, anche convenzionale, della ragionevole durata del processo - Non fondatezza delle questioni.



– Codice di procedura penale, art. 573, comma 1-*bis*.
– Costituzione, artt. 3, 24, 25, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6. . . . . *Pag.* 142

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **188.** Ordinanza del Tribunale di Palermo del 14 ottobre 2026

Straniero – Immigrazione – Autorizzazione a risiedere in un luogo specifico – Provvedimento di autorizzazione – Reclamo avverso tale provvedimento – Previsioni le quali dispongono che il richiedente asilo sottoposto alla procedura di frontiera possa essere autorizzato a soggiornare esclusivamente in un luogo determinato, in attuazione della finzione di non ingresso di cui all'art. 54 del Regolamento (UE) 2024/1348, pur senza essere considerato autorizzato all'ingresso nel territorio dello Stato – Denunciata disciplina la quale omette di considerare che si tratta di soggetto fisicamente presente nel territorio della Repubblica e titolare del diritto costituzionale di asilo.

– 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), artt. 5-*ter*, 5-*quater* e 5-*quinquies*. . . . . *Pag.* 155

N. **189.** Ordinanza della Corte d'appello di Firenze del 15 settembre 2026

Processo penale – Casi di appello – Previsione che il pubblico ministero non può appellare contro le sentenze di proscioglimento per i reati di cui all'art. 550, commi 1 e 2, cod. proc. pen.

– Legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare), art. 2, comma 1, lettera *p)*, nella parte in cui ha sostituito il comma 2 dell'art. 593 del codice di procedura penale. . . . . *Pag.* 168

N. **190.** Ordinanza del Tribunale di Bari del 7 ottobre 2026

Processo penale – Impedimento a comparire dell'imputato – Ipotesi di condizione patologica irreversibile determinante l'assoluta e permanente impossibilità di deambulare, di essere trasportato e di raggiungere il luogo di udienza, senza comprometterne la capacità di partecipare coscientemente al procedimento e ove non ricorrano i presupposti per procedere in sua assenza – Denunciata preclusione per il giudice, previa verifica dell'idoneità concreta del collegamento e con provvedimento motivato, di disporre, anche in mancanza del consenso, la partecipazione a distanza dal luogo in cui si trova l'imputato, con modalità idonee ad assicurare l'effettiva partecipazione e il pieno esercizio delle facoltà difensive secondo le garanzie previste dall'art. 133-*ter* cod. proc. pen., determinando altrimenti l'indefinita reiterazione del rinvio dell'udienza.

– Codice di procedura penale, art. 420-*ter*, comma 1. . . . . *Pag.* 172

N. **191.** Ordinanza del Tribunale di Monza del 9 ottobre 2026

Reati e pene – Reato di violenza sessuale di cui all'art. 609-*bis* cod. pen. – Regime di procedibilità – Querela di parte – Previsione della irrevocabilità della querela proposta – Omessa previsione della remissione processuale della querela ove il reato sia attenuato dalla circostanza della minore gravità di cui all'art. 609-*bis*, ultimo comma, cod. pen.

– Codice penale, art. 609-*septies*, terzo comma. . . . . *Pag.* 179

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **194**

Sentenza 7 ottobre - 12 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Adozione e affidamento - Adozione di minori residenti all'estero - Disponibilità all'adozione e richiesta al tribunale per i minorenni del distretto di residenza di dichiarare la propria idoneità all'adozione - Soggetti legittimati alla richiesta - Persone unite civilmente residenti in Italia - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento e violazione dei principi di eguaglianza, di quello convenzionale al rispetto della vita privata, degli obblighi internazionali a tutela del fanciullo, del diritto del minore a una famiglia - Necessità che sia il legislatore a operare possibili riforme di sistema nel migliore interesse del minore - Inammissibilità delle questioni.

– Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 29-*bis*, comma 1.
– Costituzione, artt. 2, 3 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 8 e 14; Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, artt. 1, 2 e 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:*Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29-*bis*, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), promosso dal Tribunale per i minorenni di Venezia, nel procedimento civile promosso da N. B. e S. C., con ordinanza del 12 marzo 2026, iscritta al n. 55 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2026.

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

udita nell'udienza pubblica del 7 ottobre 2026 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi l'avvocata Susanna Lollini per N. B. e S. C., nonché l'avvocata dello Stato Gianna Maria De Socio per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 7 ottobre 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 marzo 2026, iscritta al n. 55 del registro ordinanze 2026, il Tribunale per i minorenni di Venezia ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché agli artt. 1, 2 e 3 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176 - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29-*bis*, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), nella parte in cui, nell'operare un rinvio all'art. 6 della medesima legge, non include le persone unite civilmente residenti in Italia fra coloro che possono presentare dichiarazione di disponibilità a adottare un minore straniero residente all'estero e chiedere al tribunale per i minorenni del distretto in cui hanno la residenza che lo stesso dichiari la loro idoneità all'adozione.

1.1.- Il rimettente riferisce che i ricorrenti convivono dal 2017 e sono uniti civilmente dal 2019. Con ricorso depositato il 28 aprile 2025, hanno chiesto, in via preliminare e pregiudiziale, che fosse sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983 e, all'esito, che fosse dichiarata la loro idoneità all'adozione di un minore straniero residente all'estero: a fondamento della domanda hanno dedotto la stabilità affettiva e relazionale della coppia, l'esistenza di una solida rete familiare e amicale, nonché la condivisione di un progetto genitoriale.

1.2.- Con decreto del 7 maggio 2025 il Tribunale, ritenuto che l'accertamento in concreto dell'idoneità dei ricorrenti costituisse presupposto della valutazione di rilevanza, ha disposto l'acquisizione della relazione dei servizi socio-sanitari e degli accertamenti di polizia; ha quindi ordinato la comunicazione degli atti alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Venezia, affinché potesse intervenire ai sensi dell'art. 70 del codice di procedura civile. L'istruttoria ha dato esito favorevole: gli accertamenti di polizia non hanno evidenziato condanne né carichi pendenti e i servizi sociosanitari dell'azienda ULSS competente hanno espresso parere favorevole all'idoneità dei ricorrenti all'adozione internazionale.

2.- All'esito delle descritte verifiche, il rimettente osserva che l'applicazione dell'art. 29-*bis* della legge n. 184 del 1983 è essenziale per la definizione del giudizio e che le questioni presentano, quindi, incidenza attuale e non meramente eventuale.

3.- Il Tribunale ritiene non praticabile un'interpretazione costituzionalmente orientata, ostandovi il dato testuale dell'art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983, che, richiamando il precedente art. 6, consente l'accesso all'adozione internazionale alle sole coppie coniugate; rileva, inoltre, che la sentenza n. 33 del 2025 di questa Corte ha espressamente lasciato impregiudicata la questione concernente la condizione di chi, essendo parte di un'unione civile, non ha stato libero ai sensi dell'art. 86, primo comma, seconda parte, del codice civile.

4.- Inoltre, il rimettente esclude la rilevanza dell'art. 1, comma 20, della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), osservando che le censure non prospettano un'equiparazione fra coniugi e parti dell'unione civile, ma denunciano l'omessa previsione, limitatamente all'art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983, dell'accesso all'adozione internazionale per le parti dell'unione civile, secondo quanto già avvenuto per la persona di stato libero.

5.- Quanto alla non manifesta infondatezza, l'ordinanza di rimessione articola varie questioni in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, nonché agli artt. 1, 2 e 3 Convenzione ONU sui diritti del fanciullo.

5.1.- Con riguardo, anzitutto, agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, il giudice *a quo* osserva che la *ratio* originaria del requisito matrimoniale - ovverossia attribuire all'adottato lo status di figlio legittimo - sarebbe venuta meno sia con la legge 10 dicembre 2012, n. 219 (Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali), che ha unificato lo stato di figlio, sia con la successiva evoluzione normativa e giurisprudenziale in tema di famiglie omoaffettive.

Rileva, inoltre, che il persistere del divieto censurato favorirebbe la prassi irragionevole dello scioglimento dell'unione civile al solo fine di acquisire lo stato libero legittimante l'adozione, cui dovrebbero seguire: la domanda di adozione internazionale da parte di uno dei due componenti l'unione civile, l'adozione in casi particolari da parte dell'altro, ai sensi dell'art. 44, comma 1, lettera *d)*, della legge n. 184 del 1983, e, infine, la ricostituzione dell'unione. Simile percorso imporrebbe alla coppia la rinuncia a uno status già acquisito, con perdita delle tutele successorie e di reversibilità, e al minore un riconoscimento familiare progressivo, subordinato all'esito di un secondo procedimento. Ne deriverebbe una regressione delle tutele e un'ingerenza nella vita privata in assenza delle ragioni giustificative di cui all'art. 8, paragrafo 2, CEDU.

5.2.- Di seguito, è denunciata anche la violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU, in quanto la preclusione imposta dalla norma censurata determinerebbe una diversità di trattamento riconducibile alla nozione di «ogni altra condizione» di cui all'art. 14 CEDU. Tale categoria sarebbe comprensiva non solo dell'orientamento sessuale, ma anche della scelta di unirsi in coppia mediante gli strumenti previsti dall'ordinamento.

La disparità di trattamento si prospetterebbe tanto nel confronto tra la disciplina applicabile alla coppia coniugata e alla persona di stato libero rispetto all'omessa considerazione della coppia unita civilmente, quanto nel raffronto tra la condizione giuridica del minore adottato da una coppia di coniugi e quella che si determinerebbe se volesse adottarlo una coppia unita civilmente. Nel primo caso il bambino sarebbe ab initio figlio dei due genitori, mentre nel secondo caso dovrebbe attendere lo scioglimento del vincolo dell'unione civile, l'adozione da parte di uno dei due aspiranti genitori e l'adozione in casi particolari da parte dell'altro.

5.3.- Il Tribunale per i minorenni, infine, solleva un'ulteriore questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 1, 2 e 3 Convenzione ONU sui diritti del fanciullo.

Muovendo dal principio che sarebbe stato affermato nella sentenza n. 33 del 2025 secondo cui l'esclusione *ex lege* di categorie di soggetti dal novero dei possibili adottanti rischierebbe di tradursi in una barriera al diritto del minore a essere accolto in un ambiente stabile e armonioso, il rimettente osserva che l'impedimento frapposto alla coppia unita civilmente realizzerebbe il medesimo effetto. Oltretutto tale coppia potrebbe soddisfare anche il diritto alla bigenitorialità del minore.

Di contro, l'assetto vigente costringerebbe la coppia unita civilmente a seguire un doppio *iter* adottivo, in pregiudizio ai diritti del minore (è richiamata la Corte di cassazione, prima sezione civile, sentenza 24 novembre 2025, n. 30786).

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

6.1.- In via preliminare, l'interveniente eccepisce l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per incompleta individuazione delle disposizioni cui sarebbe imputabile l'asserito vulnus.

Secondo l'Avvocatura, il rimettente ha deliberatamente circoscritto la censura all'art. 29-*bis* della legge n. 184 del 1983, escludendo l'art. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016, sul presupposto che non si controverta, in generale, in merito all'equiparazione fra coniugi e parti dell'unione civile.

Nondimeno ritiene che, se l'ostacolo all'adozione internazionale è certamente ravvisabile nell'art. 29-*bis* della legge n. 184 del 1983, che richiama le condizioni poste dall'art. 6 della medesima legge, esso sarebbe altresì contenuto nel citato art. 1, comma 20. Il secondo periodo di tale previsione escluderebbe, infatti, l'estensione alle parti dell'unione civile delle disposizioni della legge n. 184 del 1983.

Trattandosi di norma autonoma, non derivabile da quella censurata, né rientrante nel medesimo ambito normativo, la sua mancata impugnazione determinerebbe un difetto di rilevanza di tutte le questioni sollevate.

6.2.- Con una seconda eccezione di inammissibilità, l'Avvocatura generale denuncia, poi, il carattere ipotetico della maggior parte delle censure. Osserva che esse non si dirigono contro la norma scrutinata, ma contro un portato fattuale ed eventuale della medesima, consistente nel rischio che la disciplina vigente favorisca la «possibile prassi» dello scioglimento dell'unione civile al solo scopo di acquisire lo stato libero, cui dovrebbero seguire: la domanda di adozione internazionale da parte di uno dei componenti l'unione civile, quella di adozione in casi particolari, ai sensi dell'art. 44, comma 1, lettera *d)*, della legge n. 184 del 1983, da parte dell'altro, e infine la ricostituzione dell'unione.

Ad avviso della difesa statale, eventuali criticità collegate solo ipoteticamente e indirettamente alla disposizione scrutinata non potrebbero integrare i requisiti di ammissibilità e, segnatamente, di rilevanza: sarebbe come ritenere - osserva l'interveniente - che gli effetti pregiudizievoli dell'elusione di un divieto siano rilevanti al fine dell'eliminazione del divieto stesso.

7.- Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene la non fondatezza o la manifesta infondatezza di tutte le censure.

7.1.- Quanto alla dedotta violazione degli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, l'Avvocatura generale richiama la giurisprudenza convenzionale secondo cui il sistema della Convenzione non tutelerebbe un diritto a diventare genitori, né un diritto a adottare (sono citate Corte EDU, sentenza 26 febbraio 2002, Fretté contro Francia, e Commissione EDU, decisione 10 luglio 1997, Di Lazzaro contro Italia). Il diritto al rispetto della vita familiare presupporrebbe, viceversa, l'esistenza in fatto di una famiglia e di legami affettivi già concretamente

costituiti (Corte EDU, sentenza 27 ottobre 1994, Kroon e altri contro Paesi Bassi) e non il mero desiderio di fondare una famiglia (Corte EDU, sentenze 13 giugno 1979, Marckx contro Belgio, e 28 maggio 1985, Abdulaziz, Cabales e Balkandali contro Regno Unito).

Rileva, infine, il permanere di un ampio margine di apprezzamento degli Stati in materia di costituzione di vincoli adottivi (Corte EDU, sentenza 28 giugno 2007, Wagner e J.M.W.L. contro Lussemburgo).

L'interveniente dà atto che la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 33 del 2025) ha affermato che la mancanza di un intervento della Corte EDU non impedisce a questa Corte di valutare la violazione dell'art. 8 CEDU, in coordinamento con l'art. 2 Cost., in quanto l'istituzione di un sistema di tutela uniforme dei diritti fondamentali non vincola ad attendere un pronunciamento su una specifica vicenda, tanto più a fronte di diritti la cui tutela implica obblighi anche positivi.

Sostiene, nondimeno, che un analogo esito non sarebbe replicabile nel caso in esame. La sentenza n. 33 del 2025 sarebbe pervenuta alla pronuncia additiva, facendo perno su una pluralità di indici normativi, dai quali desumere che il legislatore avrebbe accreditato l'attitudine della persona singola a garantire in astratto un ambiente stabile e armonioso al minore. Indici siffatti mancherebbero del tutto con riguardo alle parti dell'unione civile, rispetto alle quali sussisterebbe, al contrario, una disposizione - l'art. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016 - che escluderebbe espressamente l'accesso all'adozione delle parti dell'unione civile.

Ne conseguirebbe l'assenza delle condizioni per un intervento manipolativo, posto che l'intervento richiesto presupporrebbe la scelta fra diversi modelli di famiglia astrattamente prospettabili.

7.2.- In riferimento, poi, alla dedotta violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU, l'Avvocatura deduce la non sovrapponibilità, in materia adottiva, della posizione delle parti dell'unione civile tanto a quella dei coniugi quanto a quella delle persone singole.

Rispetto al secondo termine di raffronto, il peculiare percorso motivazionale della sentenza n. 33 del 2025 - fondato sugli indici normativi sopra evocati - non sarebbe riproducibile per le parti dell'unione civile; a ciò si aggiungerebbe la rigorosa perimetrazione con cui questa Corte ha lasciato impregiudicata la questione oggi in esame.

Nel confronto con la coppia unita in matrimonio, emergerebbe la puntuale scelta di escludere l'unione civile dalla materia adottiva, effettuata con la legge n. 76 del 2016, che pure introduce, sotto molteplici altri profili, un'equiparazione fra coniugi e parti dell'unione civile.

Il diverso quadro normativo di riferimento e l'assenza di vincoli convenzionali in materia di adozione escluderebbero il carattere discriminatorio della preclusione.

7.3.- Infine, quanto alla dedotta violazione degli artt. 1, 2 e 3 Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., l'interveniente osserva che le parti dell'unione civile, pur escluse dall'adozione piena, potrebbero accedere all'adozione in casi particolari di cui all'art. 44, comma 1, lettera *d)*, della legge n. 184 del 1983, e ciò senza necessità di sciogliere l'unione. Rispetto a tale forma di adozione, l'Avvocatura ricorda che le principali difficoltà strutturali risultano ormai superate: quanto ai rapporti con i parenti dell'adottante, per effetto della sentenza di questa Corte n. 79 del 2022, che ha esteso la portata dell'art. 55 della legge n. 184 del 1983; quanto al dissenso del genitore biologico, per effetto della giurisprudenza di legittimità che ne ha consentito la superabilità, alla luce del superiore interesse del minore (Corte di cassazione, prima sezione civile, ordinanze 12 febbraio 2024, n. 3768 e 29 agosto 2023, n. 25436).

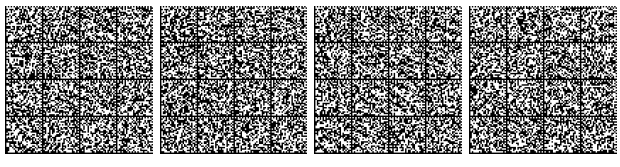
L'adozione in casi particolari offrirebbe, dunque, al minore una tutela adeguata.

8.- Il 5 maggio 2026 si sono costituite in giudizio le parti del procedimento principale, chiedendo l'accoglimento delle questioni.

8.1.- Le parti osservano che l'art. 29-*bis* della legge n. 184 del 1983 si inserisce in un quadro normativo sensibilmente mutato. Il modello della famiglia fondata sul matrimonio, cui era originariamente orientato l'istituto, costituiva la *ratio* del requisito posto dall'art. 6, comma 1, che mirava ad attribuire all'adottato lo status allora più garantito, ovverossia quello di figlio legittimo: la parificazione tra figli nati nel matrimonio e fuori di esso, realizzata dalla legge n. 219 del 2012, avrebbe fatto perdere significato al requisito del coniugio. L'introduzione, poi, nel 2016, delle unioni civili e della disciplina delle convivenze di fatto, unitamente alla successiva giurisprudenza in tema di famiglie omogenitoriali, avrebbe ulteriormente riscritto il diritto di famiglia.

Pertanto, la norma censurata non terrebbe conto dell'esistenza di modelli familiari diversi da quello tradizionale, così interferendo con il godimento dei diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali, nonché con il diritto alla vita privata, comprensivo di relazioni familiari piene e di progetti genitoriali.

8.2.- In riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU, le parti rilevano che la disciplina vigente consente l'accesso all'adozione internazionale alla persona singola e alla coppia coniugata, precludendolo alla coppia unita civilmente, la quale potrebbe conseguire il medesimo risultato solo attraverso lo scioglimento dell'unione e due autonome adozioni successive.



Condividono, dunque, il rilievo del rimettente sulla disparità di trattamento del minore, che deriverebbe dal ricorso da parte dei due componenti dell'unione civile alla prassi di sciogliere il vincolo e avviare poi un duplice *iter* adottivo.

Aggiungono che una coppia unita civilmente, proprio in ragione dell'impegno assunto in forma solenne, dovrebbe ritenersi in astratto idonea a garantire la stabilità sottesa alla condivisione del progetto genitoriale, ferma restando sempre la necessità di operare una valutazione in concreto dell'idoneità a adottare.

8.3.- Con riguardo, infine, agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 1, 2 e 3 Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, le parti richiamano l'affermazione secondo cui la restrizione della platea dei potenziali adottanti inciderebbe sull'effettività della tutela dei bambini abbandonati, e riconducono a tre profili il sacrificio dei diritti del minore che deriverebbe dal percorso alternativo oggi disponibile: l'adozione in casi particolari sarebbe rimessa esclusivamente all'iniziativa del partner del genitore adottivo; lo status di figlio nei confronti di quest'ultimo si formerebbe soltanto all'esito del successivo procedimento; nelle more, il minore resterebbe privo delle tutele collegate alla responsabilità di entrambi i genitori.

9.- Con decreto presidenziale del 22 giugno 2026 sono state ammesse le opinioni scritte del Centro studi "Rosario Livatino", del Centro studi "Scienza & Vita" e dell'associazione Pro Vita & Famiglia aps-ets, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

9.1.- Il Centro studi "Rosario Livatino" ha, anzitutto, sottoposto all'attenzione di questa Corte una serie di dati statistici.

In particolare, segnala che il calo degli aspiranti adottanti riguarderebbe anche ordinamenti che da tempo ammettono l'adozione da parte sia di persone singole sia di coppie formate da persone dello stesso sesso, mentre il pur rilevante calo delle disponibilità a adottare registrato in Italia sarebbe comunque di gran lunga inferiore a quello dei richiamati Paesi. Precisa poi che il numero dei minori disponibili per l'adozione internazionale si sarebbe fortemente ridotto per ragioni demografiche ed economiche, nonché per l'introduzione di legislazioni più restrittive e di accertamenti più rigorosi sullo stato di abbandono.

Il Centro studi "Rosario Livatino" osserva, inoltre, che il test di proporzionalità presuppone la compressione di un diritto fondamentale, mentre il desiderio di genitorialità adottiva degli adulti non sarebbe configurabile come libertà garantita dalla Costituzione, dalla CEDU o da altre norme internazionali vincolanti.

L'amicus curiae sostiene, di seguito, che l'unico *tertium comparationis* utilizzabile sarebbe la coppia di coniugi convivente da almeno tre anni, rispetto alla quale sussisterebbe una disomogeneità quanto all'esigenza di stabilità del contesto familiare di accoglienza.

Infine, il Centro studi "Rosario Livatino" riconosce la praticabilità teorica dell'itinerario descritto dal rimettente (scioglimento dell'unione, adozione internazionale da parte di uno solo dei componenti, successiva adozione in casi particolari da parte dell'altro, prima o dopo la ricostituzione dell'unione), sul presupposto di una ritenuta piena disponibilità del vincolo e degli sviluppi giurisprudenziali che hanno riconfigurato il sistema dell'adozione in casi particolari. Nega però che da tale praticabilità discenda un dubbio di razionalità: non vi sarebbe contraddizione fra l'escludere l'adozione da parte di una coppia che non offrirebbe garanzie di stabilità e il consentire la formalizzazione di un rapporto genitoriale già sussistente nei fatti e ritenuto, all'esito di un accertamento giudiziale, conforme al superiore interesse del minore.

9.2.- Il Centro studi "Scienza & Vita" deduce che l'intera costruzione argomentativa del rimettente muoverebbe da un presupposto erroneo: quello di considerare l'adozione come diritto dell'adulto o della coppia anziché come istituto posto a tutela del preminente interesse del minore in stato di abbandono. La libertà di autodeterminazione nella vita di relazione, pur tutelata dall'art. 2 Cost., non potrebbe, infatti, intendersi come diritto assoluto e incondizionato a formare una famiglia adottiva, dovendo il progetto essere vagliato e, se necessario, limitato in funzione dell'interesse superiore del soggetto più vulnerabile. In tale prospettiva andrebbe letta la discrezionalità del legislatore nell'individuare i requisiti degli aspiranti genitori adottivi.

Quanto alla dedotta discriminazione delle unioni civili rispetto alle coppie coniugate, l'amicus contesta la loro ritenuta assimilazione, stanti le diverse garanzie di stabilità. Rispetto poi al raffronto con la persona singola, l'amicus osserva che la condizione del singolo e quella della coppia - coniugata o unita civilmente - sono fattualmente e giuridicamente diverse, sicché la *ratio* decidendi della citata sentenza n. 33 del 2025 non sarebbe estensibile al caso di specie.

Con riguardo, infine, all'argomento fondato sull'irragionevolezza, per raggiungere il risultato auspicato, di procedere allo scioglimento dell'unione seguito da due adozioni individuali, l'amicus osserva che esso descrive semplicemente un potenziale abuso del diritto, vòlto a eludere il requisito della stabilità del vincolo di coppia richiesto dalla legge.

9.3.- Ha presentato opinione scritta anche l'associazione Pro Vita & Famiglia aps-ets, deducendo, a sua volta, l'insussistenza di un diritto soggettivo alla genitorialità adottiva, mai riconosciuto, a suo avviso, né da questa Corte né dalla Corte EDU.

In puntuale replica alle censure del rimettente, l'amicus rileva che l'eventualità di uno scioglimento strumentale dell'unione civile integrerebbe un uso distorto degli istituti, inidoneo a fondare l'illegittimità costituzionale della norma che lo renderebbe necessario.

Quanto alla censura imperniata sull'art. 8 CEDU, l'associazione Pro Vita & Famiglia aps-ets distingue fra obblighi positivi forti, volti a proteggere la vita familiare già esistente, e obblighi positivi deboli, diretti a rendere accessibili istituti che consentano di costituire nuovi legami (è citata Corte EDU, grande camera, sentenza 16 luglio 2014, Hämäläinen contro Finlandia), collocando la fattispecie oggetto del presente giudizio nella seconda categoria, dove maggiore sarebbe il margine di apprezzamento statale.

Con riguardo, poi, alla non equiparabilità dell'unione civile al matrimonio ai fini adottivi, l'amicus rileva che il rimettente, valorizzando l'idoneità in concreto della coppia ricorrente, confonderebbe quest'ultimo piano con quello, logicamente preliminare, della cornice strutturale dell'istituto, riservata al legislatore. Invero, ove fossero sufficienti a fondare l'accesso all'adozione la sola riconducibilità all'art. 2 Cost. e l'idoneità funzionale a offrire un ambiente stabile e armonioso, qualsiasi formazione sociale potrebbe avanzare la medesima pretesa.

Da ultimo, l'associazione Pro Vita & Famiglia aps-ets prospetta tre ulteriori ragioni.

Una pronuncia additiva equipararebbe due istituti che il legislatore ha consapevolmente tenuto distinti, sostituendosi a una valutazione politica riservata al Parlamento.

Il rimedio additivo sarebbe inoltre inidoneo a tutelare l'interesse invocato, giacché la quasi totalità degli «ordinamenti convenzionati» non riconoscerebbe le coppie dello stesso sesso come adottanti (circa 40 su 46 fra gli Stati membri del Consiglio d'Europa); pertanto, il decreto di idoneità non potrebbe essere speso presso gli ordinamenti di origine del bambino.

Infine, difetterebbero i criteri normativi con cui operare l'intervento additivo: il rinvio dell'art. 29-*bis* all'art. 6 della legge n. 184 del 1983 comporta requisiti - matrimonio da almeno tre anni, assenza di separazione - la cui estensione alle parti dell'unione civile implicherebbe esigenze di adattamento.

10.- In prossimità dell'udienza pubblica, le parti hanno depositato una memoria integrativa, insistendo per l'accoglimento delle questioni.

10.1.- In rito, rilevano che il rimettente ha circoscritto il *thema decidendum* al solo art. 29-*bis* della legge n. 184 del 1983 esplicitandone la ragione e sostengono che tale impostazione troverebbe conferma nella più volte citata sentenza n. 33 del 2025, la quale, a fronte di un'eccezione formulata nei medesimi termini con riguardo al combinato disposto degli artt. 29-*bis*, comma 1, e 6, ha affermato che il rimettente deve censurare la sola norma che è chiamato ad applicare nel giudizio principale. Aggiungono che l'allargamento della censura all'art. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016 comporterebbe l'estensione degli effetti della pronuncia a tutte le ipotesi di adozione, e non alla sola adozione internazionale, secondo un'opzione che il rimettente ha motivatamente escluso.

Infine, quanto all'eccezione relativa al carattere ipotetico delle censure, le parti osservano che il rimettente avrebbe prospettato la prassi dello scioglimento strumentale al solo fine di evidenziare il paradosso per cui essa ridurrebbe la tutela tanto della coppia quanto dell'adottando, proprio là dove la disciplina mira ad assicurare al minore in stato di abbandono la protezione più ampia e tempestiva.

10.2.- Nel merito, le parti muovono dalla sostanziale corrispondenza fra le presenti questioni e quelle definite con la sentenza n. 33 del 2025, quanto ai parametri evocati e alle ragioni che le sorreggono. Gli interessi in gioco sono individuati in quello del minore a vivere in un ambiente stabile e armonioso e in quello della coppia unita civilmente ad accoglierlo come genitori adottivi; occorrerebbe perciò stabilire se anche a tali coppie - che non possono che essere omoaffettive - debba riconoscersi, in linea di principio e salva la verifica in concreto, l'idoneità ad assicurare quel contesto.

In questa prospettiva, la difesa segnala una serie di indici: l'accesso all'adozione in casi particolari per le coppie dello stesso sesso; la trascrivibilità, ai sensi della legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato), delle sentenze straniere di adozione pronunciate in favore di coppie omoaffettive; lo stesso art. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016, che, facendo salvo quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti, avrebbe dato copertura normativa alla prassi giurisprudenziale, poi avallata dalla Corte di cassazione (a partire da prima sezione civile, sentenza 22 giugno 2016, n. 12962).

Inoltre, la difesa valorizza il dato di esperienza risultante dalle relazioni dei servizi sociali che precedono le pronunce di adozione in casi particolari, dalle quali emergerebbe costantemente che i minori crescono adeguatamente

anche all'interno di una famiglia formata da una coppia same-sex e che, in presenza di due genitori, i compiti di cura, educazione e istruzione sono svolti in modo interscambiabile, con piena realizzazione del principio di bigenitorialità.

Infine, le parti rilevano che, stante il riconoscimento dell'idoneità della persona di stato libero a adottare, non si potrebbe escludere un'analoga possibilità per la coppia unita civilmente, che assicurerebbe tanto la bigenitorialità quanto la stabilità del vincolo. In particolare, contestano l'assunto - svolto nelle opinioni degli amici curiae - secondo cui l'unione civile resterebbe nella piena disponibilità delle parti, in quanto sarebbe suscettibile di scioglimento per recesso unilaterale non motivato, assistito da un mero preavviso.

Considerato in diritto

11.- Con ordinanza iscritta al n. 55 reg. ord. del 2026, il Tribunale per i minorenni di Venezia ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, nonché agli artt. 1, 2 e 3 Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui, nell'operare un rinvio all'art. 6 della medesima legge, non include le persone unite civilmente residenti in Italia fra coloro che possono presentare dichiarazione di disponibilità a adottare un minore straniero residente all'estero e chiedere al tribunale per i minorenni del distretto in cui hanno la residenza che lo stesso dichiari la loro idoneità all'adozione.

12.- Il rimettente è investito del ricorso proposto da due persone unite civilmente, vòlto a conseguire la dichiarazione di idoneità all'adozione internazionale.

Il giudice *a quo* riferisce che l'istruttoria disposta in ordine all'accertamento in concreto dell'idoneità a adottare degli aspiranti adottanti ha dato esito favorevole e, dunque, motiva la rilevanza osservando che l'applicazione dell'art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983 è essenziale per la definizione del giudizio principale.

Esclude, inoltre, la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, ostandovi il tenore testuale della disposizione che, richiamando l'art. 6 della medesima legge, riserva l'accesso all'adozione internazionale alle coppie coniugate.

Il rimettente precisa, poi, di non censurare l'art. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016, giacché le questioni non prospettano un'equiparazione fra coniugi e parti dell'unione civile, bensì denunciano l'omessa previsione, limitatamente all'art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983, dell'accesso all'adozione internazionale per le parti dell'unione civile, secondo quanto già riconosciuto a favore della persona di stato libero.

13.- Quanto alla non manifesta infondatezza, l'ordinanza articola tre gruppi di censure.

13.1.- Con il primo, il rimettente denuncia la violazione degli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU.

Assume che, a seguito dell'unificazione dello stato di figlio realizzata dalla legge n. 219 del 2012 nonché della successiva evoluzione normativa e giurisprudenziale in tema di famiglie omoaffettive, sarebbe venuta meno la *ratio* originaria del requisito matrimoniale, di cui agli artt. 6 e 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983, consistente nell'attribuire all'adottato lo status di «figlio legittimo».

Rileva, inoltre, che il persistere dell'impossibilità per la coppia unita civilmente di accedere all'adozione internazionale favorirebbe la prassi dello scioglimento dell'unione civile al solo fine di acquisire lo stato libero, onde consentire a uno dei due di richiedere l'adozione internazionale e permettere al partner di presentare la domanda di adozione in casi particolari, salva poi la possibilità per la coppia di ricostituire il vincolo. Tale percorso imporrebbe alle parti dell'unione la rinuncia a uno status già acquisito, con perdita delle tutele successorie e di reversibilità, e al minore un riconoscimento progressivo dello status filiationis nei riguardi di ambo i componenti l'unione. Ne deriverebbe un'ingerenza nella vita privata non sorretta da alcuna delle ragioni giustificative previste dall'art. 8, paragrafo 2, CEDU.

In particolare, il giudice *a quo* evidenzia che nel diritto al rispetto della vita privata rientra la costruzione di un progetto genitoriale senza che il matrimonio possa avere attitudine esclusiva a qualificare il rapporto di filiazione. Peraltro, il componente di una coppia di fatto, omoaffettiva o eteroaffettiva, potrebbe presentare domanda come singolo senza alcun sacrificio della propria vita privata, mentre ciò sarebbe precluso alla parte dell'unione civile.

13.2.- Con il secondo gruppo di censure, il rimettente denuncia la violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU.

La disparità di trattamento si prospetterebbe sia nel confronto tra la disciplina applicabile alla coppia coniugata nonché alla persona di stato libero e quella prevista per la coppia unita civilmente, sia nel raffronto tra la condizione giuridica del minore adottato da una coppia di coniugi e quella che avrebbe se una coppia unita civilmente volesse

adottarlo. Nel primo caso il bambino sarebbe ab initio figlio dei due genitori, mentre nel secondo dovrebbe attendere lo scioglimento del vincolo dell'unione civile, l'adozione da parte di uno dei due aspiranti genitori e l'adozione in casi particolari da parte dell'altro.

Inoltre, il componente di un'unione civile, per poter accedere all'adozione internazionale come persona di stato libero, sarebbe costretto a sciogliere il vincolo, il che comporterebbe un differente trattamento riconducibile alla nozione convenzionale di «ogni altra condizione», comprensiva anche della scelta di unirsi in coppia attraverso gli strumenti previsti dall'ordinamento.

13.3.- Infine, con il terzo gruppo di censure, il Tribunale denuncia la violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 1, 2 e 3 Convenzione ONU sui diritti del fanciullo.

Il rimettente assume che l'assetto vigente, nell'incoraggiare la già evocata prassi, determinerebbe una compressione dei diritti del minore, soggetto a un doppio percorso adottivo, con formazione progressiva della sua identità filiale e possibile vuoto di tutela, segnatamente in caso di premorienza del secondo aspirante adottante o di sopravvenuto dissenso del genitore adottivo all'adozione in casi particolari da parte dell'altro.

14.- In rito, viene, anzitutto, all'esame l'eccezione del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo cui le questioni sarebbero irrilevanti, stante l'incompleta individuazione delle disposizioni cui sarebbe imputabile il denunciato vulnus. Il giudice *a quo* avrebbe rivolto le censure solo all'art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983, mentre avrebbe dovuto estenderle anche all'art. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016.

14.1.- L'eccezione non è fondata.

Come questa Corte ha già affermato, il rimettente «può (anzi, deve) censurare la sola norma che è chiamato ad applicare nell'ambito del giudizio principale» (sentenza n. 33 del 2025, punto 3.1. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 252 del 2021). Tale norma - come la stessa Avvocatura generale riconosce - è l'art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983, che, nel rinviare alle «condizioni prescritte dall'articolo 6» per dare astrattamente accesso all'adozione internazionale, fa riferimento alla coppia di coniugi e non contempla anche i componenti dell'unione civile.

Nondimeno, l'Avvocatura generale rileva un'incompleta individuazione dell'oggetto delle questioni, assumendo che l'eventuale pronuncia di accoglimento sarebbe inidonea a rimuovere la preclusione denunciata, che permarrebbe in forza dell'art. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016.

Sennonché tale disposizione - nell'escludere (con il secondo periodo) che possa operare per le norme della legge n. 184 del 1983 la clausola di equivalenza, secondo cui le disposizioni che si riferiscono al matrimonio o che contengono le parole «coniuge», «coniugi» o termini equivalenti, si applicano anche alle parti dell'unione civile - impedisce soltanto l'estensione in via interpretativa ai componenti dell'unione civile dell'art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983, nel suo rinvio all'art. 6 della medesima legge.

Viceversa, l'art. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016 non è di ostacolo a che questa Corte aggiunga, con propria sentenza, i componenti dell'unione civile alla richiamata disciplina. L'ultimo periodo del medesimo comma recita, infatti, «[r]esta fermo quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti».

Simile previsione può ben riferirsi anche a quanto aggiunto da una sentenza di questa Corte.

Non ricorre, pertanto, l'ipotesi in cui, quand'anche fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, «il rimettente ugualmente dovrebbe applicare una norma di identica portata» (sentenza n. 129 del 2026), che renderebbe l'intervento inidoneo «a garantire la realizzazione del risultato avuto di mira» (sentenza n. 210 del 2015).

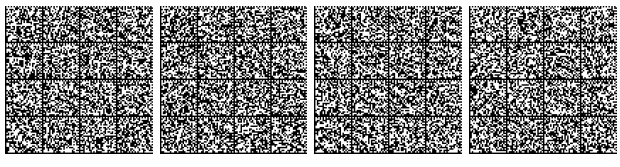
15.- Inoltre, la difesa statale ha eccepito anche il carattere ipotetico della maggior parte delle censure, che non si dirigerebbero avverso la norma scrutinata, bensì contro gli effetti pregiudizievoli conseguenti a una prassi elusiva indicata dallo stesso rimettente come meramente eventuale.

15.1.- Questa seconda eccezione parimenti non è fondata.

Sono ipotetiche, e come tali inammissibili per difetto di rilevanza, le questioni che vertono su norme delle quali il rimettente non sia chiamato a fare applicazione (sentenza n. 217 del 2025, che richiama la sentenza n. 217 del 2019 e le ordinanze n. 210 del 2020 e n. 259 del 2016) ovvero su norme la cui applicazione sia «solo eventuale e successiva» (sentenza n. 189 del 2024, che richiama la sentenza n. 141 del 2022 e l'ordinanza n. 410 del 2007).

Nessuna di tali evenienze si riscontra nel caso in esame.

Il giudice *a quo* deve dare immediata applicazione all'art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983, che gli preclude di accogliere la domanda delle parti del giudizio principale. Inoltre, l'istruttoria disposta sui requisiti degli aspiranti adottanti, conclusasi con esito favorevole, rende attuale, e non meramente eventuale, l'incidenza della disposizione censurata sulla definizione del giudizio.



16.- Ciò nondimeno, per un diverso profilo, le odierne questioni vanno dichiarate, allo stato, inammissibili.

17.- In via preliminare, occorre ricostruire il quadro degli interessi coinvolti nella disciplina concernente l'adozione e, specificamente, l'adozione internazionale.

La legge n. 184 del 1983, come si evince dal suo stesso titolo, introdotto dall'art. 1, comma 1, della legge 28 marzo 2001, n. 149 (Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al Titolo VIII del Libro primo del codice civile), orbita intorno al «[d]iritto del minore ad una famiglia».

Si tratta, per un verso, del diritto del bambino a mantenere, fintantoché sia possibile, i legami con la sua famiglia d'origine e, per un altro verso, del diritto ad avere una nuova famiglia e nuovi legami familiari, ove quella d'origine l'abbia abbandonato (artt. 6 e 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983) o egli si trovi in situazioni particolari, tali da rendere necessaria l'adozione (art. 44, comma 1, della richiamata legge).

Al fine di garantire il diritto del minore a una nuova famiglia, il legislatore, oltre a prevedere un accertamento in concreto dell'idoneità degli adottanti, identifica taluni requisiti astratti vòlti a orientare la scelta fra coloro che si rendono disponibili, nel solco del principio di solidarietà, per l'adozione piena (nazionale o internazionale) o per l'adozione in casi particolari.

Nell'individuare tali criteri astratti, in taluni casi, la valutazione del legislatore è orientata dall'esigenza di tutelare l'identità del minore, plasmata da pregresse relazioni con persone che si sono già prese cura di lui e che comunque hanno con il bambino un legame "qualificato"; in altri casi, fra i quali rientra l'adozione internazionale, il legislatore è chiamato a identificare un modello astratto di famiglia adottiva attraverso una valutazione del miglior interesse del minore.

17.1.- In particolare, la tutela dell'identità dell'adottando è il criterio che ispira l'accesso all'adozione in casi particolari, secondo quanto stabilisce l'art. 44, comma 1, lettere *a)* e *b)*, della legge n. 184 del 1983, che consente la costituzione del vincolo di filiazione:

- da parte di coniugi o di chi non è coniugato, se il minore è orfano di ambo i genitori e abbia un legame di parentela fino al sesto grado o un preesistente rapporto stabile e duraturo con chi si rende disponibile all'adozione, maturato anche nell'ambito di un «prolungato periodo di affidamento» (lettera *a)*;

- da parte del coniuge del genitore rispetto al figlio anche adottivo di quest'ultimo (lettera *b)*.

17.2.- Nell'ambito, invece, dell'adoptio plena, che presuppone l'accertamento dell'abbandono del minore, il legislatore è chiamato a individuare i tratti della famiglia adottiva, operando una valutazione del suo miglior interesse.

La legge n. 184 del 1983 ha identificato tali caratteri nella coppia di coniugi, sposata o stabilmente convivente almeno da tre anni, senza che vi sia stata separazione legale, né di fatto, negli ultimi tre anni (art. 6). Solo nel novero di chi risponde a simile modello trova poi riconoscimento anche la tutela dell'identità del minore, ove questi, prima di essere dichiarato adottabile, abbia vissuto un prolungato periodo di affidamento e la famiglia affidataria chieda di poterlo adottare (art. 4, comma 5-*bis*, della legge n. 184 del 1983).

I requisiti di accesso all'adozione piena nazionale, previsti dall'art. 6, sono stati poi estesi anche all'adozione internazionale, con l'introduzione della disposizione censurata - l'art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983 - a opera dell'art. 3 della legge 31 dicembre 1998, n. 476 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri).

Al contempo, proprio con riferimento all'adozione internazionale, il legislatore ha ratificato due convenzioni che contemplano un'apertura anche alla persona singola: la Convenzione europea sull'adozione dei minori, firmata a Strasburgo il 24 aprile 1967, ratificata e resa esecutiva con la legge 22 maggio 1974, n. 357 e la Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993, ratificata e resa esecutiva con la citata legge n. 476 del 1998.

A ciò si aggiunga che sempre il legislatore consente l'adozione in casi particolari, anche alla persona che non è coniugata, in situazioni molto simili all'abbandono e che non presuppongono una pregressa relazione dell'adottante con il minore:

- nel caso in cui il minore sia orfano e disabile (art. 44, comma 1, lettera c, della legge n. 184 del 1983);

- nel caso in cui per il minore (abbandonato) sia stata constatata l'impossibilità di fatto di affidamento preadottivo (art. 44, comma 1, lettera d, della legge n. 184 del 1983).

18.- Il diverso declinarsi del diritto del minore, a seconda che esso riguardi il riconoscimento di una specifica relazione già esistente e correlata alla sua identità, ovvero l'individuazione secondo criteri predittivi di una nuova famiglia, incide non soltanto sul bilanciamento operato dal legislatore, ma di riflesso anche sul sindacato di questa Corte.

Nella prima ipotesi, la tutela dell'identità del minore restringe i margini della discrezionalità legislativa e rende più rigoroso il controllo del relativo bilanciamento; nella seconda, invece, l'esigenza di una complessa valutazione del miglior interesse del minore, come quella richiesta per l'accesso all'adozione internazionale, estende lo spazio riservato alle scelte del legislatore e rende meno stringente il sindacato di questa Corte.

19.- Nel caso in cui sia coinvolta l'identità dell'adottando - destinata a sua volta a dare rilievo allo speculare e corrispondente interesse di chi vuole rendersi disponibile all'adozione - questa Corte ha avallato l'orientamento giurisprudenziale che ha esteso le maglie dell'accesso all'adozione in casi particolari, oltre l'ambito della coppia di coniugi e della persona singola, dando rilievo ad altri modelli di famiglia.

L'itinerario seguito è stato quello dell'art. 44, comma 1, lettera *d)*, della legge n. 184 del 1983, riferito non soltanto all'impossibilità di fatto, ma anche all'impossibilità giuridica per il minore di essere adottato da una specifica persona. In tal modo, si è potuto dare rilevanza giuridica a relazioni del minore con l'aspirante adottante, qualificate dal contesto nell'ambito del quale dette relazioni sono state coltivate e dalle responsabilità assunte nei confronti dell'adottando.

Tale percorso è stato avviato, in prima battuta, dalla giurisprudenza di merito che ha ammesso all'adozione in casi particolari anche il convivente del genitore biologico, la cui relazione affettiva con il minore si sia sviluppata nell'ambito di una stabile convivenza (Tribunale per i minorenni di Milano, 28 marzo 2007, n. 626, seguito da Corte d'appello di Firenze, sezione per i minorenni, 4 ottobre 2012, n. 1274; da ultimo Tribunale per i minorenni di Perugia, 5 febbraio 2026; Tribunale per i minorenni di Brescia, 11 settembre 2018).

Di seguito, i giudici di legittimità si sono avvalsi del medesimo *iter* argomentativo per offrire al genitore intenzionale di una coppia omoaffettiva, che abbia fatto ricorso all'estero a tecniche di procreazione medicalmente assistita, una fonte costitutiva del vincolo genitoriale, a tutela dell'identità del minore (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 30 dicembre 2022, n. 38162, 31 marzo 2021, n. 9006 e 8 maggio 2019, n. 12193; prima sezione civile, sentenze 22 aprile 2020, n. 12962 e n. 8029 del 2016).

Anche questa Corte ha condiviso simile itinerario, riconoscendo che si riverbera sull'identità del minore la relazione intessuta con il genitore intenzionale di una coppia omoaffettiva, che si è assunto una responsabilità nei suoi confronti, partecipando all'estero a un percorso di procreazione medicalmente assistita (sentenze n. 79 del 2022, n. 33 e n. 32 del 2021, n. 221 del 2019).

20.- Diversa è la situazione nella quale il legislatore è chiamato a individuare in astratto i tratti della nuova famiglia cui ha diritto il minore abbandonato, effettuando una previsione che cerca di rispondere a una pluralità di esigenze.

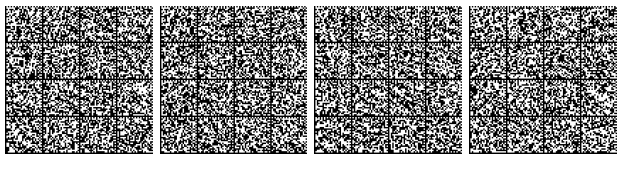
Il legislatore deve garantire, oltre a uno status di figlio con la più ampia tutela giuridica - obiettivo oramai assicurato dalla riforma della filiazione, a prescindere dalla tipologia di famiglia che accolga il minore (legge n. 219 del 2012 e decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154, recante «Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219») - che tutti i bambini abbandonati abbiano buone probabilità di trovare una famiglia rispondente alle loro esigenze, ossia che possano vivere in un ambiente familiare stabile e armonioso, idoneo a sanare i traumi del passato, senza generarne di nuovi.

Il numero di variabili di cui deve tener conto il legislatore e il carattere indeterminato di tale valutazione predittiva rendono il giudizio di questa Corte meno stringente rispetto a quello orientato alla salvaguardia dell'identità del minore.

Questo non equivale, tuttavia, a sottrarre a qualsiasi vaglio di legittimità costituzionale le scelte del legislatore che definiscono l'accesso in astratto all'adozione internazionale. Un approccio irragionevolmente restrittivo, tanto più a fronte di un progressivo calo delle domande di adozione internazionale, rischia, infatti, di pregiudicare le stesse prospettive del minore di essere accolto in un ambiente stabile e armonioso. Inoltre, e specularmente, il ragionevole e proporzionato perseguimento del miglior interesse del minore definisce anche il perimetro della rilevanza giuridica dell'interesse di chi, per spirito di solidarietà, voglia rendersi disponibile a essere sottoposto a un vaglio di idoneità in concreto a adottarlo (sentenza n. 33 del 2025).

È, dunque, proprio attraverso il canone della ragionevolezza e della proporzionalità che questa Corte valuta, a tutela degli interessi sopra richiamati, la coerenza delle scelte che effettua il legislatore alla luce dell'evoluzione dei modelli familiari.

Seguendo simile indirizzo, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima la medesima norma oggi censurata - l'art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983 - nella parte in cui non ammette all'adozione internazionale la persona singola (sentenza n. 33 del 2025).



La Corte, infatti, ha rilevato che lo stesso legislatore ha ritenuto possibile un accesso all'adozione internazionale da parte della persona singola, con la ratifica sia della Convenzione di Strasburgo del 1967 sia della Convenzione de L'Aja del 1993, in linea con buona parte degli altri ordinamenti giuridici, così da offrire ai minori più probabilità di essere adottati.

Alla luce di tale prospettiva già aperta dal legislatore, questa Corte, preso atto che l'adozione della persona singola non interseca problematiche di sistema come quelle associate alla stabilità di un vincolo di coppia, ha ritenuto costituzionalmente illegittima la sua esclusione dall'adozione piena internazionale, sottolineando come il medesimo legislatore abbia ammesso forme di adozione (piena o in casi particolari) da parte di persone singole, in favore di bambini abbandonati (artt. 25, commi 4 e 5, e 79 della legge n. 184 del 1983, come integrato dalla sentenza n. 198 del 1986) o in situazioni assimilabili all'abbandono (art. 44, comma 1, lettere c e d, della medesima legge).

21.- Venendo, ora, alle odierne questioni, concernenti l'accesso all'adozione internazionale da parte di una coppia omoaffettiva unita civilmente, emerge come anch'esse riguardino un ambito nel quale questa Corte è chiamata a giudicare un complesso bilanciamento di interessi effettuato dal legislatore, sulla base di una pluralità di indici, nel miglior interesse del minore abbandonato.

Ebbene, il legislatore non ha ritenuto ammissibile, al momento, l'accesso a tale forma di adozione sia per la coppia omoaffettiva, unita da un vincolo come quello dell'unione civile, sia per la coppia di diverso o dello stesso sesso stabilmente convivente.

L'Italia, dopo aver consentito, con la legge n. 476 del 1998, la presentazione della domanda di adozione internazionale alla sola coppia di coniugi, da almeno tre anni sposata o stabilmente convivente e non separata anche solo di fatto negli ultimi tre anni, non ha ratificato la Convenzione europea sull'adozione dei minori, firmata a Strasburgo il 27 novembre 2008 (e destinata a sostituire quella del 1967), che - oltre a prevedere l'adozione internazionale da parte di due persone di diverso sesso unite in matrimonio o da parte della persona singola (art. 7, paragrafo 1, lettere a e *b)* - contempla astrattamente la possibilità per gli Stati di estendere l'ambito di applicazione della Convenzione:

- alle coppie omoaffettive unite in matrimonio o che abbiano costituito una registered partnership;

- alle coppie di diverso sesso o dello stesso sesso, che convivano in una relazione stabile («couples who are living together in a stable relationship») (art. 7, paragrafo 2).

Inoltre, la legge n. 184 del 1983 non ha ammesso i nuovi modelli di famiglia all'adoptio plena internazionale e, in particolare, l'art. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016 ha escluso rispetto ai componenti dell'unione civile l'operatività della clausola di equivalenza con riguardo alle disposizioni della legge n. 184 del 1983.

Dinanzi a tale quadro, non spetta a questa Corte, nel processo di graduale evoluzione del diritto di famiglia, ponderare l'impatto degli avvenuti cambiamenti sociali sulla valutazione in merito al miglior interesse del minore abbandonato né effettuare eventuali interventi di sistema.

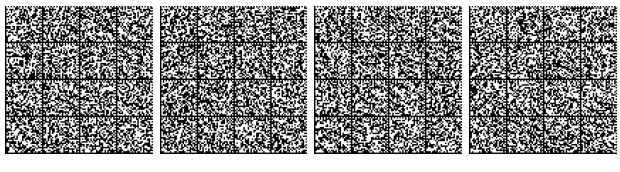
Nondimeno, proprio in ragione del rilievo dei diritti costituzionali coinvolti in materia di adozione internazionale, questa Corte non può tacere che molti mutamenti giuridici, e non soltanto sociali, hanno interessato molti dei presupposti sottesi al bilanciamento di interessi effettuato dal legislatore nel 1998.

21.1.- Occorre, in primo luogo, rammentare la già citata riforma della filiazione del 2012 e del 2013 (legge n. 219 del 2012 e d.lgs. n. 154 del 2013), che ha reso non più necessario fare riferimento al vincolo matrimoniale tra i genitori, onde garantire all'adottato lo status di figlio con la più piena tutela.

Inoltre, questa stessa Corte ha riconosciuto come anche l'adozione in casi particolari, divenuta accessibile al genitore intenzionale di una coppia omoaffettiva, sia idonea a far sorgere lo status filiationis, creando il vincolo di parentela con i familiari dell'adottante (sentenza n. 79 del 2022).

21.2.- In secondo luogo, è profondamente mutata la disciplina concernente il divorzio, che ha cambiato l'immagine di un'elevata stabilità automaticamente associata al matrimonio.

La legge 6 maggio 2015, n. 55 (Disposizioni in materia di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio nonché di comunione tra i coniugi) - modificando l'art. 3, primo comma, numero 2), lettera *b)*, della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio) - ha portato il tempo della separazione necessario prima di proporre domanda di divorzio a dodici mesi, in caso di separazione giudiziale, e a sei mesi, in caso di separazione consensuale, così contraendo ulteriormente il periodo che era stato già ridotto - dagli originari cinque a tre anni - con l'art. 5 della legge 6 marzo 1987, n. 74 (Nuove norme sulla disciplina dei casi di scioglimento di matrimonio). Inoltre, l'art. 473-*bis*.49 cod. proc. civ., introdotto dall'art. 3, comma 33, del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure



urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata), ha consentito di proporre, con ricorso unitario, domande cumulate di separazione e di divorzio.

21.3.- Infine, la legge n. 76 del 2016 ha dato riconoscimento giuridico a nuovi modelli di famiglia fondati sul rapporto di coppia, che questa Corte aveva già inquadrato nella cornice costituzionale dell'art. 2 Cost. (sentenze n. 170 del 2014 e n. 138 del 2010).

In particolare, il legislatore - oltre ad aver dettato una regolamentazione per le convivenze di fatto (tra persone di diverso sesso o dello stesso sesso) e ad aver previsto una loro possibile registrazione - ha regolato il vincolo dell'unione civile, costitutivo di uno status di coppia omoaffettiva e che presenta una tendenziale stabilità. Il suo scioglimento, pur disciplinato in maniera diversa rispetto al divorzio, a partire dalla mancanza della separazione legale, non si realizza, infatti, attraverso l'esercizio di un mero recesso.

L'unione civile si può sciogliere - oltre che per morte o per dichiarazione di morte presunta o per sentenza di rettificazione dell'attribuzione di sesso di uno dei componenti dell'unione (art. 1, commi 22 e 26, della legge n. 76 del 2016 e sentenza n. 66 del 2024) - quando ricorrono specifiche cause, individuate per relationem rispetto a quelle del divorzio (art. 1, comma 23), o quando viene manifestata, dinanzi all'ufficiale dello stato civile, la volontà, anche disgiunta, di far cessare i suoi effetti, cui può seguire la relativa domanda, solo una volta che sia decorso un periodo di almeno tre mesi (art. 1, comma 24). Di seguito, la domanda di scioglimento va proposta o in via giudiziale o attraverso un percorso di negoziazione assistita o, infine, tramite accordo stipulato dinanzi all'ufficiale dello stato civile.

21.4.- Vero è che la legge n. 76 del 2016 ha inteso escludere vincoli di filiazione riferiti alla coppia omoaffettiva unita civilmente, là dove - come già anticipato - l'art. 1, comma 20, esclude l'operatività della clausola di equivalenza rispetto alle norme del codice civile non richiamate espressamente dalla stessa legge, nonché delle disposizioni della legge n. 184 del 1983, fatto salvo «quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti».

Tuttavia, questo non ha impedito a coppie omoaffettive di accedere, in altri ordinamenti, a tecniche di procreazione medicalmente assistita e di ottenere in Italia il riconoscimento giuridico del vincolo di filiazione, non solo attraverso la trascrizione di atti formatisi all'estero, ma anche per il tramite di atti che si formano direttamente nell'ordinamento interno.

L'adozione in casi particolari - come già anticipato (punto 19) - è stata ritenuta idonea a far sorgere il vincolo di filiazione in capo al genitore intenzionale di una coppia omoaffettiva, che abbia fatto ricorso all'estero alla surrogazione di maternità.

Inoltre, nel caso della fecondazione eterologa effettuata all'estero da una coppia di donne, questa Corte ha ritenuto che la responsabilità genitoriale di cui si è fatta carico la madre intenzionale, a seguito della partecipazione alla richiamata procedura, sia sufficiente a legittimare il riconoscimento del figlio, a prescindere, dunque, da ogni accertamento in concreto sull'interesse del minore (sentenza n. 68 del 2025).

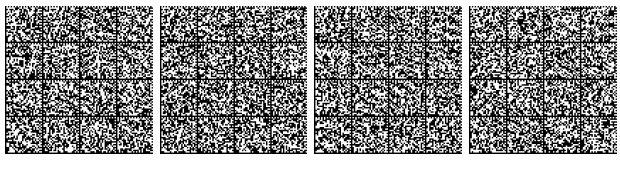
Tutto questo ha trovato fondamento e giustificazione nella duplice affermazione che l'«orientamento sessuale della coppia non incide [...] sull'idoneità all'assunzione della responsabilità genitoriale» (sentenza n. 33 del 2021; nello stesso senso, sentenze n. 115 e n. 68 del 2025, n. 79 del 2022, n. 32 del 2021 e n. 221 del 2019) e che «non [vi sono] certezze scientifiche o dati di esperienza in ordine al fatto che l'inserimento del figlio in una famiglia formata da una coppia omosessuale abbia ripercussioni negative sul piano educativo e dello sviluppo della personalità del minore» (sentenza n. 32 del 2021; sulla stessa linea, Cass., sentenza n. 9006 del 2021).

Del resto, lo stesso legislatore, nel ratificare convenzioni che hanno aperto la prospettiva dell'adozione internazionale di bambini abbandonati a favore della persona singola e nel consentire l'adozione in casi particolari di bambini in situazioni assimilabili all'abbandono da parte di chi non è coniugato (*supra*, punto 17), non ha evidentemente, a sua volta, attribuito rilevanza all'orientamento sessuale nel considerare l'idoneità della persona ad assumere una responsabilità genitoriale.

22.- Tali cambiamenti dell'ordinamento giuridico, e non soltanto del contesto sociale, incidono su molti dei fattori sottesi alla valutazione in merito al miglior interesse del minore, effettuata dal legislatore nel regolare l'accesso all'adozione internazionale.

Spetterà al legislatore confrontarsi con tale evoluzione e ponderare se e come essa si riverberi sul bilanciamento di interessi sotteso alla disciplina concernente l'accesso all'adozione internazionale.

Anzitutto, emerge l'esigenza di una riflessione in ordine alla costruzione dei presupposti necessari a preservare la stabilità del nucleo familiare, a fronte di una non più granitica stabilità del matrimonio e di una non molto dissimile stabilità anche di altri modelli familiari.



Inoltre, non può essere ignorato il fenomeno della filiazione nell'ambito di coppie omoaffettive e il riconoscimento giuridico che hanno avuto i legami di filiazione con genitori intenzionali nell'ambito di tali coppie, sul presupposto della loro idoneità a far crescere il bambino.

Il legislatore - tanto più a fronte del ricorso all'estero a tecniche procreative vietate, quale la surrogazione di maternità - ben potrà confrontarsi con la disponibilità di coppie omoaffettive unite civilmente a sottoporsi al vaglio di idoneità in concreto a adottare un bambino abbandonato, per spirito di solidarietà e nel solco dell'art. 2 Cost.

23.- In definitiva, spetterà al legislatore effettuare la valutazione del miglior interesse del minore, nel contesto di un ordinamento giuridico profondamente cambiato, e operare, nel rispetto delle norme costituzionali, possibili riforme di sistema capaci di tenere conto delle tante variabili mutate e di ricomporre i segmenti della disciplina, affinché il perno dello statuto adottivo resti il diritto del minore ad avere una famiglia, idonea ad assicurargli cura, amore, stabilità e protezione e a consentirgli di superare i traumi del passato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29-*bis*, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e agli artt. 1, 2 e 3 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, dal Tribunale per i minorenni di Venezia con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 12 novembre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260194

N. **195**

Sentenza 7 ottobre - 12 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Adozione e affidamento - Adozione di maggiorenni - Adozione da parte di più persone - Divieto, salvo che i due adottanti siano marito e moglie - Deroghe - Estensione alle parti dell'unione civile - Omessa previsione - Lesione dell'identità personale dell'adottando maggiore e degli adottanti, nonché inosservanza dei vincoli derivanti dagli obblighi convenzionali con riguardo al diritto alla vita privata e familiare- Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– Legge 20 maggio 2016, n. 76, art. 1, comma 20, in combinato disposto con l'art. 294, secondo comma, del codice civile.

– Costituzione, artt. 2, 3, 10 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:*Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 294, secondo comma, del codice civile e dell'art. 1, comma 20, della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), promosso dal Tribunale ordinario di Milano, sezione prima civile, in composizione collegiale, nel procedimento vertente tra G. M., A. L. e G.R. M., con ordinanza del 18 novembre 2025, iscritta al n. 255 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2026.

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

udita nella camera di consiglio dell'8 giugno 2026 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

deliberato nella camera di consiglio del 7 ottobre 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 18 novembre 2025, iscritta al n. 255 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Milano, sezione prima civile, in composizione collegiale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 10 e 117, primo comma, della Costituzione, questi ultimi due in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 294, secondo comma, del codice civile e dell'art. 1, comma 20, della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), nella parte in cui non estendono ai componenti dell'unione civile la deroga al divieto di adozione della medesima persona da parte di più adottanti prevista per marito e moglie.

2.- Il giudice rimettente riferisce che G. M. e A. L., uniti civilmente a Milano l'11 novembre 2016, «in seguito ad una relazione affettiva di oltre 30 anni», hanno proposto ricorso ai sensi degli artt. 291 e 311 cod. civ. per adottare G.R. M., maggiorenne e nipote di uno dei due ricorrenti. In subordine, è stata avanzata domanda di adozione da parte del solo A. L.

I ricorrenti hanno allegato di essere stati vicini all'adottanda «da quando è nata, presenziando fuori dalla sala parto il giorno della sua venuta al mondo», di avere condiviso con la madre le scelte più importanti che l'hanno riguardata e di avere «sempre contribuito affettivamente ed economicamente alla crescita dell'adottanda».

Nel corso del giudizio, gli adottanti hanno confermato il proprio consenso. Anche l'adottanda ha manifestato il consenso a essere adottata dalla coppia, «rappresentando di avere instaurato un forte vincolo affettivo con entrambi». La madre biologica ha, a sua volta, prestato il proprio assenso.

3.- Il giudice *a quo*, investito della domanda principale diretta a conseguire la dichiarazione di adozione da parte di entrambi i componenti dell'unione civile, ritiene di dover fare applicazione dell'art. 294, secondo comma, cod. civ.,

ma ravvisa in tale norma un duplice ostacolo costituito dal suo raccordo sistematico con l'art. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016 e dal testo della disposizione.

L'art. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016, nel prevedere l'applicabilità alle parti dell'unione civile delle norme che si riferiscono ai coniugi o a termini equivalenti, esclude infatti quelle «del codice civile non richiamate espressamente» dalla medesima legge.

Al contempo, il Tribunale ritiene che non possa operare la clausola di salvaguardia di cui all'art. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016, secondo cui «[r]esta fermo quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti», in quanto ciò sarebbe impedito dal dato testuale dell'art. 294, secondo comma, cod. civ., che si avvale dell'espressione «marito e moglie».

Poiché l'unico ostacolo alla pronuncia dell'adozione congiunta, ricorrendo tutte le altre condizioni di cui all'art. 291 cod. civ., sarebbe costituito da detta disciplina, il rimettente afferma la rilevanza delle questioni, precisando, altresì, che non sarebbe percorribile alcun itinerario di interpretazione conforme alla Costituzione.

4.- In punto di non manifesta infondatezza, il Tribunale, dopo aver evidenziato che la *ratio* dell'art. 294, secondo comma, cod. civ. è quella di impedire la creazione di status personali tra loro confliggenti e che tale rischio deve ritenersi insussistente «in presenza di soggetti tra loro uniti civilmente», articola molteplici profili di illegittimità costituzionale.

4.1.- In riferimento all'art. 3 Cost., il rimettente rileva che l'unione civile, «analogamente a quanto avviene per il matrimonio», crea «un unico status personale».

A tal proposito, richiama numerose disposizioni della legge n. 76 del 2016 che regolano: (a) la possibilità per i componenti dell'unione civile di avvalersi di un cognome comune; (b) il sorgere di diritti e di doveri reciproci in capo ai componenti dell'unione; (c) la previsione secondo cui le parti dell'unione concordano tra loro l'indirizzo della vita familiare e fissano la residenza comune; (d) le norme sulle modalità di scioglimento del vincolo (in particolare, è richiamato l'art. 1, commi 8, 10, 11, 12, 23 e 24, della legge n. 76 del 2016).

Il giudice *a quo* dà atto che questa Corte, con la sentenza n. 66 del 2024, ha ritenuto non fondata la questione, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento tra matrimonio e unione civile, dell'art. 1, comma 26, della medesima legge n. 76 del 2016, sul presupposto della «obiettiva eterogeneità delle situazioni a confronto». Nondimeno ritiene che, con specifico riferimento all'adozione del maggiore d'età, si possa prospettare una irragionevole differenziazione tra le due situazioni, giacché la *ratio* del divieto ex art. 294, secondo comma, cod. civ. sarebbe quella «di evitare il sovrapporsi di plurimi stati personali», più che la «cd. imitatio naturae».

Tale *ratio* risulterebbe egualmente soddisfatta in presenza di un'unione civile.

4.2.- Un ulteriore profilo di irragionevolezza, sollevato dal rimettente, trae origine dall'evoluzione dell'adozione del maggiore d'età nella giurisprudenza di legittimità e in quella costituzionale e si collega alla lesione dell'art. 2 Cost., sotto il profilo della violazione del diritto all'identità personale di adottando e adottanti.

La Corte di cassazione avrebbe progressivamente valorizzato la funzione di tale istituto, volta a dare «riconoscimento giuridico [a] una relazione sociale, affettiva ed identitaria» (Corte di cassazione, prima sezione civile, sentenza 3 aprile 2020, n. 7667).

Non diversamente, questa Corte avrebbe evidenziato come l'adozione del maggiore d'età consenta di formalizzare «legami affettivo-solidaristici [...] consolidati nel tempo e preesistenti al riconoscimento giuridico», sino a far ritenere che «un maturato percorso di identità personale [...non possa] essere privato del dovuto riconoscimento giuridico, pena la violazione dell'art. 2 Cost.» (è richiamata in proposito la sentenza n. 5 del 2024).

La «limitazione della possibilità di adozione da parte di uno solo dei membri» dell'unione civile, in presenza di un'accertata affectio che coinvolge l'adottanda e ambo i componenti dell'unione, determinerebbe, pertanto, una limitazione irragionevole ed eccessiva della loro identità e si risolverebbe «in una restrizione non necessaria e non proporzionata alla libertà di autodeterminarsi», sia come singoli sia come membri di una formazione sociale.

4.3.- Quanto, infine, alla violazione degli artt. 10 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, il rimettente osserva che la nozione di vita privata e familiare tutelata da tale norma è ampia e comprensiva di «ogni espressione della personalità e della dignità della persona, [del]le relazioni giuridicamente istituzionalizzate, [del]le relazioni fondate sul dato biologico, così come [di] quelle che costituiscono "famiglia" in senso sociale, qualora ricorra il presupposto dell'effettiva esistenza di stretti e comprovati legami affettivi».

Su tale presupposto, il Tribunale rimettente ritiene che, in presenza degli altri requisiti richiesti dalla disciplina sull'adozione del maggiore d'età, la preclusione ai componenti di un'unione civile della possibilità di ottenere il riconoscimento formale del legame di adozione si porrebbe in contrasto con il diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui all'art. 8 CEDU.

5.- Con atto depositato il 27 gennaio 2026, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio chiedendo che questa Corte dichiari le questioni manifestamente inammissibili e comunque non fondate.

5.1.- Anzitutto, l'Avvocatura generale ritiene che le questioni siano manifestamente inammissibili, in quanto volte «a ottenere una sentenza manipolativa additiva al di fuori dei casi previsti dalla giurisprudenza costituzionale».

Richiamando la sentenza n. 87 del 2013 e le ordinanze n. 176 e n. 156 del 2013, la difesa statale reputa ammissibile una pronuncia additiva solo quando esista «un'unica soluzione costituzionalmente obbligata», mentre nel caso di specie sussisterebbe «un'ampia discrezionalità del legislatore in materia», il cui esercizio sarebbe sindacabile dalla Corte solo ove «travalic[asse] il canone della ragionevolezza».

La difesa statale rileva, inoltre, che un eventuale intervento in materia da parte di questa Corte, «implicando scelte affidate alle valutazioni del legislatore, risulterebbe eccedente rispetto ai poteri alla stessa attribuiti» (sono citate, a riguardo, le sentenze n. 33 e n. 32 del 2021, in materia di filiazione per le coppie dello stesso sesso).

Infine, la difesa statale aggiunge che l'accoglimento della domanda subordinata, «indubbiamente consentita dall'ordinamento vigente, potrebbe soddisfare pienamente le esigenze di continuità della frequentazione familiare e di prosecuzione delle relazioni affettive».

5.2.- Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene la non fondatezza di tutte le censure.

5.2.1.- In via preliminare, ricostruisce l'evoluzione dell'adozione del maggiore d'età, sottolineando come l'istituto abbia perso la propria originaria connotazione patrimoniale per assumere «la funzione di riconoscimento giuridico di una relazione sociale, affettiva ed identitaria». Questo porterebbe a identificare la *ratio* del divieto di cui all'art. 294, secondo comma, cod. civ., nell'esigenza di «evitare la sovrapposizione, in capo allo stesso soggetto, di più status familiari confliggenti» e nell'imitatio naturae.

5.2.2.- Tanto premesso, l'Avvocatura generale osserva che la legge n. 76 del 2016, pur riconoscendo dignità giuridica e sociale alle coppie dello stesso sesso, avrebbe escluso che a esse possa correlarsi un vincolo di filiazione (come avrebbe affermato questa Corte nella sentenza n. 230 del 2020, nonché nelle sentenze n. 237 e n. 221 del 2019).

Inoltre, la difesa statale afferma che il sindacato di questa Corte sarebbe consentito in materia solo ove la scelta legislativa travalicasse in modo manifesto il canone della ragionevolezza. Ciò non si riscontrerebbe nel caso di specie (sono citate le sentenze n. 229 e n. 223 del 2015, n. 248 e n. 81 del 2014, n. 206 del 1999, n. 43 del 1997 e n. 313 del 1995).

5.2.3.- Quanto alla disparità di trattamento, la difesa statale nega che l'unione civile sia equiparabile al matrimonio. Richiama, in particolare, la sentenza n. 66 del 2024, secondo cui il rapporto coniugale «si configur[a] quale vincolo diverso da quello che ha fonte nell'unione civile», poiché i due istituti trovano «differente copertura costituzionale», rispettivamente negli artt. 29 e 2 Cost.

5.2.4.- Infine, con riferimento agli artt. 10 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, la difesa statale osserva che l'interpretazione evolutiva della nozione di «vita familiare» non avrebbe condotto la Corte EDU ad affermare un obbligo di estendere l'adozione congiunta alle coppie dello stesso sesso. Al contrario, agli Stati contraenti spetterebbe un ampio margine di apprezzamento, trattandosi di profili sui quali non si registrerebbe un generale consenso a livello europeo.

6.- Con opinione depositata il 27 gennaio 2026 ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale - e ammessa con decreto presidenziale del 31 marzo 2026 - il Centro studi "Rosario Livatino", in qualità di amicus curiae, ha chiesto che le questioni siano dichiarate non fondate.

Esso contesta, in primo luogo, che l'unione civile sia istitutiva di uno status: questa Corte avrebbe identificato la nozione di status con l'appartenenza a una comunità e con la «tendenziale stabilità e permanenza, nonché [con l']indisponibilità» del legame (sentenza n. 79 del 2022). Ebbene, tali caratteri connoterebbero il vincolo coniugale, assunto «per il tempo della vita», ma non l'unione civile.

Quest'ultima, infatti, potrebbe essere sciolta, ai sensi dell'art. 1, comma 24, della legge n. 76 del 2016, decorsi tre mesi dalla dichiarazione di volontà resa, anche senza motivazione, dinanzi all'ufficiale di stato civile. Si tratterebbe di «un meccanismo di recesso unilaterale», sicché la stabilità del vincolo potrebbe «darsi certamente come quid facti, ma non [diventerebbe] mai quid iuris».

In secondo luogo, l'opinione dell'amicus curiae riconosce che l'adozione del maggiore d'età ha trovato nuovi ambiti applicativi. Osserva, tuttavia, che «la funzione di un istituto giuridico è pur sempre una sintesi dei suoi effetti essenziali», i quali «non hanno certo subìto trasformazioni significative».

Poiché tali effetti (cognome, diritti successori e obblighi alimentari) costituiscono il cuore dell'istituto, la regola censurata conserverebbe «una chiara razionalità intrinseca». Essa esigerebbe, infatti, un legame esclusivo «a garanzia

della [sua] autenticità» e richiederebbe di «porre un limite alla possibilità di indebite strumentalizzazioni dell'istituto». Tale garanzia sarebbe offerta solo da quelle compagini familiari che assicurano uno status unitario, la cui stabilità sarebbe preservata dall'indisponibilità.

Infine, la norma censurata non lederebbe neppure il diritto all'autodeterminazione, data la natura non negoziale dell'adozione del maggiore d'età. Quanto alla compressione del diritto all'identità personale, essa sarebbe necessaria e proporzionata. Solo il filtro dello status consentirebbe di «non depotenziare oltremodo la regola derogata e insieme a rendere controllabile - e perciò credibile - l'operatività della deroga». Abbandonato tale criterio, si dovrebbe ammettere l'adozione da parte dei conviventi e persino «l'adozione contestuale da parte di più di due persone legate da vincoli non istituzionalizzati di assistenza morale e materiale».

Considerato in diritto

7.- Con ordinanza iscritta al n. 255 reg. ord. del 2025, il Tribunale di Milano, sezione prima civile, in composizione collegiale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 10 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi due in relazione all'art. 8 CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 294, secondo comma, cod. civ. e dell'art. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016, nella parte in cui non estendono ai componenti dell'unione civile la deroga al divieto di adozione della medesima persona da parte di più adottanti prevista per marito e moglie.

8.- Il rimettente è investito del ricorso con cui due persone unite civilmente hanno chiesto, ai sensi degli artt. 291 e 311 cod. civ., di adottare congiuntamente una persona maggiore d'età, nipote di uno dei ricorrenti, con la quale riferiscono di avere instaurato un legame affettivo sin dalla nascita. In subordine, hanno proposto domanda di adozione da parte di uno solo dei componenti dell'unione.

In merito alla rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* osserva che l'unico ostacolo all'adozione congiunta sarebbe costituito dal combinato disposto degli artt. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016 e 294, secondo comma, cod. civ.

Il primo esclude l'estensione alle parti dell'unione civile delle disposizioni del codice civile che si riferiscono al matrimonio, al «coniuge», ai «coniugi» o a termini equivalenti, se non richiamate espressamente dalla legge n. 76 del 2016: fra tali norme non figura l'art. 294, secondo comma, cod. civ.

D'altro canto, il dato testuale di quest'ultima disposizione - che stabilisce la deroga al divieto di adozione da parte di più persone soltanto in favore di «marito e moglie» - impedirebbe di applicare la clausola di salvaguardia di cui all'art. 1, comma 20, ultimo periodo, della legge n. 76 del 2016, secondo cui «[r]esta fermo quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti».

9.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente articola tre ordini di censure.

9.1.- In primo luogo, il giudice *a quo* ravvisa nelle norme censurate un vulnus all'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevole disparità di trattamento dell'unione civile rispetto al matrimonio, tenuto conto della *ratio* del divieto di cui all'art. 294, secondo comma, cod. civ.

La funzione di tale previsione sarebbe, infatti, quella di evitare la sovrapposizione di più stati di figlio adottivo in capo alla medesima persona. Sennonché l'unione civile, al pari del matrimonio, sarebbe costitutiva di un unico status di coppia, cui ben potrebbe correlarsi un unico vincolo di filiazione adottiva.

In considerazione della *ratio* del divieto, il matrimonio costituirebbe, pertanto, un idoneo *tertium comparationis* e la diversità di trattamento sarebbe irragionevole.

9.2.- In secondo luogo, il rimettente lamenta un diverso profilo di irragionevolezza, che trae origine dall'evoluzione dell'adozione del maggiore d'età e si collega alla lesione del diritto all'identità personale di adottando e adottanti, di cui all'art. 2 Cost.

Secondo la giurisprudenza di legittimità e di questa Corte, la funzione dell'adozione del maggiore d'età sarebbe quella di dare «riconoscimento giuridico [a] una relazione sociale, affettiva ed identitaria» (Cass., n. 7667 del 2020), sino a far ritenere che «un maturato percorso di identità personale [...non possa] essere privato del dovuto riconoscimento giuridico, pena la violazione dell'art. 2 Cost.» (sentenza n. 5 del 2024).

La «limitazione della possibilità di adozione da parte di uno solo dei membri» dell'unione civile, in presenza di un'accertata affectio che coinvolge l'adottando e ambo i componenti della coppia, comporterebbe una limitazione irragionevole e sproporzionata della loro identità personale.

9.3.- Analoghe argomentazioni inducono a ritenere lesi anche gli artt. 10 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, in quanto l'impossibilità di ottenere il riconoscimento formale del legame di adozione con entrambi i componenti dell'unione civile si porrebbe «in contrasto con il diritto alla vita privata e familiare di cui all'art. 8 CEDU».

10.- In via preliminare occorre precisare l'oggetto del presente giudizio.

Le censure del rimettente si rivolgono sia all'art. 294, secondo comma, cod. civ. sia all'art. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016, nella parte in cui non estendono ai componenti dell'unione civile la deroga al divieto di adozione della medesima persona da parte di più adottanti.

Sennonché la regola che preclude l'adozione congiunta da parte dei componenti dell'unione è contenuta, a ben vedere, solo nell'art. 294, secondo comma, cod. civ.

Quanto all'art. 1, comma 20, secondo periodo, della legge n. 76 del 2016, esso si limita a escludere, per le «norme del codice civile non richiamate espressamente nella [medesima] legge», la clausola di equivalenza, in base alla quale si applicano alle parti dell'unione civile «le disposizioni che si riferiscono al matrimonio e le disposizioni contenenti le parole "coniuge", "coniugi" o termini equivalenti».

Di conseguenza, tale previsione impedisce di estendere in via interpretativa l'art. 294, secondo comma, cod. civ. ai componenti dell'unione civile. Viceversa, essa non è di ostacolo a che questa Corte, tramite propria sentenza, riferisca anche agli uniti civilmente norme del codice civile o della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), concernenti l'adozione, non espressamente richiamate dalla legge n. 76 del 2016.

L'art. 1, comma 20, terzo periodo, della legge n. 76 del 2016 stabilisce, infatti, che «[r]esta fermo quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti», disposizione che può ben riguardare anche quanto aggiunto da sentenze di questa Corte.

11.- Ciò premesso, occorre esaminare, anzitutto, l'eccezione di inammissibilità sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, secondo cui le questioni sarebbero inammissibili, in quanto dirette a ottenere una pronuncia additiva in una materia rimessa alla discrezionalità del legislatore e in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata.

L'eccezione non è fondata.

Le censure oggetto dell'odierno giudizio non implicano la necessità che questa Corte si ritragga, nel rispetto della discrezionalità del legislatore.

Non sono coinvolte complesse e ampie valutazioni discrezionali intersecate con possibili interventi di sistema (*ex multis*, sentenze n. 194 del 2026, n. 215 e n. 183 del 2025, n. 190 e n. 71 del 2023); non si aprono scenari radicalmente innovativi che riguardino le modalità del nascere (sentenza n. 221 del 2019); non emergono ragioni di cautela, riconducibili «al principio di precauzione nell'interesse dei futuri nati» (sentenza n. 69 del 2025).

Quanto al carattere manipolativo dell'intervento eccepito dall'Avvocatura, occorre ribadire che, per poter giungere a una pronuncia additiva, è sufficiente rinvenire nel «sistema nel suo complesso [...] "precisi punti di riferimento" e soluzioni "già esistenti" (sentenza n. 236 del 2016) [...] immuni da vizi di illegittimità, ancorché non "costituzionalmente obbligate"» (sentenza n. 222 del 2018). L'ammissibilità delle questioni non è, dunque, subordinata all'esistenza «di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto [alla] presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore» (sentenza n. 73 del 2023; negli stessi termini, sentenze n. 69 del 2025, n. 46 del 2024 e n. 34 del 2021).

Nell'odierno giudizio, il rimettente ha identificato, quale soluzione già esistente, la deroga al divieto di adozione da parte di più persone che l'art. 294, secondo comma, cod. civ. già prevede per i coniugi, chiedendone l'estensione alle parti dell'unione civile.

Tale soluzione è presente proprio nella norma censurata, che si innesta su una disciplina - quella dell'adozione congiunta della persona maggiore d'età - compiutamente regolata quanto a presupposti, procedimento ed effetti.

12.- Questa Corte rileva, invece, d'ufficio l'inammissibilità della censura riferita all'art. 10 Cost., per carente motivazione e per inconferenza del parametro.

Il rimettente evoca quest'ultima disposizione unitamente all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, senza dedicarle alcuna specifica argomentazione.

D'altro canto, l'art. 10, primo comma, Cost. «concerne esclusivamente i princìpi generali e le norme di carattere consuetudinario» (sentenza n. 349 del 2007, punto 6.1. e, più di recente, sentenza n. 102 del 2020 nonché precedenti ivi richiamati) e non si riferisce alle disposizioni contenute in accordi internazionali, quali quelle della CEDU.

13.- Nel merito, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, per il profilo dell'intrinseca irragionevolezza e non proporzionalità, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, sono fondate.



14.- In via preliminare, occorre ricostruire la *ratio* della norma censurata nel quadro dell'istituto dell'adozione civile e della sua funzione.

14.1.- L'adozione del maggiore d'età è un «istituto plurifunzionale» (sentenze n. 215 e n. 53 del 2025), che ha visto integrarsi nell'originaria finalità, sottesa alla tradizionale immagine dell'adoptio in hereditatem, una rinnovata vocazione, capace di permeare, oltre alle condizioni di ammissibilità, anche gli effetti dell'istituto.

Sul piano personale, l'adozione civile comporta l'assunzione del cognome dell'adottante, che viene anteposto a quello dell'adottato (art. 299, primo comma, cod. civ.), salvo che i due acconsentano, nell'ambito del procedimento di adozione, ad aggiungere, anziché ad anteporre, il cognome del primo a quello del secondo (sentenza n. 135 del 2023).

Quanto agli effetti patrimoniali, l'adozione del maggiore d'età attribuisce all'adottato diritti successori quale figlio dell'adottante (art. 304, secondo comma, cod. civ.) e fa sorgere reciproci obblighi alimentari fra adottato e adottante (art. 433, primo comma, numeri 2 e 3, cod. civ.), con la precisazione che l'«adottante deve gli alimenti al figlio adottivo con precedenza sui genitori di lui» (art. 436 cod. civ.).

I richiamati effetti evocano il fine storico dell'istituto, volto ad assicurare continuità al nome di famiglia e ad attribuire un erede a chi non possa avere prole.

Nondimeno, la sua evoluzione ha visto progressivamente affermarsi una nuova vocazione solidaristico-personalistica, diretta a suggellare, sul piano giuridico, una relazione, a immagine di un rapporto filiale, che per qualità, intensità e ragionevole durata abbia l'attitudine a riverberarsi sull'identità di adottando e adottanti.

Questa Corte - in linea con quanto elaborato dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, prima sezione civile, ordinanza 19 novembre 2024, n. 29684 e sentenza n. 7667 del 2020) - ha, infatti, da tempo riconosciuto che l'adozione civile consente di «formalizza[re] legami affettivo-solidaristici che, consolidatisi nel tempo e preesistenti al riconoscimento giuridico, sono rappresentativi dell'identità dell'individuo» (sentenza n. 5 del 2024, punto 6.2.; analogamente, sentenza n. 135 del 2023, punto 7.2.).

La complessità funzionale dell'istituto si trova riflessa anche nell'accertamento giudiziale che consente di «far luogo all'adozione» (art. 313 cod. civ.). Questo si traduce nella verifica che «tutte le condizioni della legge s[ia]no state adempiute» e che «l'adozione conv[enga] all'adottando» (art. 312 cod. civ.).

Prima condicio prevista dalla legge è la manifestazione dei consensi da parte dell'adottando maggiore d'età e degli adottanti (artt. 296 e 311 cod. civ.), la cui funzione autorizzatoria è espressione di un'autodeterminazione volta a conseguire il riconoscimento di una veste giuridica filiale a un legame affettivo che già conforma la loro identità. A essa si affianca l'acquisizione degli assensi previsti dall'art. 297 cod. civ. nonché di quelli resi necessari da due declaratorie di illegittimità costituzionale concernenti l'art. 291 cod. civ. (sentenze n. 245 del 2004 e n. 557 del 1988).

Verificati tali presupposti e «assunte le opportune informazioni» (art. 312 cod. civ.), il giudice opera il vaglio sulla convenienza dell'adozione per l'adottando. È proprio nel contesto di tale accertamento che il diritto vivente richiede di appurare l'esistenza di un legame affettivo preesistente, che gli interessati chiedono di tradurre in rapporto di filiazione adottiva (Corte di cassazione, prima sezione civile, ordinanze 8 febbraio 2024, n. 3577 e n. 29684 del 2024; sentenza n. 7667 del 2020).

14.2.- Il complessivo funzionamento dell'adozione civile restituisce, dunque, l'immagine di un istituto che fa sorgere un peculiare status di figlio adottivo (sentenza n. 5 del 2024, punto 6.2.).

Esso si aggiunge a quello di figlio, non per ragioni di inadeguatezza del nucleo familiare di origine, bensì in una prospettiva di condivisione della scelta, riflessa negli assensi richiesti dalla legge (sentenza n. 134 del 2026). L'adozione costituisce, in sostanza, un peculiare vincolo filiale che, pur non attribuendo il complesso di diritti e doveri proprio della filiazione piena, comporta, comunque, l'appartenenza della persona a un nuovo nucleo familiare. Tale appartenenza non ha una capacità espansiva verso le diramazioni familiari, posto che - ai sensi dell'art. 300, secondo comma, cod. civ. - l'adozione del maggiore d'età «non induce alcun rapporto civile tra l'adottante e la famiglia dell'adottato, né tra l'adottato e i parenti dell'adottante» (sentenze n. 79 del 2022, n. 500 del 2000, punto 2, n. 89 del 1993, punto 3 e ordinanza n. 82 del 2001).

Tuttavia, essa genera, tra adottato e adottanti, un rapporto comunitario, di solidarietà reciproca, che fa sorgere, al contempo, una condizione giuridica non disponibile e stabile; ciò che risponde al nucleo concettuale essenziale proprio dello status (sentenze n. 5 del 2024 e n. 79 del 2022).

L'ordinamento, in tal modo, assicura una forma giuridica alla realtà sociale di una relazione che ha generato un legame modellato sui tratti dell'affectio filiale.

Questo spiega la *ratio* dell'art. 294, secondo comma, cod. civ., secondo cui «[n]essuno può essere adottato da più di una persona, salvo che i due adottanti siano marito e moglie», mentre è «ammessa l'adozione di più persone, anche con atti successivi» (art. 294, primo comma, cod. civ.).



Le ragioni di ordine pubblico che vietano di duplicare il medesimo status di figlio adottivo non sono di natura meramente formale, bensì sostanziale.

Consentire meccanismi moltiplicatori dei vincoli di filiazione adottiva con persone fra loro estranee equivarrebbe a svuotare di significato la funzione dell'istituto. Quest'ultimo - smarrendo l'intensità e l'esclusività di una relazione effettiva, che in una prospettiva solidaristico-personalistica viene modellata sul rapporto filiale e ricompresa nel suo paradigma di unicità - conserverebbe un tratto di vantaggio meramente opportunistico.

15.- Chiarita la *ratio* dell'art. 294, secondo comma, cod. civ., che presuppone l'attribuzione di un unico status di figlio adottivo, occorre ora verificare se possa instaurarsi nei confronti della coppia vincolata dall'unione civile un legame di filiazione adottiva.

Si deve, pertanto, accertare, in primo luogo, se l'unione civile sia essa stessa costitutiva di uno status di natura familiare (punto 16). In secondo luogo, in caso di esito positivo, occorre indagare se esso sia giuridicamente compatibile con il sorgere di legami di natura filiale (punto 17).

16.- Il primo interrogativo trova risposta nell'intera tessitura della legge n. 76 del 2016.

16.1.- Anzitutto, che l'unione civile sia costitutiva di uno status è comprovato testualmente sia dall'art. 1, comma 4, lettera *a)*, della legge n. 76 del 2016 sia dall'art. 86 cod. civ.

La prima disposizione stabilisce che rientra fra le «cause impeditive per la costituzione dell'unione civile tra persone dello stesso sesso: *a)* la sussistenza, per una delle parti, di un vincolo matrimoniale o di un'unione civile tra persone dello stesso sesso». Specularmente la norma codicistica, la cui rubrica recita «[l]ibertà di stato», prevede che «[n]on può contrarre matrimonio chi è vincolato da un matrimonio o da un'unione civile tra persone dello stesso sesso precedente».

Questo indice, invero già dirimente, viene poi confermato dal complesso della legge n. 76 del 2016, a partire dai tratti con cui viene configurato l'atto costitutivo dell'unione.

Si tratta di un negozio giuridico solenne, di natura personale, che si forma mediante dichiarazione resa, alla presenza di due testimoni, dinanzi all'ufficiale di stato civile (art. 1, comma 2). Questi deve fare menzione del contenuto dell'art. 1, commi 11 e 12, della legge n. 76 del 2016, concernenti i diritti e i doveri dei componenti dell'unione e la previsione che essi concordino l'indirizzo della vita familiare e fissino una comune residenza (art. 70-*octies*, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, recante «Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127»). L'atto deve poi specificamente attestare l'avvenuta lettura del contenuto dei richiamati commi (art. 70-*quaterdecies*, comma 1, lettera d, del richiamato d.P.R.) ed è soggetto a registrazione nell'archivio dello stato civile (art. 1, comma 3, della legge n. 76 del 2016).

La costituzione dell'unione civile segna l'appartenenza della persona a una dimensione di coppia, dalla quale automaticamente scaturisce un fascio di diritti e di doveri. In capo ai componenti dell'unione sorgono l'obbligo reciproco all'assistenza morale e materiale nonché quello di coabitazione, segno di una lealtà nella condivisione delle scelte familiari. Inoltre, l'unione civile comporta l'obbligo di contribuire, con le proprie sostanze e con la propria capacità di lavoro professionale e casalingo, ai bisogni comuni, quale forma di collaborazione nell'interesse comune (art. 1, comma 11). In pari tempo, sotto il profilo dei rapporti patrimoniali, l'unione civile produce a favore delle parti i medesimi effetti che derivano dal matrimonio; genera reciproci obblighi alimentari; attribuisce diritti successori identici a quelli che spettano ai coniugi (art. 1, commi 13, 17, 19 e 21).

L'«appartenenza a una comunità» - che questa Corte ha già segnalato quale indice della sussistenza di uno status (sentenza n. 79 del 2022, punto 8.1.) - è comprovata non solo dai richiamati effetti, ma anche da quanto stabilito dall'art. 1, comma 10 (sentenza n. 212 del 2018, punto 4.2.). Tale norma dispone che «[m]ediante dichiarazione all'ufficiale di stato civile le parti possono stabilire di assumere, per la durata dell'unione civile tra persone dello stesso sesso, un cognome comune scegliendolo tra i loro cognomi. La parte può anteporre o posporre al cognome comune il proprio cognome, se diverso, facendone dichiarazione all'ufficiale di stato civile».

A ciò si aggiunga che «[l]e parti non possono derogare né ai diritti né ai doveri previsti dalla legge per effetto dell'unione civile» (art. 1, comma 13, della legge n. 76 del 2016) e che, in generale, lo status di componente dell'unione non è disponibile, in quanto non suscettibile di mera abdicazione, né di scioglimento tramite recesso (il che conferma un ulteriore carattere proprio della nozione di status, come definito dalla già citata sentenza n. 79 del 2022, punto 8.1.).

Infatti, si rinvengono nell'unione civile i tratti della «tendenziale stabilità e permanenza» dello status (sempre indicati come necessari per l'individuazione di tale istituto dalla sentenza n. 79 del 2022, punto 8.1.), i quali - benché non siano sinonimi di indissolubilità - presuppongono che l'unione non si possa sciogliere tramite un mero recesso e che residui una solidarietà anche successiva al venir meno del vincolo.

Ebbene, l'unione civile si scioglie - oltre che per morte, per dichiarazione di morte presunta o per sentenza di rettificazione dell'attribuzione di sesso di uno dei componenti dell'unione (art. 1, commi 22 e 26, nonché sentenza n. 66 del 2024, che ha escluso l'automatismo dello scioglimento per rettificazione dell'attribuzione di sesso) - quando ricorrono specifiche cause, individuate per relationem rispetto a quelle del divorzio (art. 1, comma 23), o quando, dinanzi all'ufficiale di stato civile, viene manifestata la volontà, anche disgiunta, di sciogliere il vincolo, cui può seguire la relativa domanda solo una volta che sia decorso un periodo di almeno tre mesi (art. 1, comma 24). La domanda di scioglimento va poi proposta o in via giudiziale o attraverso un percorso di negoziazione assistita o tramite accordo stipulato dinanzi all'ufficiale di stato civile.

Infine, dopo lo scioglimento del vincolo, permangono obblighi di solidarietà post-unione, regolati mediante rinvio alla disciplina dettata in materia di divorzio (art. 1, comma 25).

Dunque, le modalità di scioglimento dell'unione civile, pur non combacianti con quelle relative al matrimonio, a partire dalla mancanza della separazione, presentano tratti del tutto compatibili con un istituto costitutivo di status.

16.2.- Anche la natura familiare di tale formazione sociale è comprovata da chiari indici normativi presenti nella legge n. 76 del 2016.

L'art. 1, comma 12, dispone che «[l]e parti concordano tra loro l'indirizzo della vita familiare e fissano la residenza comune», residenza che l'art. 146 cod. civ., applicabile all'unione civile (ex art. 1, comma 19), definisce come «residenza familiare».

L'art. 1, comma 13, adotta come regime legale dell'unione civile la comunione dei beni, segno dell'unità del vincolo, e consente alle parti dell'unione civile di costituire il fondo patrimoniale, che serve a destinare «beni, immobili o mobili iscritti in pubblici registri, o titoli di credito, a far fronte ai bisogni della famiglia» (art. 167, primo comma, cod. civ. nonché artt. 168, secondo comma, e 170 cod. civ.).

Ancora, indiscutibile indice della costituzione di un vincolo familiare è la già richiamata disciplina concernente la possibile scelta di un cognome comune identificativo del rapporto (art. 1, comma 10).

Infine, non può tacersi il rilievo che assumono tutte le norme del codice civile espressamente richiamate dalla legge n. 76 del 2016 - a partire dalle Sezioni II, III, IV, V e VI del Capo VI, dedicato al «regime patrimoniale della famiglia», del Titolo VI, del Libro I - nonché la stessa clausola di equivalenza (art. 1, comma 20), in virtù della quale all'unione civile e ai suoi componenti trovano applicazione tutte le disposizioni che si riferiscono al matrimonio, ai coniugi o a termini equivalenti contenute in fonti diverse dal codice civile (per il quale operano rinvii testuali) e dalla legge n. 184 del 1983.

In definitiva, l'intero ordito normativo della legge n. 76 del 2016 porta alla luce un istituto costitutivo di uno status, che segna l'appartenenza a una dimensione comunitaria familiare protetta dalla cornice costituzionale dell'art. 2 Cost. (sentenze n. 148 e n. 66 del 2024, n. 269 del 2022 e n. 221 del 2019).

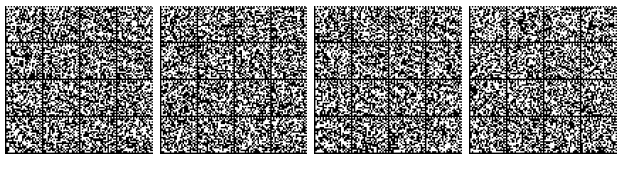
Questa Corte, del resto, ha già affermato che l'unione civile configura «una formazione sociale in cui i singoli individui svolgono la propria personalità, connotata da una natura solidaristica non dissimile da quella propria del matrimonio, in quanto comunione spirituale e materiale di vita, ed esplicazione di un diritto fondamentale della persona, quello di vivere liberamente una condizione di coppia, con i connessi diritti e doveri» (sentenza n. 66 del 2024, anticipata dalle sentenze n. 170 del 2014 e n. 138 del 2010).

17.- Chiarito che l'unione civile costituisce uno status familiare di coppia, occorre ora verificare se essa possa ritenersi giuridicamente compatibile con il sorgere di vincoli di filiazione.

Non sfugge a questa Corte che il legislatore, nella disciplina delle unioni civili, pur facendo salvo «quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti» (art. 1, comma 20, ultimo periodo, della legge n. 76 del 2016), abbia voluto escludere il sorgere di rapporti di filiazione, affermando - come già sopra rammentato (punti 12 e 16.2.) - l'inapplicabilità della clausola di equivalenza alle «norme del codice civile non richiamate espressamente nella [medesima] legge, nonché alle disposizioni di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184».

Nondimeno, dopo la legge n. 76 del 2016, sono state riconosciute plurime fonti costitutive di vincoli di filiazione piena, di matrice adottiva o non adottiva, che hanno tra i loro presupposti la relazione del minore con il genitore intenzionale, il quale in tanto può vantare tale qualifica in quanto ha partecipato a un percorso di procreazione medicalmente assistita (PMA) nell'ambito di un rapporto di coppia omoaffettiva.

17.1.- Il primo itinerario, seguito dalla giurisprudenza di legittimità, si è avvalso del varco lasciato aperto dal richiamato ultimo periodo dell'art. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016, per consentire al componente di una coppia omoaffettiva, partner del genitore biologico, di accedere all'adozione in casi particolari, grazie all'estensione interpretativa dell'art. 44, comma 1, lettera *d)*, della legge n. 184 del 1983, dalla mera impossibilità di fatto dell'affidamento preadottivo del minore all'impossibilità giuridica per quest'ultimo a essere adottato (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 30 dicembre 2022, n. 38162 e 8 maggio 2019, n. 12193; prima sezione civile, sentenza 22 giugno 2016, n. 12962).



Tale soluzione è stata recepita da questa Corte a tutela dell'identità del minore, sul presupposto che l'accesso all'adozione in casi particolari si fonda sulla relazione instaurata tra il bambino e il genitore intenzionale, che è tale per aver condiviso nell'ambito di una coppia omoaffettiva una procedura di PMA effettuata all'estero, da cui deriva una assunzione di responsabilità genitoriale (sentenze n. 79 del 2022, n. 33 e n. 32 del 2021, n. 221 del 2019 e n. 272 del 2017).

La richiamata fonte di riconoscimento del vincolo di filiazione con il genitore intenzionale trova oggi applicazione ai casi in cui il bambino sia nato a seguito della procedura, contraria all'ordine pubblico, di surrogazione di maternità effettuata all'estero.

17.2.- Di seguito, questa Corte, intervenendo, invece, sulla diversa fattispecie della PMA effettuata all'estero da due donne, ha direttamente ammesso il sorgere di un vincolo di filiazione piena con la madre intenzionale, sul mero presupposto della sua assunzione di responsabilità genitoriale, che discende dalla partecipazione, come componente della coppia omoaffettiva, alla richiamata procedura. La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita) ha, in tal modo, reso applicabile al genitore intenzionale parte di una coppia omoaffettiva la disciplina codicistica sul riconoscimento del figlio (sentenza n. 68 del 2025), cui si collega anche l'esperibilità della dichiarazione giudiziale del vincolo di filiazione (art. 269, primo comma, cod. civ.).

17.3.- Ancora, la rilevanza giuridica di relazioni di filiazione che coinvolgano coppie omoaffettive è testimoniata dall'estensione, alla donna genitore intenzionale che risulti quale genitore dai registri dello stato civile, di una tutela giuslavoristica e previdenziale, correlata all'esigenza di accudimento del figlio. La sentenza n. 115 del 2025 ha, infatti, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 27-*bis* del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nella parte in cui non riconosce alla madre intenzionale il congedo di paternità obbligatorio.

Infine, non può tacersi che lo stesso legislatore, con l'art. 1, comma 25, della legge n. 76 del 2016, ha reso applicabile ai componenti dell'unione civile l'art. 12-*ter* della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio), che fa riferimento alla destinazione in parti eguali ai genitori, fra i quali sia stata pronunciata sentenza di scioglimento o di cessazione degli effetti civili, della pensione di reversibilità loro spettante per la morte di un figlio deceduto per fatti di servizio.

17.4.- Nella richiamata evoluzione si inserisce, dunque, anche la giurisprudenza di questa Corte che, proprio a tutela dell'identità dell'adottando minore d'età, ha già ammesso il sorgere di un vincolo di filiazione in favore di un genitore non biologico di una coppia omoaffettiva, che instaura una relazione con il minore, in ragione della scelta della coppia di avvalersi all'estero della PMA.

Oltretutto, lo status attribuito al minore è stato qualificato da questa Corte come di filiazione piena, in quanto le fattispecie previste dall'art. 44, comma 1, della legge n. 184 del 1983 disegnano rapporti con la famiglia d'origine tali da giustificare un'adozione, e non un mero affido, e dunque - alla luce della funzione dell'adozione in casi particolari - rendono irragionevole che il minore sia privato della pienezza dei nuovi legami affettivi anche con i parenti dell'adottante (sentenza n. 79 del 2022). Tale adozione è "particolare" per le modalità di accesso e per la possibilità di mantenere talune relazioni con i parenti d'origine, ma non deve risultare "particolare" nell'attribuire al minore uno status di figlio dimidiato.

In ogni caso, questa Corte ha già riconosciuto lo status pieno al figlio della madre intenzionale, senza il tramite dell'adozione, sulla base di presupposti costitutivi del vincolo di filiazione correlati alla mera assunzione di responsabilità di quest'ultima, nell'ambito di una coppia omoaffettiva (sentenza n. 68 del 2025).

Alla luce di questa evoluzione dell'ordinamento, non è giuridicamente giustificabile assumere l'incompatibilità tra un vincolo di coppia omoaffettiva, qual è l'unione civile, e la costituzione di "rapporti verticali".

A tale status familiare può, dunque, ben associarsi un unico status di figlio adottivo.

18.- Tanto premesso, l'art. 294, secondo comma, cod. civ. disvela i tratti di una norma che lede in maniera sproporzionata l'identità personale dell'adottando maggiore d'età e degli adottanti.

Evidenziato il rilievo che l'identità personale ha acquisito a livello funzionale e strutturale nell'ambito dell'istituto in esame, si palesa l'irragionevolezza del sacrificio che la norma censurata comporta rispetto al diritto tutelato dall'art. 2 Cost.

A fronte di una prolungata relazione affettiva assimilabile a un legame familiare con ambo i componenti di un'unione civile, l'art. 294, secondo comma, cod. civ. inibisce a priori e astrattamente l'accesso all'adozione a uno dei due.

Vero è che ogni diritto è perimetrato e può essere limitato in un bilanciamento di interessi, ma quanto sopra argomentato dimostra l'irragionevolezza e la non proporzionalità del pregiudizio imposto.

Pur essendo, infatti, legittima la finalità perseguita dalla norma censurata - là dove mira a evitare un meccanismo di sovrapposizione di plurimi stati di filiazione adottiva - nondimeno, lo strumento giuridico di cui si è avvalso il legislatore, ovverosia la necessità imposta all'adottando e alla coppia unita civilmente di operare una scelta fra uno dei due componenti dell'unione, è sproporzionato rispetto allo scopo.

Il medesimo fine, infatti, può essere conseguito riconoscendo che il vincolo dell'unione civile, costitutivo di un unico status, può ben riflettersi in un unico status di figlio adottivo della coppia.

In definitiva, stante la possibilità di preservare la *ratio* della norma censurata e in presenza del consenso di tutti i richiedenti l'adozione, nonché degli assensi stabiliti dalla legge, non sussistono controinteressi che, in una logica di bilanciamento, si oppongano alla tutela dell'identità personale, il che palesa l'irragionevole e sproporzionata lesione che essa subisce.

Come questa Corte ha già in passato rilevato, se «[l]a valorizzazione di una storia affettiva, per la parte in cui ha già trovato solida espressione sociale, riflette l'esistenza di un maturato percorso di identità personale», tale percorso non può irragionevolmente e in maniera sproporzionata «essere privato del dovuto riconoscimento giuridico, pena la violazione» dell'art. 2 Cost. (sentenza n. 5 del 2024, punto 6.4.; nello stesso senso, sentenza n. 215 del 2025, punto 3.4.).

19.- Alle medesime conclusioni si perviene in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU.

19.1.- Il procedimento di adozione di una persona maggiore d'età può coinvolgere - secondo la giurisprudenza convenzionale - sia la vita privata sia quella familiare, non solo del genitore biologico, ma soprattutto di adottando e adottanti (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, parere consultivo 13 aprile 2023, su domanda della Corte suprema della Finlandia; prima sezione, sentenza 13 dicembre 2007, Emonet e altri contro Svizzera, paragrafi 34, 37 e 38).

In particolare, sebbene la Corte di Strasburgo riconosca agli Stati contraenti un ampio margine di apprezzamento nella disciplina del procedimento di adozione (ancora, parere consultivo 13 aprile 2023), nondimeno, essa ha più volte affermato che tale margine si restringe quando - come nel caso dell'adozione civile nel nostro ordinamento - venga in rilievo un aspetto particolarmente importante dell'esistenza o dell'identità di un individuo, che intercetta il concetto di vita familiare oltre a quello di vita privata (Corte EDU, quinta sezione, sentenza 24 marzo 2022, C.E. e altri contro Francia, paragrafi 85 e 88; seconda sezione, sentenza 6 dicembre 2022, K.K. e altri contro Danimarca, paragrafo 52; prima sezione, sentenza 13 dicembre 2007, Emonet e altri contro Svizzera, paragrafo 68).

19.2.- Appurata la rilevanza del diritto al rispetto della vita privata e familiare nella vicenda dell'adozione del maggiore d'età, emerge come la disciplina dell'art. 294, secondo comma, cod. civ. non risponda alle condizioni richieste dall'art. 8 CEDU.

Come già sopra evidenziato, la norma censurata mira a evitare una sovrapposizione di plurimi stati di figlio adottivo e, pertanto, persegue uno scopo legittimo (Corte EDU, plenaria, sentenza 17 ottobre 1986, Rees contro Regno Unito, paragrafo 37; grande camera, sentenza 16 luglio 2014, Hämäläinen contro Finlandia, paragrafo 65).

Tuttavia, la soluzione normativa adottata, che si traduce nel divieto per uno dei due componenti l'unione civile di accedere all'adozione, risulta un mezzo sproporzionato rispetto allo scopo legittimo perseguito e non realizza un giusto equilibrio tra gli interessi concorrenti rilevanti.

Per un verso, l'ordinamento non offre soluzioni alternative al diniego dell'accesso all'adozione per uno dei due componenti dell'unione con i quali l'adottando ha intessuto, a livello sociale, una relazione affettiva di carattere familiare (Corte EDU, grande camera, sentenza 16 luglio 2014, Hämäläinen contro Finlandia, paragrafi 76-78 e 87; quinta sezione, sentenza 24 marzo 2022, C.E. e altri contro Francia, paragrafi 105-114).

Per un altro verso, basterebbe a garantire lo scopo della norma censurata riconoscere che chi viene adottato dai componenti di un'unione civile, legati da un unico status, acquisisce un unico status di figlio adottivo.

Da questo discende che essa non realizza un giusto equilibrio tra gli interessi concorrenti rilevanti e, dunque, lede il diritto al rispetto della vita familiare, oltre che di quella privata, in violazione di un obbligo positivo derivante dal diritto internazionale (Corte EDU, grande camera, parere consultivo 10 aprile 2019, su domanda della Corte di cassazione francese, paragrafi 46 e 52-54; sentenza C.E. e altri contro Francia, paragrafi 78-82 e 103-104).

In conclusione, sebbene la Corte EDU non si sia ancora specificamente pronunciata sull'adozione della persona maggiore d'età da parte di una coppia omoaffettiva unita da un vincolo quale l'unione civile, nondimeno questa Corte ritiene che i princìpi enunciati dalla CEDU e dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, alla luce dei caratteri propri dell'adozione civile nell'ordinamento italiano, inducano a ravvisare una violazione del diritto al rispetto della vita familiare, oltre che di quella privata.

Del resto, questa Corte ha già affermato che la conformità alle interpretazioni offerte dalla Corte di Strasburgo «non vincola ad attendere un preciso pronunciamento rispetto a una specifica vicenda, per poter accertare la violazione delle norme convenzionali» (sentenza n. 33 del 2025). Ciò vale tanto più a fronte di diritti, come quello sancito

dall'art. 8 CEDU, la cui tutela impone agli Stati contraenti obblighi non soltanto negativi, ma anche positivi (Corte EDU, seconda sezione, sentenza 27 aprile 2010, Moretti e Benedetti contro Italia, in tema di domanda di adozione degli affidatari presa in considerazione tardivamente dalle autorità italiane; seconda sezione, sentenza 20 gennaio 2015, Gözüm contro Turchia, paragrafo 44; grande camera, sentenza 4 dicembre 2007, Dickson contro Regno Unito, paragrafo 70; quanto alla vita familiare, seconda sezione, sentenza 13 gennaio 2009, Todorova contro Italia, paragrafo 69).

20.- Alla luce delle considerazioni svolte, l'art. 294, secondo comma, cod. civ. va dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede che anche i componenti di un'unione civile possano adottare la medesima persona.

Una volta resa ammissibile l'adozione del maggiore d'età per i componenti dell'unione civile, trovano applicazione tutte le norme stabilite nella disciplina di tale istituto (artt. 291 e seguenti cod. civ.).

Esse, infatti, rientrano sotto l'egida dell'art. 1, comma 20, ultimo periodo, della legge n. 76 del 2016, secondo cui «[r]esta fermo quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti».

Un chiarimento merita soltanto il profilo che attiene alla disciplina del cognome da attribuire all'adottato.

Come si è già anticipato (*supra*, punti 16.1. e 16.2.), infatti, la legge n. 76 del 2016 contempla una peculiare disciplina del cognome nell'unione, che consente alle parti di assumere, per la sua durata, un cognome comune scegliendolo tra i loro, nonché alla parte dell'unione di anteporre o posporre al cognome comune il proprio, se diverso.

Sennonché quello dell'art. 1, comma 10, della legge n. 76 del 2016 è un cognome d'uso, che viene dichiarato all'ufficiale di stato civile, ma non viene registrato all'anagrafe (art. 20, comma 3-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, recante «Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente»; sentenza n. 212 del 2018). Inoltre, esso ha una funzione focalizzata sul rapporto di coppia e non condiziona l'attribuzione del cognome ai figli, similmente alla disciplina, oramai peraltro desueta, dell'art. 143-*bis* cod. civ. operante nel rapporto tra coniugi.

Di conseguenza, anche all'adozione del maggiore d'età da parte dei componenti dell'unione civile troverà applicazione l'art. 299, terzo comma, cod. civ., come risultante dalla sentenza n. 131 del 2022, secondo cui l'adottato assume i cognomi degli adottanti, nell'ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l'accordo, al momento dell'adozione, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto.

21.- Resta assorbita la censura sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento fra le parti dell'unione civile e i coniugi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 294, secondo comma, del codice civile, nella parte in cui non prevede che anche i componenti di un'unione civile possano adottare la medesima persona;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 294, secondo comma, cod. civ., sollevata, in riferimento all'art. 10 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Milano, sezione prima civile, in composizione collegiale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

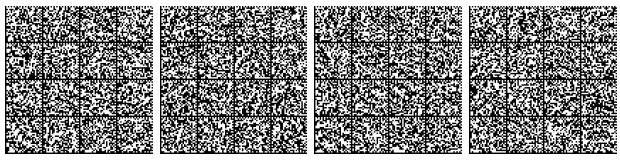
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 12 novembre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260195



N. **196**

Sentenza 5 ottobre - 12 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Riunione in luogo pubblico o aperto al pubblico - Obbligo di preavviso al questore -Rilevanza penale dell'omissione - In via subordinata: sanzione dell'arresto e dell'ammenda in via cumulativa anziché alternativa, in caso di inosservanza - Denunciata violazione della libertà, anche sovranazionale, di riunione e della libertà di manifestazione del pensiero e inosservanza degli obblighi internazionali - *Ius superveniens* - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

Reati e pene - Danneggiamento - Danneggiamento commesso in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico - Permanenza, successivamente alla novella introdotta per mezzo di decreto legislativo del 2016 e vigente fino al 2019, della rilevanza penale del fatto - Violazione dei principi e dei criteri direttivi di delega - Illegittimità costituzionale.

– Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, art. 18, terzo comma; decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7, art. 2, comma 1, lettera *l)*; codice penale, art. 635.

– Costituzione, artt. 3, 17, 21, 25, secondo comma, 27, terzo comma, 76 e 117; Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, art. 21; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 11.

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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 18, terzo comma, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), e dell'art. 635, terzo comma, già primo comma, del codice penale, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *l)*, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), nonché del medesimo art. 2, comma 1, lettera *l)*, promossi dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, con ordinanze del 16 giugno 2025, rispettivamente iscritte ai numeri 145 e 153 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 35 e 36, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2026 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi l'avvocato Antonello Ciervo per C. L. e N. A., nonché l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 5 ottobre 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 16 giugno 2025, iscritta al n. 145 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato plurime questioni di legittimità costituzionale, censurando:

- in via principale, l'art. 18, terzo comma, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), per violazione degli artt. 17, 21 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 21 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (PIDCP) e all'art. 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU);

- ancora in via principale, l'art. 635, terzo comma, già primo comma, del codice penale, per violazione degli artt. 3, 17, 21, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost.;

- in via subordinata, l'art. 2, comma 1, lettera *l)*, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), nonché, di riflesso, l'art. 635, terzo comma, già primo comma, cod. pen., per violazione dell'art. 76 Cost.

Il rimettente espone di dover giudicare dell'imputazione per il reato contravvenzionale di cui all'art. 18, terzo comma, del r.d. n. 773 del 1931, ascritta a sette persone per aver esse, in concorso tra loro, promosso una manifestazione in luogo pubblico senza darne previo avviso al questore; di dover altresì giudicare dell'imputazione per il delitto di danneggiamento, ascritta a uno dei partecipanti alla suddetta manifestazione, per aver egli, nel corso della stessa, rotto l'asta della bandiera italiana esposta all'esterno di una scuola (fatti, questi, verificatisi nell'aprile 2019).

Quanto all'art. 18, terzo comma, del r.d. n. 773 del 1931, il Tribunale di Firenze non censura la previsione dell'obbligo di avviso, ma quella della sanzione penale in caso di inosservanza.

A parere del giudice *a quo*, la disposizione censurata violerebbe, innanzitutto, gli artt. 17 e 21 Cost., essendo invero «sproporzionata la previsione dell'incriminazione per tutte le ipotesi di omesso preavviso da parte degli organizzatori, a prescindere dalla tipologia di riunione, dall'entità della stessa, dal numero dei partecipanti (effettivi o attesi), dal luogo e dai mezzi di svolgimento, nonché dalle conseguenze che ne derivino».

Sarebbe violato altresì l'art. 117 Cost., in relazione all'art. 21 PIDCP e all'art. 11 CEDU, in quanto, alla luce dell'interpretazione del Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani e in base alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la mancanza di preavviso per una riunione pubblica, anche quando lo stesso sia prescritto, non potrebbe costituire, di per sé, ragione di inflizione di una sanzione penale.

L'art. 635, terzo comma, già primo comma, cod. pen. è censurato nella parte in cui prevede la rilevanza penale del fatto di chi distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico.

Secondo il rimettente, sarebbero violati gli artt. 3, 17 e 21 Cost., essendo irragionevole «far dipendere la rilevanza penale di una medesima condotta dal fatto che la stessa sia tenuta in occasione di una manifestazione», ciò significando «in sostanza punire l'esercizio del diritto (libertà di riunione ed eventualmente libertà di manifestazione del pensiero) che si esprime in quella manifestazione».

Per vero, insiste il giudice *a quo*, «[i]l danneggiamento non determina una maggior offesa al bene giuridico tutelato per il solo fatto di essere realizzato in occasione di una manifestazione in luogo pubblico o aperto al pubblico»; ne sarebbe violato il principio di offensività enucleabile dall'art. 25, secondo comma, Cost., insieme al finalismo rieducativo della pena sancito dall'art. 27, terzo comma, Cost., giacché, inflitta per una condotta inoffensiva, la sanzione apparirebbe incomprensibile a chi la subisce.

La censura subordinata attinge l'art. 2, comma 1, lettera *l)*, del d.lgs. n. 7 del 2016, poiché esso, nel sostituire il primo comma dell'art. 635 cod. pen., mantenendo la rilevanza penale del danneggiamento qualora commesso in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico, avrebbe violato i principi e criteri direttivi della delega legislativa.

Il legislatore delegato non avrebbe osservato quanto prescritto dall'art. 2, comma 3, lettere *a)*, numero 5), e *c)*, della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), che prevedeva l'abolizione del reato di danneggiamento semplice e l'applicazione ad esso di una sanzione pecuniaria civile, senza alcuna eccezione per l'ipotesi di commissione in occasione di pubbliche manifestazioni.

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

L'inammissibilità deriverebbe dal carattere ipotetico delle questioni medesime, soprattutto quella riferita alla contravvenzione, rispetto alla quale lo stesso giudice *a quo* dà atto essere intervenuta la prescrizione del reato.

Le questioni sarebbero comunque prive di fondamento.

Prevedendo solo una contravvenzione, l'art. 18, terzo comma, del r.d. n. 773 del 1931 avrebbe assicurato una tutela proporzionata dell'ordine pubblico, questa esigendo un controllo ex ante della pericolosità della manifestazione.

D'altro canto, la rilevanza penale del danneggiamento commesso in occasione di una manifestazione pubblica troverebbe giustificazione nella peculiare offensività della lesione patrimoniale realizzata in tale contesto, rientrando nella discrezionalità del legislatore porre «limiti ragionevoli e proporzionati all'esercizio dei diritti fondamentali quando essi risultino necessari per la tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti».

1.2.- Si sono costituiti in giudizio, con atti separati, C. L. e N. A., entrambi imputati nel giudizio principale per il reato di cui all'art. 18, terzo comma, del r.d. n. 773 del 1931, in relazione al quale gli stessi hanno sollecitato l'accoglimento delle questioni.

2.- Con ordinanza del 16 giugno 2025, iscritta al n. 153 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 17, 21 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 21 PIDCP e all'art. 11 CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, terzo comma, del r.d. n. 773 del 1931, nella parte in cui stabilisce la rilevanza penale dell'omesso avviso al questore e, in subordine, nella parte in cui prevede, per tale omissione, le pene dell'arresto e dell'ammenda «cumulativamente anziché alternativamente».

Il rimettente espone di dover giudicare dell'imputazione per il reato contravvenzionale, di cui alla norma censurata, ascritta a cinque persone che avrebbero, in concorso tra loro, promosso una manifestazione in luogo pubblico senza darne previo avviso al questore (fatto verificatosi nel gennaio 2023).

La questione principale ricalca quella sollevata nell'altra ordinanza, sempre circa la rilevanza penale dell'omesso preavviso, che appare al rimettente difforme dal canone di proporzionalità, riveniente dai parametri interni e sovranazionali.

Collegata alla domanda di oblazione presentata da alcuni tra gli imputati, non essendo essa ammessa dagli artt. 162 e 162-*bis* cod. pen. per i reati puniti cumulativamente con arresto e ammenda, la questione subordinata richiama ancora il principio di proporzionalità, che sarebbe leso dall'applicazione necessaria della pena detentiva.

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

La difesa statale eccepisce un difetto di incidentalità, assumendo che il giudizio principale si risolva, nella specie, in un mero strumento di denuncia dell'illegittimità costituzionale della norma.

Nel merito, l'Avvocatura deduce che la sanzione penale per l'omesso preavviso «è direttamente proporzionale alle rilevanti ripercussioni che la mancata comunicazione potrebbe avere sulla sicurezza dei cittadini ed in generale sull'incolumità pubblica», essendo tale comunicazione «funzionale all'esercizio del diritto di riunirsi, manifestare ed esprimere il proprio pensiero in piena sicurezza».

Non fondata sarebbe anche la questione subordinata, giacché «la previsione della sola sanzione pecuniaria e la conseguente possibilità di accesso all'oblazione» impedirebbero «una deterrenza sufficiente a tutelare il bene giuridico dell'ordine pubblico».

2.2.- Ha depositato opinione scritta, quale amicus curiae, l'Unione camere penali italiane (UCPI).

L'epigrafe dell'atto fa riferimento all'ordinanza iscritta al n. 153 reg. ord. del 2025, ma le conclusioni menzionano l'ordinanza iscritta al n. 145 reg. ord. del 2025, e a questa si richiamano invero gli argomenti dell'UCPI, che auspica l'accoglimento delle censure sia per l'art. 18 del r.d. n. 773 del 1931, sia per l'art. 635 cod. pen.

L'opinione - ammessa con decreto presidenziale del 22 dicembre 2025 - sviluppa la tesi del carattere sproporzionato dell'incriminazione dell'omesso preavviso di riunione.

Quanto al danneggiamento occasionato da pubbliche manifestazioni, si denuncia un cedimento alla logica del «tipo normativo del luogo», contrastante con il principio di offensività.

3.- Entrambe le ordinanze di rimessione sono state messe a ruolo per l'udienza pubblica del 25 febbraio 2026, e in prossimità della stessa C. L. ha depositato memoria illustrativa.

4.- Attesa la sopravvenuta emanazione del decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell'interno, nonché di immigrazione e protezione internazionale), le questioni sono state rinviate a nuovo ruolo.

Essendo stato il d.l. n. 23 del 2026 convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2026, n. 54, è stata fissata nuova udienza di discussione.

Considerato in diritto

5.- Con le due ordinanze indicate in epigrafe (n. 145 e n. 153 reg. ord. del 2025), il Tribunale di Firenze ha censurato l'art. 18, terzo comma, del r.d. n. 773 del 1931, per violazione degli artt. 17, 21 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 21 PIDCP e all'art. 11 CEDU, nella parte in cui prevedeva la rilevanza penale dell'omesso preavviso al questore da parte dei promotori di una manifestazione in luogo pubblico.

In via subordinata, la seconda ordinanza (n. 153 reg. ord. del 2025) ha censurato la medesima norma, con riferimento agli stessi parametri, nella parte in cui per l'omesso preavviso al questore, prevedeva le pene dell'arresto e dell'ammenda «cumulativamente anziché alternativamente».

5.1.- La prima ordinanza (n. 145 reg. ord. del 2025) ha altresì censurato l'art. 635, terzo comma, già primo comma, cod. pen., in riferimento agli artt. 3, 17, 21, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede la rilevanza penale del fatto di chi distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico.

In via subordinata, la medesima ordinanza ha censurato l'art. 2, comma 1, lettera *l)*, del d.lgs. n. 7 del 2016, e di riflesso l'art. 635, terzo comma, già primo comma, cod. pen., nella parte in cui, omettendo di depenalizzare la suddetta fattispecie di danneggiamento, avrebbe violato, con i principi e criteri direttivi della delega legislativa, l'art. 76 Cost.

5.2.- Parzialmente coincidenti nell'oggetto, i giudizi vanno riuniti e decisi con unica sentenza.

6.- Si esaminano dapprima le questioni aventi ad oggetto l'art. 18, terzo comma, del r.d. n. 773 del 1931, giacché sollevate da entrambe le ordinanze di rimessione.

6.1.- Tale disposizione sanzionava con l'arresto e l'ammenda i promotori di una riunione in luogo pubblico che non ne avessero dato avviso al questore almeno tre giorni prima.

L'art. 9, comma 1, lettera *a)*, numero 1), del d.l. n. 23 del 2026, come convertito, ha disposto che, al terzo comma dell'art. 18 del r.d. n. 773 del 1931, le parole «sono puniti con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da lire mille a quattromila» sono sostituite dalle parole «sono soggetti alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000 a euro 10.000».

6.2.- Per tali questioni si impone la restituzione degli atti al giudice rimettente, affinché valuti l'incidenza della sopravvenuta norma di depenalizzazione, agli effetti dell'art. 2, secondo comma, cod. pen.

Restano assorbite le eccezioni di inammissibilità delle questioni medesime, formulate dall'Avvocatura generale dello Stato, argomentate dal carattere ipotetico delle stesse e dal difetto di incidentalità: la restituzione degli atti per *ius superveniens*, infatti, «si impone prima di ogni altra valutazione, anche in ordine alla modalità di formulazione delle censure» (ordinanza n. 25 del 2017).

7.- Devono essere invece scrutinate nel merito le questioni concernenti la rilevanza penale del danneggiamento occasionato da pubbliche manifestazioni.

7.1.- Tali questioni sono state sollevate da una sola delle ordinanze in epigrafe (n. 145 reg. ord. del 2025): in via principale, è censurato l'art. 635, terzo comma, già primo comma, cod. pen., per violazione degli artt. 3, 17, 21, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., in quanto la rilevanza penale della fattispecie lederebbe i canoni di ragionevolezza, offensività e finalismo rieducativo della pena; in via subordinata, è censurata la stessa disposizione, quale riflesso dell'art. 2, comma 1, lettera *l)*, del d.lgs. n. 7 del 2016, per violazione dell'art. 76 Cost., poiché l'omessa depenalizzazione della fattispecie medesima avrebbe violato i principi e criteri direttivi della delega legislativa.

Nonostante il rimettente la presenti come subordinata, deve essere esaminata per prima la questione dell'eccesso di delega.

Spetta infatti a questa Corte porre nel debito ordine logico-giuridico le questioni in scrutinio e quella relativa all'art. 76 Cost. è preliminare, investendo il corretto esercizio della funzione legislativa (sentenza n. 250 del 2016).

7.2.- Tale questione è fondata.

7.2.1.- Giova premettere che, anteriormente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 7 del 2016, l'art. 635 cod. pen., al primo comma, puniva, a querela della persona offesa, il cosiddetto danneggiamento semplice, ovvero la generica condotta di distruzione, dispersione, deterioramento o procurata inservibilità di cose mobili o immobili, non altrimenti qualificate, stabilendo la pena alternativa della reclusione fino a un anno o della multa fino a lire tremila.



Il secondo comma dello stesso art. 635, al numero 1), prevedeva la pena della reclusione da sei mesi a tre anni e la procedibilità d'ufficio per alcune ipotesi aggravate, tra le quali il danneggiamento commesso con violenza alla persona o con minaccia.

La commissione del fatto in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico non era prevista, di per sé, come elemento aggravante del danneggiamento, né era sufficiente a integrare la fattispecie aggravata di cui all'art. 635, secondo comma, numero 1), cod. pen., la cui configurabilità esigeva una specifica condotta violenta o minacciosa, strumentale alla commissione del danneggiamento (Corte di cassazione, quinta sezione penale, sentenza 9 maggio-7 luglio 2014, n. 29578), o quantomeno contestuale al fatto produttivo dello stesso (Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenza 12 dicembre 2014-14 gennaio 2015, n. 1377).

7.2.2.- Quindi, l'art. 2, comma 3, lettera *a)*, numero 5), della legge n. 67 del 2014, nell'indicare tra i principi e criteri direttivi della delegazione legislativa l'indistinta abrogazione del reato previsto dal primo comma dell'art. 635 cod. pen., non poteva che riferirsi anche al danneggiamento commesso in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico.

Invero, non rientrando tra le ipotesi aggravate di cui al secondo comma dell'art. 635 cod. pen., questa fattispecie di danneggiamento faceva necessariamente parte della sfera applicativa del primo comma dello stesso art. 635, quale danneggiamento semplice.

La legge delega dava, dunque, l'inequivoca indicazione di depenalizzare la fattispecie in questione, istituendo, anche per essa, una sanzione pecuniaria civile, aggiuntiva al risarcimento del danno dell'offeso (art. 2, comma 3, lettere c, d ed e della legge n. 67 del 2014).

7.2.3.- Come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera *l)*, del d.lgs. n. 7 del 2016, il primo comma dell'art. 635 cod. pen. ha invece stabilito che il danneggiamento commesso in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni, al pari di quello commesso con violenza alla persona o con minaccia.

7.2.4.- Per effetto dell'art. 7, comma 1, lettera *d)*, numeri 1) e 2), del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53 (Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2019, n. 77, la fattispecie del danneggiamento commesso in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico è stata trasferita dal primo al terzo comma dell'art. 635 cod. pen., e qui sottoposta a una pena detentiva ancora più elevata (reclusione da uno a cinque anni).

Alla pena detentiva è stata aggiunta la multa fino a 10.000 euro dall'art. 3, comma 1, della legge 22 gennaio 2024, n. 6 (Disposizioni sanzionatorie in materia di distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici e modifiche agli articoli 518-*duodecies*, 635 e 639 del codice penale).

7.2.5.- L'art. 12, comma 1, del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario), convertito nella legge 9 giugno 2025, n. 80, ha aggiunto, poi, allo stesso terzo comma dell'art. 635 cod. pen. un secondo periodo, per cui attualmente tale comma punisce il danneggiamento occasionato da manifestazioni pubbliche con la reclusione da uno a cinque anni e la multa fino a 10.000 euro (primo periodo), ma se vi è stata anche violenza o minaccia la pena è della reclusione da un anno e sei mesi a cinque anni e della multa fino a 15.000 euro (secondo periodo).

A essere rilevante nel caso di specie è però la formulazione introdotta dal d.lgs. n. 7 del 2016, tenuto conto che il reato oggetto del giudizio *a quo* è stato commesso nell'aprile 2019, e quindi prima della entrata in vigore del d.l. n. 53 del 2019.

7.2.6.- Come visto, per effetto dell'intervento del legislatore delegato, una fattispecie di reato che avrebbe dovuto essere depenalizzata non soltanto ha conservato rilevanza penale, ma ha subito un notevole aggravamento di pena, che da pecuniaria e solo alternativamente detentiva è divenuta esclusivamente detentiva, per di più con l'introduzione di un minimo edittale, prima non previsto, e la triplicazione del massimo.

La giurisprudenza di legittimità ha quindi escluso la continuità normativa tra il danneggiamento occasionato da manifestazioni pubbliche nell'anteriore configurazione di danneggiamento semplice e il titolo autonomo di reato definito dal d.lgs. n. 7 del 2016 (Corte di cassazione, sesta sezione penale, sentenza 6 giugno-4 settembre 2018, n. 39919).

È mutato, contra reum, anche il regime di procedibilità, il nuovo reato essendo perseguibile d'ufficio e non più, come l'anteriore danneggiamento semplice, a querela della persona offesa (Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenza 4 aprile-8 luglio 2019, n. 29588).

7.2.7.- Questa Corte segue costantemente la distinzione tra l'inattuazione parziale della delega, che non determina una violazione dell'art. 76 Cost. laddove non comporti uno stravolgimento della legge di delegazione, e l'inosservanza

di uno specifico criterio di delega, che viceversa inevitabilmente si risolve in una violazione del parametro costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 223 del 2019).

In particolare, riguardo all'attuazione della delega di cui alla legge n. 67 del 2014, nella sentenza n. 81 del 2025 si è ritenuto che non abbia violato l'art. 76 Cost. l'omessa depenalizzazione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, pur oggetto nella delega di un'indicazione di depenalizzazione "nominativa", trattandosi appunto di un cosiddetto eccesso in minus, ovvero della mera inattuazione parziale della delega, non di un'alterazione sostanziale di un criterio di delega.

Quest'ultima ricorre invece nel caso odierno, nel quale alla mancata depenalizzazione del titolo di reato (danneggiamento semplice occasionato da manifestazioni pubbliche) si è associata una modificazione in peius del quadro edittale e del regime di procedibilità.

Ancora riguardo alla delega di cui alla legge n. 67 del 2014, questa Corte, nella sentenza n. 154 del 2025, ha escluso la violazione dell'art. 76 Cost., con specifico riferimento al reato di guida senza patente, avendo il legislatore delegato, a fronte del criterio di depenalizzazione del reato-base, tenuta ferma la rilevanza penale dell'anteriore fattispecie aggravata, contestualmente trasformata in fattispecie autonoma di reato: caso opposto all'odierno, in cui una fattispecie-base, che come tale avrebbe dovuto essere depenalizzata, è stata innovativamente equiparata a una fattispecie aggravata, per confermarne la rilevanza penale quale fattispecie autonoma di reato.

7.2.8.- Durante i lavori preparatori del d.lgs. n. 7 del 2016, come si evince dalla relazione illustrativa dello schema di decreto, la 2ª Commissione del Senato (Giustizia) aveva invitato il Governo a riformulare la fattispecie di danneggiamento penalmente rilevante, eliminando il richiamo alle manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, ma il rilievo è stato disatteso, con l'argomento che il danneggiamento commesso durante lo svolgimento di tali manifestazioni sarebbe una condotta intrinsecamente minacciosa, dotata di un connotato strutturale di violenza, quindi assimilabile all'ipotesi di cui all'art. 635, secondo comma, numero 1), cod. pen.

Difforme dal dato letterale di questa disposizione, e dalla rammentata giurisprudenza di legittimità, tale argomento è ridondato in una obiettiva violazione del criterio di delega.

La discrezionalità del legislatore delegato si rapporta al grado di specificità del criterio di delega e il parere delle Commissioni parlamentari, sebbene non vincolante, rappresenta pur sempre un elemento rilevante di esegesi della legge di delegazione (tra molte, sentenza n. 127 del 2017).

Nella specie, al cospetto di un criterio di delega specifico, mirato all'abrogazione di tutte le fattispecie rientranti nel primo comma dell'art. 635 cod. pen., il legislatore delegato ha arbitrariamente scelto di enuclearne una, mantenendone - anzi, aggravandone - la rilevanza penale, nonostante il parere contrario espresso dalla competente Commissione parlamentare, peraltro in aderenza alla giurisprudenza della Corte di cassazione.

8.- In definitiva, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *l)*, del d.lgs. n. 7 del 2016, per violazione dell'art. 76 Cost., nella parte in cui, sostituendo il primo comma dell'art. 635 cod. pen., fa riferimento alle manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico.

La declaratoria di illegittimità costituzionale ha un ambito temporale definito, poiché dall'entrata in vigore del d.l. n. 53 del 2019, intervenuta il 15 giugno 2019, la rilevanza penale del danneggiamento occasionato da pubbliche manifestazioni ha una base normativa autonoma, da quella oggi dichiarata costituzionalmente illegittima per eccesso di delega.

A partire dalla data suddetta - quindi anche attualmente - tale condotta costituisce reato punito con la pena detentiva e pecuniaria.

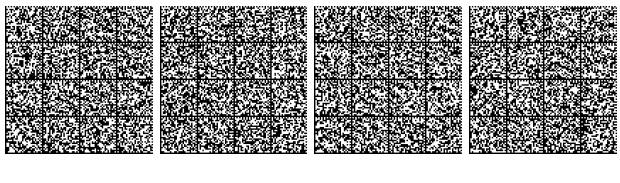
Resta assorbita la questione sollevata nei riguardi dell'art. 635, terzo comma, già primo comma, cod. pen. al metro degli artt. 3, 17, 21, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera l)*, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), nella parte in cui, sostituendo il primo comma dell'art. 635 del codice penale, fa riferimento alle manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico;*



2) ordina la restituzione degli atti al giudice rimettente, riguardo alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, terzo comma, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), sollevate, in riferimento agli artt. 17, 21 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 21 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e all'art. 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, con le ordinanze indicate in epigrafe.

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

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 12 novembre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260196

N. **197**

Ordinanza 7 ottobre - 12 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili (FER) - Disposizioni urgenti per l'individuazione delle aree idonee a ospitare impianti FER - Obbligo per le regioni di adottare, entro centoventi giorni decorrenti dal 21 gennaio 2026 (data di entrata in vigore della novella), una legge di individuazione di aree idonee ulteriori rispetto a quelle già qualificate tali dal legislatore statale - Intervento sostitutivo statale in caso di inottemperanza da parte del legislatore regionale ai criteri, ai principi e agli obiettivi posti dalla legge statale - Irragionevolezza e violazione della competenza legislativa regionale in riferimento all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'UE - Illegittimità costituzionale parziale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili (FER) - Disposizioni urgenti per l'individuazione delle aree idonee a ospitare impianti FER - Individuazione degli interventi realizzabili nelle zone di protezione dei siti UNESCO - Possibile installazione di impianti FER, sia pure limitatamente agli interventi di cui all'Allegato A del d.lgs. n. 190 del 2024 - Violazione della tutela del paesaggio, dell'ambiente, del patrimonio storico e artistico della Nazione - Illegittimità costituzionale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili (FER) - Disposizioni urgenti per l'individuazione delle aree idonee a ospitare impianti FER - Elencazione delle aree idonee su terraferma - Elencazione delle aree idonee per l'installazione degli impianti fotovoltaici - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione dell'autonomia statutaria e dei principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili (FER) - Disposizioni urgenti per l'individuazione delle aree idonee a ospitare impianti FER - Idoneità dei beni del demanio militare o a qualunque titolo in uso al Ministero della difesa (art. 20 del d.l. n. 17 del 2022, come conv.), ivi inclusi gli immobili individuati quali non più utili ai fini istituzionali e non ancora consegnati all'Agenzia del demanio o non ancora alienati, nonché i beni del demanio o a qualunque titolo in uso al Ministero dell'interno, al Ministero della giustizia e agli uffici giudiziari (art. 10 del d.l. n. 144 del 2022, come conv.) - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione dell'autonomia statutaria e della competenza legislativa regionale concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Non fondatezza delle questioni.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili (FER) - Disposizioni urgenti per l'individuazione delle aree idonee a ospitare impianti FER - Impossibilità, per le regioni, di prevedere divieti generali e astratti all'installazione di impianti a fonti rinnovabili - Disposizioni per preservare la destinazione agricola dei suoli - Possibili deroghe del limite massimo per ciascun comune - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione dell'autonomia statutaria e della competenza legislativa regionale concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e dei principi fondamentali nella stessa materia, nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili (FER) - Disposizioni urgenti per l'individuazione delle aree idonee a ospitare impianti FER - Aree idonee a mare - Individuazione per la realizzazione di interventi relativi a impianti di produzione di energia rinnovabile offshore - Inclusione dei porti, per impianti eolici di potenza fino a 100 MW di potenza installata, previa eventuale variante del piano regolatore portuale, ove necessaria, da adottarsi nei tempi indicati - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione delle competenze legislative e amministrative regionali in materia urbanistica e paesaggistica, dell'autonomia statutaria e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili (FER) - Disposizioni urgenti per l'individuazione delle aree idonee a ospitare impianti FER - Disciplina dei regimi amministrativi semplificati - Interventi in attività libera e soggetti alla procedura abilitativa semplificata - Necessità di richiedere l'autorizzazione dell'autorità competente in materia paesaggistica - Esclusione - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione dell'autonomia statutaria in materia di tutela e pianificazione paesaggistica e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

– Decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175, convertito, con modificazioni, nella legge 15 gennaio 2026, n. 4, art. 2, comma 1, lettera *h)*, nella parte in cui, nel decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, ha inserito: l'art. 11-*bis*, commi 1 e 2; l'art. 11-*bis*, comma 1, lettere *g)* e *h)*; l'art. 11-*bis*, commi 3 e 4; l'art. 11-*bis*, comma 3; l'art. 11-*ter*, commi 1 e 2, lettera *b)*; l'art. 11-*quater*; l'art. 11-*quinquies*, in relazione all'Allegato A del medesimo decreto legislativo.
– Costituzione, artt. 3, 5, 9, 114, 116, primo comma, e 117, terzo e quinto comma, 118, 120, secondo comma e 127; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3, 4, 6, 8 e 14; Convenzione per la salvaguardia del patrimonio mondiale culturale e naturale (UNESCO).

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. 2, comma 1, lettera *h)*, del decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175 (Misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 gennaio 2026, n. 4, promosso dalla Regione autonoma Sardegna con ricorso notificato il 19 marzo 2026, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2026 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2026.

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

udito nell'udienza pubblica del 7 ottobre 2026 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi gli avvocati Antonio Saitta e Omar Chessa per la Regione autonoma Sardegna, nonché l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 7 ottobre 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato e depositato il 19 marzo 2026, iscritto al n. 5 reg. ric. del 2026, la Regione autonoma Sardegna ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *h)*, del decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175 (Misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 gennaio 2026, n. 4.

La disposizione è impugnata nella parte in cui ha introdotto gli artt. 11-*bis*, 11-*ter*, 11-*quater* e 11-*quinquies* del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera *b)* e *d)*, della legge 5 agosto 2022, n. 118», il cosiddetto testo unico sui regimi amministrativi delle fonti di energia rinnovabile (d'ora in avanti, anche t.u. rinnovabili). È lamentata la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti e la menomazione delle specifiche attribuzioni riconosciute alla Regione dallo statuto speciale.

La disciplina in esame si inserisce nel contesto normativo volto alla individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (FER), in attuazione degli obiettivi europei di decarbonizzazione e delle esigenze connesse al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

2.- La ricorrente ha preliminarmente illustrato il quadro normativo e giurisprudenziale formatosi a seguito dell'attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, dell'adozione del decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica 21 giugno 2024 , di concerto con il Ministro della cultura e con il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili), nonché del successivo contenzioso amministrativo che ha investito alcune disposizioni di tale d.m.

3.- Con il primo motivo di ricorso, la Regione autonoma Sardegna impugna l'art. 2, comma 1, lettera *h)*, del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, nella parte in cui ha introdotto l'art. 11-*bis*, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 190 del 2024, contenente un elenco di aree considerate idonee all'installazione di impianti FER su terraferma.

Nelle lettere da *a)* a *m)* del comma 1 sono compresi, tra gli altri, siti in cui sono già installati impianti che producono energia dalla stessa fonte rinnovabile, aree oggetto di bonifica, cave e miniere dismesse, discariche, siti dei gestori di infrastrutture ferroviarie, sedimi aeroportuali, beni demaniali statali e ulteriori categorie di territorio specificamente indicate. Il comma 2 è dedicato alla disciplina dell'installazione degli impianti fotovoltaici in zone classificate agricole.

3.1.- Ad avviso della ricorrente, l'art. 11-*bis*, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 190 del 2024 violerebbe gli artt. 3, 4, 6 e 14 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), gli artt. 5 e 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna), il decreto legislativo 18 settembre 2006, n. 267 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna recanti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1949, n. 250, in materia di demanio e patrimonio). Sarebbero inoltre violati gli artt. 116, primo comma, 117, terzo comma, della Costituzione, in riferimento alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nonché il principio di leale collaborazione, di cui agli «artt. 5 e 114 Cost.».

3.2.- La disciplina delle aree idonee si collocherebbe sia nell'ambito della materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, attribuita alla competenza legislativa concorrente dall'art. 117, terzo comma, Cost., sia nelle materie dell'urbanistica e dell'edilizia, riconosciute alla Regione autonoma Sardegna in base allo statuto speciale.

La disposizione statale impugnata introdurrebbe una disciplina di estremo dettaglio nella individuazione delle aree idonee, tale da non lasciare margini effettivi di intervento regionale. Alla Regione verrebbe impedito lo svolgimento della propria funzione pianificatoria e programmatoria del territorio, essendole riconosciuta solo la possibilità di individuare aree ulteriori rispetto a quelle dettagliatamente indicate dalla disposizione in esame.

Ad avviso della ricorrente, sarebbe travalicato il limite costituzionale secondo il quale nelle materie di legislazione concorrente lo Stato ha il potere di fissare i principi fondamentali delle riforme economico-sociali, spettando alle regioni il potere di emanare la disciplina di dettaglio (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 147 del 2012 e n. 341 del 2010).

3.3.- Inoltre, la Regione sarebbe sostanzialmente privata della propria competenza legislativa esclusiva - e correlativamente, di quella amministrativa ex art. 6 dello statuto - in materia di edilizia e urbanistica, di agricoltura e foreste e di tutela del paesaggio, riconosciute dall'art. 3, lettere *d)* e *f)*, dello statuto speciale e dagli artt. 5 e 6 delle relative norme di attuazione di cui al d.P.R. n. 480 del 1975, nonché della potestà legislativa concorrente in materia di produzione e distribuzione dell'energia elettrica, di cui all'art. 4, lettera *e)*, dello statuto.

La ricorrente deduce che, nell'esercizio della propria competenza legislativa primaria, essa potrebbe disporre misure di salvaguardia paesaggistica, anche in deroga a norme legislative statali adottate nell'esercizio della competenza concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Diversamente, non residuerebbe alcuno spazio per la competenza primaria regionale e se ne dovrebbe concludere che ogni norma statale in materia di produzione energetica prevarrebbe sulle disposizioni regionali (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 224 del 2012, n. 275 del 2011 e n. 168 del 2010).

3.4.- D'altra parte, osserva la ricorrente, l'art. 1, comma 3, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), stabilisce che il conseguimento degli obiettivi generali di politica energetica del Paese «è assicurato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione dallo Stato, dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, dalle regioni e dagli enti locali». Pertanto, ogni scelta inerente alla pianificazione e distribuzione dell'energia dovrebbe passare attraverso il coinvolgimento dei territori interessati, in ossequio al principio di leale collaborazione (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 383 del 2005).

3.5.- Infine, ad avviso della ricorrente, la clausola di salvaguardia contenuta nel comma 3 dell'art. 11-*bis* - secondo la quale «[l]e regioni a statuto speciale e le province autonome provvedono al processo programmatorio di individuazione delle aree idonee ai sensi dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione» - avrebbe carattere meramente formale e sarebbe inidonea a preservare l'autonomia legislativa regionale, riconosciuta dallo statuto speciale.

4.- Con il secondo motivo di ricorso, la Regione autonoma Sardegna impugna l'art. 2, comma 1, lettera *h)*, del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, nella parte in cui introduce l'art. 11-*bis*, comma 1, lettere *g)* e *h)*, del d.lgs. n. 190 del 2024.

Tali disposizioni qualificano come idonei all'installazione di impianti FER, rispettivamente, «i beni del demanio militare o a qualunque titolo in uso al Ministero della difesa di cui all'articolo 20 del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, nella legge 27 aprile 2022, n. 34, per le finalità ivi previste» (lettera *g)*, nonché «i beni del demanio o a qualunque titolo in uso al Ministero dell'interno, al Ministero della giustizia e agli uffici giudiziari, di cui all'articolo 10 del decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144, convertito, con modificazioni, nella legge 17 novembre 2022, n. 175» (lettera *h)*.

4.1.- Ad avviso della ricorrente, questa disciplina si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 4, 6, 8 e 14 dello statuto speciale, l'art. 39 del d.P.R. 19 maggio 1949, n. 250 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna), gli artt. 5 e 6 del d.P.R. n. 480 del 1975, l'art. 1 del d.lgs. n. 267 del 2006, nonché gli artt. 116, primo comma, e 117, terzo comma, Cost.

Per effetto del richiamo all'art. 20 del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17 (Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 27 aprile 2022, n. 34, contenuto nella lettera *g)* dell'art. 11-*bis*, in queste categorie di beni sarebbero inclusi «gli immobili individuati quali non più utili ai fini istituzionali e non ancora consegnati all'Agenzia del demanio o non ancora alienati». Analogamente, la successiva lettera *h)* dello stesso art. 11-*bis*, nel dichiarare l'idoneità dei beni del demanio «o a qualunque titolo in uso» al Ministero dell'interno, al Ministero della giustizia e agli uffici giudiziari ricomprenderebbe anche quelli dismessi dall'uso pubblicistico.

4.2.- Ad avviso della ricorrente, l'inclusione tra le aree idonee di tali categorie di immobili contrasterebbe con l'art. 14 dello statuto speciale, poiché - a seguito della cessazione della destinazione di tali beni all'uso pubblico - si sarebbe verificato l'automatico trasferimento degli stessi al demanio regionale.

La qualificazione di tali aree come idonee a ospitare impianti FER sarebbe lesiva delle attribuzioni legislative, amministrative e patrimoniali della Regione autonoma Sardegna in materia di edilizia e urbanistica, agricoltura e produzione di energia (artt. 3, lettere *f)* e *d)*, e 4, lettera *e)*, dello statuto speciale), nonché in materia di tutela del paesaggio (art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975). È denunciata, in particolare, la lesione del diritto della Regione di ricavare su tali beni i redditi derivanti dal proprio patrimonio e demanio. L'illegittimità costituzionale sussisterebbe anche qualora si ritenesse che, per completare il passaggio dal demanio statale a quello regionale di tali beni, sia necessario predisporre gli elenchi previsti dalle norme di attuazione statutaria (art. 39 del d.P.R. n. 250 del 1949 e art. 1 del d.lgs. n. 267 del 2006).

5.- Con il terzo motivo di ricorso, è inoltre denunciata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *h)*, del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, nella parte in cui introduce l'art. 11-*bis*, comma 4, lettere *d)*, *g)* e *h)*, del d.lgs. n. 190 del 2024, per violazione degli artt. 3 e 4 dello statuto speciale, degli artt. 5 e 6 del d.P.R. n. 480 del 1975, degli artt. 116, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, di cui agli «artt. 5 e 114 Cost.».

5.1.- Ad avviso della ricorrente, il divieto per le regioni di introdurre limitazioni generali e astratte all'installazione di impianti FER (comma 4, lettera *d)*, dell'art. 11-*bis*), tenuto conto dei criteri stabiliti dal medesimo art. 11-*bis*,

comma 4, lettere *g)* e *h)*, determinerebbe un sostanziale svuotamento delle competenze regionali in materia di edilizia, urbanistica, agricoltura e pianificazione territoriale. Le disposizioni impugnate avrebbero introdotto norme di estremo dettaglio, tali da impedire alle regioni una programmazione complessiva del territorio. Ciò determinerebbe effetti pregiudizievoli anche sulla tutela del paesaggio, agricolo e forestale, nonché del patrimonio culturale.

Anche in questo caso, la clausola di salvaguardia di cui all'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 11-*bis* sarebbe inidonea a superare tali rilievi, posto che essa sarebbe sostanzialmente neutralizzata dalla previsione, contenuta nel primo periodo del comma 3, che comunque subordina l'esercizio del potere regionale al «rispetto dei principi e dei criteri stabiliti ai sensi del comma 4 e degli obiettivi stabiliti ai sensi del comma 5».

6.- Con il quarto motivo di ricorso, la Regione autonoma Sardegna impugna altresì l'art. 2, comma 1, lettera *h)*, del d.lgs. n. 175 del 2025, come convertito, nella parte in cui introduce l'art. 11-*bis*, comma 3, del d.lgs. n. 190 del 2024, che impone alle regioni di adottare, entro centoventi giorni decorrenti dal 21 gennaio 2026 (data di entrata in vigore del medesimo d.l. n. 175 del 2025), una legge di individuazione di aree idonee ulteriori rispetto a quelle previste dal precedente comma 1. In caso di inerzia delle regioni o comunque di inosservanza dei criteri stabiliti dai commi 4 e 5 del medesimo art. 11-*bis*, la disposizione impugnata prevede l'esercizio di poteri sostitutivi da parte dello Stato, ai sensi della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea).

6.1.- Ad avviso della ricorrente, tale disciplina si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 4 dello statuto speciale, con gli artt. 5 e 6 del d.P.R. n. 480 del 1975, con gli artt. 3, per il profilo del principio di ragionevolezza, 116, primo comma, 117, terzo e quinto comma, 120, secondo comma, e 127 Cost., nonché con principio di leale collaborazione, di cui agli «artt. 5 e 114 Cost.».

6.2.- La previsione di tali poteri sostitutivi statali sarebbe lesiva del riparto costituzionale delle competenze e del sistema accentrato di controllo di legittimità costituzionale, poiché consentirebbe al Governo di intervenire, anche sulla base di una valutazione di merito, sul contenuto di una legge regionale già emanata, in luogo della sua impugnazione ai sensi dell'art. 127 Cost. Infatti, verrebbe consentita l'attivazione del potere sostitutivo statale, di cui all'art. 41 della legge n. 234 del 2012, non solo in considerazione dell'inerzia regionale, ma anche sulla base di un giudizio di merito sui contenuti della legge regionale effettivamente adottata. Pertanto, ove lo Stato ritenesse una legge regionale in contrasto con le norme di principio da esso stesso poste e interpretate, sarebbe autorizzato a sostituirla con propri provvedimenti, dei quali non sarebbe determinata né la natura, né il contenuto.

Ad avviso della ricorrente, non sussisterebbe alcuna ragione di rilievo costituzionale o esigenza di rispetto degli obblighi europei e internazionali che giustifichi tale esercizio dei poteri sostitutivi statali in luogo del ricorso alla giustizia costituzionale.

7.- Con il quinto motivo di ricorso, è inoltre impugnato l'art. 2, comma 1, lettera *h)*, del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, nella parte in cui introduce l'art. 11-*ter*, commi 1 e 2, lettera *b)*, del d.lgs. n. 190 del 2024.

Tale disposizione, rubricata «Aree idonee a mare», al comma 1 qualifica le aree individuate dai piani di gestione dello spazio marittimo come aree idonee per la realizzazione di interventi relativi a impianti di produzione di energia rinnovabile offshore. Al comma 2, lettera *b)*, il medesimo art. 11-*ter* qualifica i porti come aree idonee in ogni caso «per impianti eolici di potenza fino a 100 MW di potenza installata, previa eventuale variante del piano regolatore portuale, ove necessaria, da adottarsi entro sei mesi dalla presentazione dell'istanza di autorizzazione unica».

7.1.- Ad avviso della ricorrente, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 4, 6, 8 e 14 dello statuto speciale, l'art. 39 del d.P.R. n. 250 del 1949, gli artt. 5 e 6 del d.P.R. n. 480 del 1975, l'art. 1 del decreto legislativo 17 aprile 2001, n. 234 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna per il conferimento di funzioni amministrative, in attuazione del Capo I della legge n. 59 del 1997), l'art. 1 del d.lgs. n. 267 del 2006, con gli artt. 116, primo comma, 117, terzo comma, e 118 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione, di cui agli «artt. 5 e 114 Cost.».

7.2.- La previsione dell'idoneità di tutte le aree portuali sarde a ospitare impianti di produzione FER e l'imposizione della redazione delle varianti ai piani regolatori portuali sarebbero lesive delle competenze legislative regionali in materia di pianificazione e gestione dei porti di rilievo regionale e interregionale, riconosciute dagli artt. 117, terzo comma, Cost., e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); delle competenze in materia di demanio regionale marittimo portuale, attribuite dall'art. 14 dello statuto speciale e dalle norme di attuazione statutaria approvate con d.P.R. n. 250 del 1949; degli artt. 5 e 6 del d.P.R. n. 480 del 1975, in materia di edilizia e urbanistica e tutela del paesaggio, di cui all'art. 3, lettera *f)*, e di produzione di energia, di cui all'art. 4, comma 1, lettera *e)*, nonché del principio di leale collaborazione, di cui agli «artt. 5 e 114 Cost.».

Ad avviso della ricorrente, le disposizioni impugnate determinerebbero la compressione delle potestà regionali connesse alla programmazione, pianificazione, progettazione ed esecuzione degli interventi di costruzione, bonifica e

manutenzione dei porti di rilievo regionale e interregionale, di cui agli artt. 105, comma 2, lettera *e)*, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) e 1 del d.lgs. n. 234 del 2001.

Inoltre, l'affermata idoneità delle aree portuali eliminerebbe di fatto ogni valutazione dell'impatto ambientale e paesaggistico degli interventi in questione e violerebbe le prerogative regionali sopra richiamate.

8.- Con il sesto motivo di ricorso, è inoltre denunciata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *h)*, del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, nella parte in cui introduce l'art. 11-*quater* del d.lgs. n. 190 del 2024.

La disposizione impugnata stabilisce, al comma 1, primo periodo, che «la realizzazione degli interventi di cui agli Allegati A e B che insistano in aree idonee non è subordinata all'acquisizione dell'autorizzazione dell'autorità competente in materia paesaggistica, che si esprime con parere obbligatorio e non vincolante [...]».

È denunciata la violazione degli artt. 3, 4 e 6 dello statuto speciale, degli artt. 5 e 6 del d.P.R. n. 480 del 1975; dell'art. 3 Cost., in riferimento al principio di ragionevolezza, e degli artt. 9, 116, primo comma, e 117, terzo e quinto comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, di cui agli «artt. 5 e 114 Cost.».

8.1.- La ricorrente sottolinea che la disposizione impugnata, oltre a escludere la necessità dell'autorizzazione paesaggistica per qualsiasi intervento ricadente in aree idonee, stabilisce una funzione consultiva obbligatoria, ma non vincolante, dell'autorità competente alla tutela paesaggistica. Quest'ultima verrebbe dunque irragionevolmente sacrificata, poiché risulterebbe sempre recessiva rispetto al principio di massima diffusione degli impianti FER.

L'incondizionata prevalenza accordata alle esigenze della transizione energetica rispetto a quelle della tutela del paesaggio si porrebbe in contrasto con l'art. 9, secondo comma, Cost., che esige invece un bilanciamento ragionevole tra i contrapposti interessi, nonché con le disposizioni statutarie che fondano le competenze legislative e amministrative della Regione in materia di tutela e pianificazione paesaggistica.

8.2.- In assenza di una clausola di salvaguardia delle competenze delle regioni speciali, tale disciplina comporterebbe la violazione delle competenze amministrative della Regione autonoma Sardegna, di cui all'art. 6 dello statuto speciale.

8.3.- D'altra parte, ad avviso della Regione autonoma Sardegna, la disposizione impugnata non sarebbe qualificabile come norma di grande riforma economico sociale, poiché ne difetterebbero i caratteri essenziali, come individuati dalla giurisprudenza costituzionale (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 219 del 1984).

9.- Infine, con il settimo motivo di ricorso, la ricorrente impugna l'art. 2, comma 1, lettera *h)*, del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, nella parte in cui introduce l'art. 11-*quinquies* del d.lgs. n. 190 del 2024.

Tale disposizione consente l'installazione di impianti FER all'interno delle zone di protezione dei siti UNESCO, limitatamente ad alcuni interventi, indicati nell'Allegato A del d.lgs. n. 190 del 2024, suscettibili di incidere su aspetti ambientali, paesaggistici e architettonici.

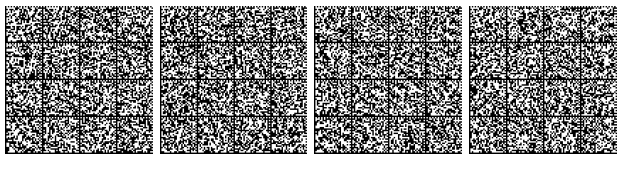
9.1.- Ad avviso della ricorrente, l'art. 11-*quinquies* si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 4, 6 e 8 dello statuto speciale, gli art. 5 e 6 del d.P.R. n. 480 del 1975, gli artt. 9, 116, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alla Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale (d'ora in avanti: «Convenzione UNESCO», o anche: «Convenzione»), firmata a Parigi il 23 novembre 1972 e recepita in Italia con legge 6 aprile 1977, n. 184, nonché con il principio di leale collaborazione, di cui agli «artt. 5 e 114 Cost.»

Verrebbe infatti stabilita una presunzione assoluta di idoneità dei siti UNESCO posti sul territorio della Regione autonoma Sardegna a ospitare impianti FER e sarebbe impedita qualsiasi valutazione da parte degli organi regionali preposti alla tutela dei valori paesaggistici, ambientali e urbanistici.

Tale disciplina contrasterebbe con gli obblighi internazionali di tutela del patrimonio culturale, assunti con la Convenzione UNESCO, alla stregua della quale nel territorio della Regione automa Sardegna sono tutelati il sito archeologico «Nuraxi» di Barumini e quello seriale delle «Domus de janas».

9.2.- La disposizione in esame sarebbe in contrasto con tutti i parametri di legittimità costituzionale già invocati in riferimento alla questione di legittimità costituzionale del precedente art. 11-*quater* del d.lgs. n. 190 del 2024. Inoltre, il medesimo art. 11-*quinquies* metterebbe in pericolo la conservazione dei siti UNESCO, che verrebbero esposti al rischio dell'applicazione della misura sanzionatoria dell'esclusione dall'elenco dei beni tutelati dall'agenzia dell'ONU (cosiddetto delisting).

La disposizione impugnata violerebbe l'obbligo di tutelare tali beni, assunto dall'Italia con la Convenzione UNESCO e inciderebbe anche sulle competenze costituzionali e statutarie proprie della Regione autonoma Sardegna. Infatti, la possibile esclusione dei siti dall'elenco dei beni ricompresi nel patrimonio UNESCO determinerebbe il depauperamento dei valori paesaggistici, urbanistici e ambientali regionali, in violazione delle potestà legislative e amministrative garantite dalle norme statutarie e costituzionali sopra richiamate.



9.3.- Ne discenderebbe altresì la perdita di attrattività turistico-culturale e la compressione della potestà legislativa in materia di turismo, attribuita alla Regione autonoma Sardegna dall'art. 3, lettera *p)*, dello statuto speciale, nonché della relativa potestà amministrativa riconosciuta dall'art. 6 del medesimo statuto.

La perdita di attrattività turistico-culturale delle aree in questione inciderebbe anche sulle competenze e le attribuzioni finanziarie della regione, riducendo le entrate derivanti da imposte e tasse sul turismo, che la Regione ha facoltà di istituire in base all'art. 8, lettera *i)*, dello statuto speciale.

10.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e comunque non fondato.

10.1.- La difesa statale ha preliminarmente ricostruito l'evoluzione della disciplina concernente l'individuazione delle aree idonee per l'installazione di impianti FER, richiamando l'art. 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio», nonché il citato decreto ministeriale 21 giugno 2024.

10.2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha richiamato le pronunce del Consiglio di Stato e del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, culminate nell'annullamento parziale del suddetto decreto ministeriale per insufficiente specificazione dei criteri di individuazione delle aree idonee. Secondo la difesa erariale, proprio tale contenzioso avrebbe reso necessaria l'adozione del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, volto a trasferire al livello legislativo primario la disciplina delle aree idonee, al fine di attuare gli obblighi derivanti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e dagli impegni europei in materia di transizione energetica.

11.- In via preliminare, la difesa statale ha eccepito l'inammissibilità delle censure formulate in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost., poiché esse non individuerebbero una specifica lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, ma si risolverebbero nella contestazione di profili di irragionevolezza intrinseca della disciplina statale o comunque in una critica della tecnica legislativa adottata, del suo grado di dettaglio e della sua opportunità.

Ad avviso della resistente, sarebbero inammissibili anche le censure formulate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla violazione degli obblighi derivanti dall'adesione alla Convenzione UNESCO. La Regione, infatti, non sarebbe titolare di un interesse generale al rispetto degli obblighi internazionali dello Stato e sarebbe dunque priva di legittimazione in ordine a tali motivi di impugnazione.

12.- Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato ha sostenuto che le disposizioni impugnate costituiscono espressione dei principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e danno attuazione sia agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea, sia agli obiettivi del PNRR.

La puntuale individuazione da parte dello Stato di un nucleo minimo di aree idonee sarebbe necessaria al conseguimento uniforme sul territorio nazionale degli obiettivi eurounitari di incremento della capacità produttiva da fonti rinnovabili e costituirebbe pertanto un principio fondamentale della materia, idoneo a vincolare anche le autonomie speciali.

12.1.- La potestà legislativa regionale non sarebbe affatto compromessa, poiché le regioni sarebbero chiamate a individuare aree idonee ulteriori rispetto a quelle individuate dal d.lgs. n. 190 del 2024, stante l'esigenza di assicurare l'omogenea applicazione di tale disciplina su tutto il territorio nazionale, oltre che il rispetto della normativa eurounitaria e del principio di massima diffusione dell'energia da fonti rinnovabili, che prevale sugli statuti di autonomia, ai fini del raggiungimento entro il 2030 degli obiettivi di potenza installata da impianti FER di cui alla Tabella 1 dell'Allegato C-*bis*, secondo quanto stabilito dall'art. 11-*bis*, comma 5, del d.lgs. n. 190 del 2024.

Le competenze legislative attribuite alla Regione autonoma Sardegna in materia di energia sarebbero limitate dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato in ordine al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117, primo e secondo comma, lettera *a)*, Cost.).

12.2.- D'altra parte, le disposizioni impugnate non sarebbero lesive delle prerogative regionali neppure sotto il profilo dell'autonomia amministrativa. Infatti, la qualificazione di un'area come idonea non impedirebbe all'amministrazione competente di adottare provvedimenti di diniego alla realizzazione di impianti FER, ma imporrebbe di corredare tali atti con una motivazione rafforzata, che dia puntuale e rigorosa evidenza delle circostanze del caso concreto alla base della determinazione negativa (è richiamata la sentenza del Consiglio di Stato, sezione quarta, 16 febbraio 2026, n. 1208).

13.- Riguardo alle doglianze della ricorrente contenute nel secondo motivo di ricorso, concernenti l'art. 11-*bis*, comma 1, lettere *g)* e *h)*, del d.lgs. n. 190 del 2024, la difesa dello Stato ha sostenuto che dalle norme statutarie e di attuazione non discenderebbe alcun automatismo traslativo.

Il trasferimento dei beni statali alla Regione richiederebbe, infatti, una specifica attività istruttoria da parte dell'Agenzia del demanio, volta alla preventiva individuazione degli stessi mediante la compilazione degli appositi elenchi e al compimento delle relative procedure attuative.

L'inclusione nei richiamati elenchi rappresenterebbe dunque l'atto conclusivo di un procedimento complesso che renderebbe esplicita la valutazione discrezionale dello Stato e per esso dell'Agenzia del demanio. L'approvazione di tali elenchi avrebbe infatti natura costitutiva e costituirebbe il titolo per il trasferimento della proprietà in favore della Regione (è richiamato il parere reso dal Consiglio di Stato, sezione prima, 15 giugno 2005, n. 1199).

Da ciò conseguirebbe che i beni non ancora trasferiti resterebbero nella disponibilità dello Stato e potrebbero dunque essere legittimamente inclusi tra le aree idonee all'installazione di impianti FER.

14.- Quanto alla disciplina del potere sostitutivo di cui all'art. 11-*bis*, comma 3, del d.lgs. n. 190 del 2024, oggetto del quarto motivo di ricorso, la difesa statale ha sottolineato che essa riprodurrebbe una previsione già contenuta nell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e sarebbe giustificata dall'esigenza di assicurare l'adempimento degli obblighi eurounitari e il conseguimento degli obiettivi di burden sharing assegnati alle singole regioni.

Infatti, il potere sostitutivo disciplinato dalla disposizione impugnata sarebbe indispensabile per il conseguimento degli obiettivi energetici posti dall'ordinamento eurounitario e per evitare situazioni di inadempimento. Ciò si realizzerebbe attraverso una procedura collaborativa, volta a stimolare l'adempimento regionale, e, solo come extrema *ratio*, potrebbe sfociare in una disciplina sostitutiva, in ogni caso dichiaratamente cedevole.

15.- Riguardo all'art. 11-*ter* del d.lgs. n. 190 del 2024, impugnato con il quinto motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dedotto che questa disposizione si limiterebbe a riprodurre, con alcuni adattamenti, la disciplina già contenuta nell'art. 23 del d.lgs. n. 199 del 2021 in materia di impianti offshore. In coerenza con l'art. 11-*bis* del d.lgs. n. 190 del 2024, la disposizione impugnata avrebbe stabilito che anche le aree a mare individuate come idonee dal legislatore statale costituiscono lo standard minimo e alle regioni sarebbe lasciata la possibilità di individuare ulteriori aree idonee.

D'altra parte, non verrebbe imposta l'adozione di varianti ai piani regolatori portuali: queste ultime, infatti, costituirebbero la condizione necessaria ai fini della qualificazione delle aree come idonee.

16.- Quanto all'art. 11-*quater*, impugnato con il sesto motivo di ricorso, la difesa statale ha sostenuto che il carattere non vincolante del parere paesaggistico non escluderebbe l'esistenza di un bilanciamento tra tutela del paesaggio e sviluppo degli impianti FER. La disposizione impugnata si limiterebbe a escludere un potere di veto assoluto da parte dell'autorità preposta al vincolo paesaggistico, le cui indicazioni comunque fanno parte della valutazione operata nell'ambito del procedimento autorizzatorio.

17.- Parimenti non fondate sarebbero le censure rivolte, con il settimo motivo di ricorso, all'art. 11-*quinquies*, atteso che gli interventi consentiti nelle zone di protezione UNESCO sarebbero solo quelli individuati nell'Allegato A del d.lgs. n. 190 del 2024, caratterizzati, ad avviso della difesa statale, da un'incidenza molto modesta sui valori paesaggistici e culturali.

18.- Ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, il Gruppo d'intervento giuridico, il Coordinamento Gallura per la difesa della Sardegna, l'Associazione Pararrutas, il Comitato Su Entu Nostu e il Comitato Sarcidano difesa territoriale- quali enti esponenziali di interessi collettivi e diffusi connessi alla tutela del territorio, del paesaggio, delle risorse naturali e dell'identità dei luoghi della Regione autonoma Sardegna - hanno rispettivamente depositato tra il 26 aprile e il 5 maggio 2026, in qualità di amici curiae, un'opinione scritta, ciascuna ammessa con decreto presidenziale del 21 luglio 2026, in cui hanno ampiamente illustrato argomenti a sostegno della fondatezza delle censure formulate dal rimettente.

Considerato in diritto

19.- La Regione autonoma Sardegna ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *h)*, del d.l. n. 175 del 2025, nella parte in cui ha introdotto gli artt. 11-*bis*, commi 1, 2, 3 e 4, lettere *d)*, *g)* e *h)*, 11-*ter*, commi 1 e 2, lettera *b)*, 11-*quater* e 11-*quinquies* del d.lgs. n. 190 del 2024.

La disciplina in esame si inserisce nel contesto normativo volto alla individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti FER, in attuazione degli obiettivi europei di decarbonizzazione e delle esigenze connesse al PNRR.

La ricorrente denuncia la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti e la menomazione di specifiche attribuzioni riconosciute alla Regione dallo statuto speciale.



20.- In via preliminare, deve essere rigettata l'eccezione, sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, di inammissibilità delle questioni promosse dalla ricorrente in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost., per la mancata indicazione di una specifica lesione di attribuzioni regionali costituzionalmente garantite.

La valutazione di tale eccezione chiama in gioco i principi affermati da questa Corte in tema di incidenza delle censure sulle competenze regionali, cioè della cosiddetta "ridondanza".

In effetti, l'art. 127 Cost. individua la lesione della sfera di competenza costituzionale della regione come unico motivo legittimante il ricorso regionale. Peraltro, le regioni «possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza legislativa soltanto se esso si risolva in una esclusione o limitazione dei poteri regionali, senza che possano avere rilievo denunce di illogicità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesione delle sfere di competenza regionale» (tra le molte, sentenze n. 145 del 2026 e n. 116 del 2006; nello stesso senso, tra le molte, sentenze n. 139 del 2024, n. 261, n. 170, n. 154, n. 114, n. 75 e n. 13 del 2017).

In tali casi, è necessaria, in primo luogo, la chiara individuazione degli ambiti di competenza legislativa regionale indirettamente incisi dalla disciplina statale e, in secondo luogo, un'illustrazione adeguata del nesso tra il vizio costituzionale dedotto e la compromissione delle attribuzioni dell'ente ricorrente (tra le più recenti, sentenze n. 145 del 2026, n. 192, n. 139 e n. 133 del 2024).

Il requisito della ridondanza può dunque ritenersi soddisfatto quando, dalla complessiva articolazione delle censure, emerga che la lamentata violazione di parametri diversi da quelli competenziali sia suscettibile di determinare un pregiudizio delle attribuzioni regionali.

Nel caso in esame, la ricorrente ha individuato gli ambiti di competenza legislativa regionale indirettamente incisi dalla disposizione statale impugnata e ha adeguatamente illustrato il requisito della ridondanza, evidenziando il proprio interesse a fare valere le censure riferite alla violazione degli artt. 3 e 9 Cost., in quanto strettamente collegate alla dedotta compromissione delle competenze che lo statuto speciale attribuisce alla Regione autonoma Sardegna nelle materie dell'edilizia e urbanistica (art. 3, lettera *f)*, dello statuto speciale), dell'agricoltura (art. 3, lettera *d)*, dello statuto speciale), della tutela del paesaggio (art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975) e della produzione e distribuzione di energia (art. 4, lettera *e)*, dello statuto speciale). Ad avviso della ricorrente, l'irragionevole bilanciamento operato dal legislatore statale tra gli interessi sottesi alla transizione energetica e quelli concernenti la tutela del paesaggio si tradurrebbe nel sostanziale svuotamento delle funzioni legislative e amministrative ad essa spettanti in tali ambiti materiali.

In definitiva, deve ritenersi assolto l'onere di motivazione sulla ridondanza dei vizi denunciati.

21.- Non è d'ostacolo all'ammissibilità del ricorso la previsione dell'art. 11-*bis*, comma 3, del d.lgs. n. 190 del 2024, là dove stabilisce che «le regioni a statuto speciale e le province autonome provvedono al processo programmatorio di individuazione delle aree idonee ai sensi dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione».

In effetti, come affermato dalla stessa ricorrente, la disposizione richiamata - per la sua genericità e per il suo riferirsi a una serie eterogenea di previsioni comprese nello stesso atto legislativo - appare inidonea a escludere la piena applicabilità nel territorio regionale delle disposizioni impugnate e quindi a neutralizzarne gli effetti lesivi concreti.

Infatti, in presenza di clausole di salvaguardia di questo tenore, i parametri di rango statutario assumono la funzione di limite generale all'applicazione di disposizioni statali in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione, nel senso che la clausola ha la funzione di rendere le prime applicabili agli enti ad autonomia differenziata a condizione che ciò avvenga nel rispetto degli statuti speciali (sentenza n. 122 del 2018).

Si impone, dunque, la verifica, di volta in volta, dell'applicabilità delle singole previsioni statali, in quanto compatibili con i parametri statutari, o, all'opposto, della loro inapplicabilità per effetto della clausola di salvaguardia (tra le molte, sentenze n. 6 del 2023, n. 46 del 2022, n. 154 e n. 125 del 2017, n. 40 e n. 31 del 2016). Si tratta, pertanto, di una verifica che deve essere rimessa alla valutazione di ciascuna delle singole questioni.

22.- Nel merito, non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla ricorrente per violazione del principio di leale collaborazione.

22.1.- La Regione autonoma Sardegna denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *h)*, del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, - nella parte in cui ha introdotto gli artt. 11-*bis*, commi 1, 2, 3 e 4, lettere *d)*, *g)* e *h)*, 11-*ter*, commi 1 e 2, lettera *b)*, e 11-*quater* del d.lgs. n. 190 del 2024 - per violazione del principio di leale collaborazione, il cui fondamento è individuato dalla ricorrente negli artt. 5 e 114 Cost., sul presupposto dell'unilaterale ed esaustiva determinazione statale della disciplina delle aree idonee, al di fuori da qualsiasi forma di collaborazione istituzionale con le regioni.

22.2.- Tuttavia, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il principio di leale collaborazione non si impone, di norma, al procedimento legislativo. Il rilievo, sul piano della legittimità costituzionale, della consultazione con le regioni è escluso a maggior ragione nel caso del decreto-legge, la cui adozione è condizionata dal secondo

comma dell'art. 77 Cost. soltanto al presupposto dei casi straordinari di necessità e urgenza (tra le molte, sentenze n. 139 del 2024, n. 6 del 2023, n. 169 del 2020, n. 194 del 2019, n. 137, n. 44 e n. 17 del 2018, n. 237 e n. 192 del 2017, nonché n. 251 del 2016).

23.- Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *h)*, del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, nella parte in cui ha introdotto l'art. 11-*bis*, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 190 del 2024, per violazione degli artt. 116, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

23.1.- Il comma 1 dell'art. 11-*bis* stabilisce che sono considerate idonee all'installazione degli impianti FER su terraferma le categorie di aree elencate al medesimo comma, lettere da *a)* a *m)*, mentre il successivo comma 2 contiene un ulteriore catalogo di aree idonee, specificamente riferite agli impianti fotovoltaici. Va preliminarmente rilevato che questa qualificazione di idoneità delle aree non si discosta in modo significativo da quella stabilita dal previgente art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021.

23.2.- Questa Corte ha sottolineato in più occasioni che la transizione energetica e l'incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili costituiscono dei pilastri della politica ambientale e della politica di sviluppo economico dell'ordinamento unionale (tra le più recenti, sentenze n. 144 e n. 127 del 2026 e n. 184 del 2025).

Nell'ordinamento europeo, la strategia di promozione delle fonti di energia rinnovabili è stata definita dapprima con la direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, abrogata dalla direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (sui biocarburanti; cosiddetta RED *I)*, che ne ha dettato una ulteriore disciplina.

La direttiva RED I è stata sua volta abrogata dalla direttiva 2018/2001/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (cosiddetta RED *II)*, che ha dato ulteriore impulso alla diffusione delle fonti rinnovabili.

Con la comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, dell'11 dicembre 2019 (cosiddetto Green Deal europeo), le istituzioni europee hanno inoltre delineato una strategia di crescita volta a trasformare l'UE in una comunità dotata di un'economia che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse fossili.

In questo contesto normativo, è stato adottato il regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»). Tale regolamento, all'art. 1, paragrafo 2, ha stabilito l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050, nonché, entro il 2030, la riduzione interna delle emissioni di gas a effetto serra, nella misura di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990 (art. 4, paragrafo 1).

In seguito, il regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869, ha stabilito che «[i]n circostanze specifiche e debitamente giustificate, gli Stati membri possono limitare l'applicazione del paragrafo 1» - ossia della presunzione di interesse pubblico prevalente che assiste la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - «a determinate parti del loro territorio nonché a determinati tipi di tecnologie o a progetti con determinate caratteristiche tecniche» (art. 6, paragrafo 2).

23.3.- In più occasioni questa Corte ha ricostruito i tratti essenziali dell'evoluzione della disciplina statale della localizzazione degli impianti FER e del ruolo accordato alle regioni nell'individuazione delle aree idonee e inidonee alla loro installazione.

Al riguardo, è stato riconosciuto che nell'ordinamento statale la disciplina della localizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili costituisce uno degli strumenti attraverso i quali il legislatore persegue gli obiettivi nazionali ed europei di sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili, funzionali alla transizione energetica, alla decarbonizzazione dell'economia e alla sicurezza degli approvvigionamenti energetici.

Essa è riconducibile al nucleo essenziale della politica energetica nazionale, rispetto alla quale lo Stato è chiamato ad assicurare il rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e degli impegni internazionali assunti dalla Repubblica.

Pertanto, la disciplina delle aree idonee si colloca nell'ambito della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», attribuita dall'art. 117, terzo comma, Cost., alla competenza legislativa concorrente, pur inter-

ferendo con ulteriori interessi costituzionalmente rilevanti, quali la tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio culturale e il governo del territorio (tra le molte, sentenze n. 144 del 2026, n. 134 e n. 28 del 2025, n. 27 del 2023, n. 121 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 86 del 2019 e n. 69 del 2018).

In tale contesto normativo, la necessità di garantire la massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili costituisce un principio fondamentale della materia, derivante dalla legislazione statale di attuazione del diritto dell'Unione europea al fine di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra (sentenze n. 27 del 2023, n. 46 del 2021, n. 237 del 2020, n. 148 del 2019, n. 275 e n. 85 del 2012) e di contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici (sentenze n. 27 del 2023, n. 216, n. 121 e n. 77 del 2022).

Attraverso la disciplina delle procedure di autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, il legislatore statale ha introdotto princìpi che non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale e sono idonei a vincolare anche le autonomie speciali (tra le molte, sentenze n. 144 del 2026, n. 184 e n. 28 del 2025).

23.4.- Nel considerare l'evoluzione della normativa sulla localizzazione degli impianti FER, occorre dare atto del passaggio dalla disciplina introdotta con l'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) a quella dettata dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021.

Questa Corte ha sottolineato che «[i]l comma 4 di quest'ultima disposizione ha, infatti, permesso l'intervento, prima non consentito, della legge regionale nella individuazione delle aree idonee, mentre rimaneva fermo, nella "perdurante assenza" dei decreti interministeriali previsti dal precedente comma 1 (sentenza n. 58 del 2023), che - ai sensi del paragrafo 17 delle Linee guida allora emanate, sulla base del citato art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili) e del relativo Allegato 3 - l'individuazione delle aree inidonee dovesse avvenire solo "attraverso un'apposita istruttoria" e, quindi, non con legge ma all'esito di un procedimento amministrativo, e non potesse "configurarsi come divieto preliminare"» (sentenza n. 134 del 2025; nello stesso senso, sentenze n. 103 del 2024, n. 58 e n. 27 del 2023).

In attuazione del richiamato art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, con il d.m. 21 giugno 2024, è stata approvata la nuova «[d]isciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili». L'art. 3, comma 1, del decreto ha confermato che le regioni «individuano ai sensi dell'art. 20, comma 4» del d.lgs. n. 199 del 2021, «con propria legge», le aree di cui al precedente art. 1, comma 2, del medesimo decreto.

Il successivo d.lgs. n. 190 del 2024 è stato adottato in attuazione della delega impartita dall'art. 26 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021) e in recepimento della direttiva 2023/2413/UE. Questo intervento è stato finalizzato a riordinare e razionalizzare un sistema normativo complesso e frammentato, che nel tempo aveva generato stratificazioni e incertezze applicative. Al contempo, esso ha innovato la disciplina dei procedimenti amministrativi per la realizzazione e l'esercizio di impianti FER, nonché per la realizzazione degli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale dei medesimi impianti, ponendosi il duplice obiettivo di riordinare la disciplina previgente e di semplificare ulteriormente i procedimenti, anche attraverso la riduzione dei relativi modelli amministrativi.

Non si è trattato dunque di un intervento di mero riordino, ma di una riforma volta a consolidare l'azione amministrativa per la realizzazione degli impianti FER, espressamente ispirata ai «principi di celerità, omogeneità procedimentale sull'intero territorio nazionale» e all'equa ripartizione nella diffusione degli impianti FER sul territorio (art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 190 del 2024).

23.5.- Il d.l. n. 175 del 2025, come convertito, ha apportato rilevanti modifiche al d.lgs. n. 190 del 2024. Tra le principali innovazioni è la nuova disciplina dell'individuazione delle aree idonee, sulla quale si appuntano le censure della ricorrente.

Nel nuovo sistema introdotto dal d.l. n. 175 del 2025, come convertito, la classificazione delle aree idonee è compiuta direttamente dal legislatore statale. L'idoneità delle aree su terraferma è ora sancita dal nuovo art. 11-*bis*, commi 1 e 2, e quella delle aree offshore dal successivo art. 11-*ter*. L'art. 11-*bis* stabilisce dunque che sono considerate idonee all'installazione degli impianti FER sulla terraferma le categorie di aree elencate nelle lettere da *a)* a *m)* del comma 1. Il successivo comma 2 stabilisce un ulteriore catalogo di aree idonee, specificamente riferite agli impianti fotovoltaici.

La Regione autonoma Sardegna denuncia l'illegittimità costituzionale di tali disposizioni, che, nella individuazione delle aree idonee, introdurrebbero una disciplina di estremo dettaglio, tale da non lasciare margini effettivi di intervento regionale. Sarebbe travalicato il limite costituzionale in forza del quale nelle materie di legislazione concorrente lo Stato ha il potere di fissare i principi fondamentali delle riforme economico-sociali, spettando alle regioni il potere di emanare la disciplina di dettaglio.



23.6.- Va innanzi tutto rilevato che il carattere analitico e dettagliato dell'elencazione delle aree idonee contenuta nella disposizione impugnata non ne esclude la natura di principio fondamentale.

Come più volte affermato da questa Corte, la circostanza che la norma possa dettare una prescrizione specifica rivolta alle regioni non esclude, di per sé, il suo carattere di norma di principio, qualora essa risulti legata al principio che governa la materia da un evidente rapporto di coessenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 152 del 2025, n. 137 del 2018, n. 16 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007). È stato infatti riconosciuto che «la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia» (sentenza n. 137 del 2018, che richiama sul punto la sentenza n. 16 del 2010).

Soprattutto nelle materie caratterizzate da una marcata dimensione tecnico-scientifica - come avviene nel settore della produzione e distribuzione dell'energia - nonché dalla necessità di un'uniforme attuazione sull'intero territorio nazionale, il principio fondamentale può essere espresso anche mediante disposizioni analitiche e puntuali, ove ciò sia necessario per garantire il raggiungimento delle finalità perseguite dalla legge statale.

Proprio nel governo della politica energetica i principi fondamentali possono assumere un grado di dettaglio particolarmente elevato, là dove ciò sia necessario ad assicurare l'uniforme perseguimento di obiettivi di rilievo nazionale e sovranazionale, evitando che discipline territorialmente differenziate compromettano l'attuazione di scelte fondamentali di politica energetica (sentenze n. 28 del 2025, n. 77 del 2022, n. 177 del 2021 e n. 69 del 2018).

Con il nuovo art. 11-*bis*, introdotto dal d.l. n. 175 del 2025, come convertito, il legislatore statale ha modificato il modello precedentemente delineato dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, al fine di assicurare il tempestivo conseguimento degli obiettivi di potenza installata assegnati all'Italia dall'ordinamento europeo e recepiti negli interventi statali di regolazione. La specificità delle disposizioni in esame risulta infatti necessaria a perseguire l'obiettivo della massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, che presiede alla realizzazione degli impianti FER sul territorio nazionale.

Queste finalità sono state legittimamente perseguite mediante la definizione di un quadro regolatorio uniforme, necessario a garantire la tempestiva realizzazione delle infrastrutture energetiche indispensabili alla transizione ecologica e al raggiungimento degli obiettivi del PNRR. Va pertanto escluso che l'elencazione delle aree idonee su terraferma, contenuta nell'art. 11-*bis*, commi 1 e 2, determini la privazione delle competenze legislative regionali nella materia «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

23.7.- D'altra parte, la disciplina impugnata riconosce alle regioni adeguati spazi di intervento nella disciplina della localizzazione degli impianti FER.

Il medesimo art. 11-*bis*, al successivo comma 3, demanda alle regioni il compito di individuare aree idonee ulteriori rispetto a quelle direttamente qualificate tali dal legislatore statale, nell'ambito di una programmazione coerente con le peculiarità territoriali e con gli obiettivi di sviluppo assegnati a ciascun territorio. Conformemente a quanto stabilito dall'art. 117, terzo comma, Cost., alle regioni viene riservato uno spazio di intervento nella definizione della disciplina di dettaglio, sia pure al solo fine di ampliare il catalogo delle aree idonee.

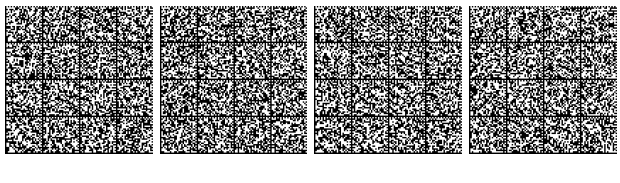
Un'ulteriore possibilità di intervento regionale è riconosciuta dal successivo comma 5 dello stesso art. 11-*bis*. Esso stabilisce che - ai fini del raggiungimento degli obiettivi di potenza installata da fonti rinnovabili stabiliti nella Tabella 1 dell'Allegato C-*bis* - le regioni e le province autonome possono stipulare tra loro accordi per il trasferimento statistico di determinate quantità di potenza da FER.

Pur delimitando gli spazi di intervento del legislatore regionale, la disciplina censurata non preclude dunque l'esercizio delle competenze regionali in tema di pianificazione territoriale, urbanistica ed energetica, ma ne circoscrive l'esercizio entro un quadro uniforme, funzionale al perseguimento di interessi unitari di particolare rilevanza.

23.8.- Va inoltre sottolineato che il favor per la realizzazione degli impianti FER e il principio di massima diffusione dell'energia prodotta da FER non si traduce in ogni caso in un'indiscriminata liberalizzazione di tali impianti.

Infatti, la qualificazione di un'area come idonea non esclude le valutazioni demandate alle amministrazioni competenti nell'ambito dei singoli procedimenti autorizzatori. Come emerge dall'impianto complessivo del d.lgs. n. 190 del 2024, anche all'esito delle modificazioni apportate dal d.l. n. 175 del 2025, come convertito, l'idoneità dell'area rileva ai fini dell'applicazione di regimi procedimentali accelerati e semplificati, ma la concreta realizzabilità del progetto continua a essere sottoposta alla verifica nell'ambito del procedimento autorizzatorio, alla luce delle caratteristiche dello specifico intervento e degli interessi pubblici che a esso afferiscono (sentenze n. 134 del 2025, n. 77 e n. 11 del 2022 e n. 177 del 2021).

Questa Corte ha infatti individuato nella sede procedimentale il luogo elettivo di composizione degli interessi coinvolti al fine di definire il bilanciamento tra l'obiettivo di diffusione degli impianti FER e le esigenze connesse alla tutela paesaggistica e agli altri interessi implicati nella realizzazione di tali infrastrutture. È nella sede procedimentale



«che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità» (sentenza n. 69 del 2018).

Proprio con riferimento alla realizzazione degli impianti FER, è stata riconosciuta la perdurante sussistenza di una riserva di procedimento amministrativo, desunta dall'art. 97 Cost., funzionale a equilibrare l'interesse alla transizione energetica con i diversi interessi pubblici implicati. Ciò ha portato alla dichiarazione di illegittimità costituzionale di disposizioni regionali che introducevano requisiti che vincolavano in astratto e a priori l'avvio della procedura autorizzativa, senza lasciare spazio alla valutazione in concreto da parte dell'amministrazione (sentenze n. 121 del 2022 e n. 69 del 2018).

Pertanto, non è fondata la questione dell'art. 2, comma 1, lettera *h)*, del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, nella parte in cui ha introdotto l'art. 11-*bis*, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 190 del 2024, promossa in riferimento agli artt. 116, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

23.9.- La questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione non è fondata neppure in riferimento alle competenze che lo statuto speciale assegna alla Regione autonoma Sardegna in materia di edilizia e urbanistica (art. 3, lettera *f)*, correlata alla tutela del paesaggio (di cui agli artt. 5 e 6 del d.P.R. n. 480 del 1975), in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica», di cui all'art. 4, lettera *e)*, dello statuto speciale, nonché in riferimento alle competenze di cui agli artt. 6 e 14 del medesimo statuto.

Ai sensi dell'art. 3 dello statuto speciale, le richiamate competenze statutarie, fatte valere dalla Regione autonoma Sardegna, devono essere esercitate «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

Con specifico riferimento alla competenza legislativa di cui all'art. 4, lettera *e)*, dello statuto speciale, questa Corte ha affermato che essa patisce il limite dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, oltre quelli imposti alla potestà legislativa primaria di cui al precedente art. 3 (sentenze n. 144 del 2026 e n. 28 del 2025).

Come si è osservato, la disciplina della localizzazione degli impianti FER costituisce espressione di un principio fondamentale della materia energetica, strettamente connesso all'adempimento di obblighi eurounitari e al perseguimento di obiettivi climatici ed energetici di rilievo nazionale. Essa è pertanto idonea a conformare anche l'esercizio delle competenze legislative spettanti alla Regione autonoma Sardegna.

Pur riconoscendo l'impatto sul territorio di molte delle scelte che caratterizzano il settore delle politiche energetiche, la giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che le attribuzioni statutarie speciali devono essere esercitate nel rispetto dei limiti derivanti dagli obblighi internazionali, dall'ordinamento dell'Unione europea e dai principi fondamentali delle materie nelle quali si registra un intreccio di competenze statali e regionali. Pertanto, le esigenze di una disciplina uniforme, espressione di un interesse di rango nazionale, rappresentano un limite anche per le autonomie speciali (tra le molte, sentenze n. 144 del 2026, n. 184 e n. 28 del 2025).

24.- Anche le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera h, del d.l. n. 175 del 2025, nella parte in cui ha introdotto l'art. 11-*bis*, comma 1, lettere *g)* e *h)*, del d.lgs. n. 190 del 2024, non sono fondate.

Queste disposizioni qualificano come idonei all'installazione di impianti FER, rispettivamente, «i beni del demanio militare o a qualunque titolo in uso al Ministero della difesa di cui all'articolo 20 del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, nella legge 27 aprile 2022, n. 34, per le finalità ivi previste» (lettera *g)*, nonché «i beni del demanio o a qualunque titolo in uso al Ministero dell'interno, al Ministero della giustizia e agli uffici giudiziari, di cui all'articolo 10 del decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144, convertito, con modificazioni, nella legge 17 novembre 2022, n. 175» (lettera *h)*, includendo tra le aree idonee su terraferma «gli immobili individuati quali non più utili ai fini istituzionali e non ancora consegnati all'Agenzia del demanio o non ancora alienati», come stabilito dall'art. 20 del d.l. n. 17 del 2022, come convertito.

24.1.- Le doglianze della ricorrente si appuntano in particolare sulla inclusione tra le aree idonee anche degli immobili dei quali sia cessata la destinazione ai fini istituzionali. Tale disciplina si porrebbe in contrasto con l'art. 14 dello statuto speciale, in base al quale la Regione autonoma Sardegna, «nell'ambito del suo territorio, succede nei beni e diritti patrimoniali dello Stato di natura immobiliare e in quelli demaniali [...]. I beni e diritti connessi a servizi di competenza statale ed a monopoli fiscali restano allo Stato, finché duri tale condizione».

Ad avviso della ricorrente, per effetto della cessazione della destinazione di tali beni «ai fini istituzionali», contemplata dal richiamato art. 20 del d.l. n. 17 del 2022, come convertito, si verificherebbe l'automatico trasferimento degli stessi al demanio regionale. Tale successione nella titolarità dei beni costituirebbe infatti un atto dovuto, al pari



della inclusione degli stessi beni negli elenchi previsti dall'art. 39 del d.P.R. n. 250 del 1949 e dall'art. 1 del d.lgs. n. 267 del 2006.

La qualificazione di queste aree come idonee a ospitare impianti FER sarebbe pertanto lesiva delle attribuzioni legislative, amministrative e patrimoniali della Regione autonoma Sardegna in materia di edilizia e urbanistica (art. 3, lettera *f)*, dello statuto speciale), agricoltura (art. 3, lettera *d)*, e produzione di energia (art. 4 dello statuto speciale). È denunciata, in particolare, la lesione del diritto della Regione di ricavare su tali beni i redditi derivanti dal proprio patrimonio e demanio (art. 8 dello statuto speciale).

24.2.- La disciplina di cui all'art. 11-*bis*, comma 1, lettere *g)* e *h)*, del d.lgs. n. 190 del 2024 non eccede i limiti della competenza riconducibile alla materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e non lede la speciale autonomia riconosciuta alla Regione autonoma Sardegna dall'art. 116 Cost.

Le disposizioni impugnate documentano la volontà del legislatore statale di valorizzare risorse demaniali e di ridurre l'impatto ambientale e paesaggistico degli impianti FER, limitando il consumo di suolo e privilegiando aree già antropizzate in gestione pubblica.

Come si è detto, la disciplina delle aree idonee costituisce uno degli strumenti con cui il legislatore statale persegue gli obiettivi di incremento della produzione energetica da FER derivanti dagli obblighi europei e nazionali di decarbonizzazione. In tale contesto, l'individuazione di categorie di aree vocate alla localizzazione degli impianti FER integra una scelta riconducibile alla determinazione dei principi fondamentali della materia energetica. Si tratta dunque di una qualificazione che si impone su tutto il territorio della Repubblica, a prescindere dalla titolarità (statale, regionale o di altri soggetti) delle aree interessate.

Le disposizioni impugnate non attengono al regime proprietario dei beni demaniali dismessi, né incidono sulla disciplina dei procedimenti attraverso i quali si realizza il trasferimento degli immobili non più necessari alle finalità istituzionali dello Stato. La norma in esame si limita infatti a qualificare determinate categorie di aree come idonee ai fini dell'applicazione dei regimi autorizzativi accelerati previsti dalla legislazione statale in materia di impianti FER.

Anche ove si perfezioni il trasferimento della titolarità del bene in capo alla Regione, ciò non varrà a sottrarre il bene stesso alla disciplina statale che qualifica l'area come idonea. Infatti, una volta divenuta titolare degli immobili trasferiti, la stessa Regione autonoma Sardegna continuerà a esercitare le proprie attribuzioni, senza che, su questa base, possa rivendicare il potere di sottrarsi ai principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di politica energetica. La qualificazione statale delle aree come idonee attiene infatti a un profilo di regolazione del territorio - relativo alla localizzazione degli impianti FER - che prescinde dalla titolarità del bene.

25.- Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *h)*, del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, nella parte in cui ha introdotto l'11-*bis*, comma 4, lettere *d)*, *g)* e *h)*, del d.lgs. n. 190 del 2024, promosse in riferimento agli artt. 116, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., agli artt. 3 e 4 dello statuto speciale e agli artt. 5 e 6 del d.P.R. n. 480 del 1975.

La disposizione impugnata stabilisce, alla lettera *d)*, l'«impossibilità di prevedere divieti generali e astratti all'installazione di impianti a fonti rinnovabili». La successiva lettera *g)* stabilisce che «al fine di preservare la destinazione agricola dei suoli, le aree agricole qualificabili come aree idonee a livello regionale non sono inferiori allo 0,8 per cento delle superfici agricole utilizzate (SAU) né superiori al 3 per cento delle SAU medesime, comprensive della superficie su cui insistono impianti agrivoltaici. Le regioni e le province autonome possono prevedere che le aree idonee di cui al comma 1 ricadenti in zona agricola contribuiscono al calcolo della predetta percentuale». Infine, la disposizione di cui alla lettera *h)* del medesimo comma 4 consente di prevedere «un differente limite massimo per ciascun comune», fermo restando quanto previsto alla lettera *g)*.

25.1.- Ad avviso della ricorrente, tale disciplina determinerebbe un sostanziale svuotamento delle competenze regionali in materia di edilizia, urbanistica, agricoltura e pianificazione territoriale. Le disposizioni impugnate avrebbero introdotto norme di estremo dettaglio, tali da impedire alle regioni una programmazione complessiva del territorio. Ciò determinerebbe effetti pregiudizievoli anche sulla tutela del paesaggio, agricolo e forestale, nonché del patrimonio culturale.

25.2.- Anche le censure riferite all'art. 11-*bis*, comma 4, lettere *d)*, *g)* e *h)*, del d.lgs. n. 190 del 2024 devono essere esaminate alla luce del principio fondamentale della massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili, quale espressione degli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e degli impegni internazionali assunti dallo Stato in materia climatica ed energetica. Da tale principio discende l'esigenza che il quadro normativo nazionale non sia frammentato da discipline territoriali suscettibili di introdurre ostacoli generalizzati o indiscriminati alla realizzazione di impianti FER (sentenze n. 184 e n. 28 del 2025, n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 148 del 2019 e n. 69 del 2018).

25.3.- Quanto alla disposizione di cui al comma 4, lettera *d)*, secondo cui le regioni, nell'individuazione delle ulteriori aree idonee, non possono introdurre «limitazioni generali e astratte» alla realizzazione di impianti FER, va rilevato che essa non introduce un principio nuovo nell'ordinamento, ma recepisce e positivizza un orientamento ormai costante della giurisprudenza di questa Corte, secondo cui sono costituzionalmente illegittime leggi regionali che prevedano un divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di localizzazione di impianti FER (tra le molte, sentenze n. 184 e n. 134 del 2025, n. 216 e n. 121 del 2022, n. 177 del 2021, n. 258 e n. 106 del 2020, n. 286, n. 148 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014, n. 224 del 2012 e n. 308 del 2011, n. 168 e n. 119 del 2010).

È stato infatti espressamente escluso che il legislatore regionale possa introdurre divieti generalizzati, moratorie indiscriminate o vincoli territoriali assoluti che impediscano, in via preventiva e astratta, la localizzazione degli impianti FER, poiché ciò si porrebbe in contrasto con gli obiettivi nazionali ed europei di incremento della produzione energetica da fonti rinnovabili. La disciplina statale consente alle regioni di partecipare alla pianificazione territoriale degli impianti FER, ma non attribuisce loro il potere di precludere la realizzazione degli interventi attraverso il riferimento a categorie normative formulate in termini assoluti (sentenze n. 184 e n. 28 del 2025, n. 148 del 2019, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 224 del 2012).

25.4.- D'altra parte, il divieto di porre limitazioni indiscriminate non è tale da impedire alla Regione di svolgere le sue funzioni di programmazione e pianificazione del territorio.

La disciplina in esame non priva, infatti, la Regione del potere di individuare aree idonee ulteriori rispetto a quelle stabilite dal legislatore statale, né le impedisce di valorizzare gli interessi paesaggistici, agricoli, forestali, culturali e urbanistici presenti sul territorio, attraverso valutazioni puntuali e territorialmente contestualizzate.

Il corretto punto di equilibrio tra la tutela degli interessi territoriali e il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili deve infatti essere assicurato attraverso procedimenti fondati su un'adeguata istruttoria e sulla valutazione delle caratteristiche delle singole aree e dei singoli progetti, anziché mediante divieti legislativi indiscriminati (sentenze n. 184 del 2025, n. 77 del 2022, n. 177 del 2021 e n. 69 del 2018).

Come si è detto, il procedimento rappresenta il luogo in cui deve contestualmente e dialetticamente avvenire il contemperamento tra i diversi interessi confliggenti. Questa Corte ha infatti affermato che «[è] nella sede procedimentale, dunque, che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei princìpi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione [...]. Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 Cost., ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, di cui allo stesso art. 97 Cost.» (sentenza n. 69 del 2018; in termini simili, più di recente, sentenza n. 88 del 2025).

25.5.- Le medesime considerazioni valgono anche rispetto alla disciplina di cui alle lettere *g)* e *h)* dello stesso comma 4 dell'art. 11-*bis*.

Tali disposizioni, dichiaratamente volte a preservare la destinazione agricola dei suoli, stabiliscono criteri che il legislatore regionale è tenuto a rispettare nella localizzazione degli impianti FER in aree agricole. Anche in questo caso si tratta di prescrizioni che perseguono l'obiettivo di assicurare, sull'intero territorio nazionale, un nucleo uniforme di condizioni minime per lo sviluppo della capacità produttiva da fonti rinnovabili, evitando che scelte regionali eccessivamente restrittive compromettano il raggiungimento degli obiettivi di potenza installata assunti dallo Stato in attuazione degli obblighi eurounitari.

Le disposizioni in esame non sottraggono dunque alle regioni ogni spazio di intervento, ma delimitano l'esercizio della loro discrezionalità legislativa entro un quadro di principi e criteri comuni, coerentemente con la natura concorrente della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

La funzione programmatoria regionale continua, infatti, a esplicarsi nella selezione delle ulteriori aree idonee (art. 11-*bis*, comma 3, del d.lgs. n. 190 del 2024), nella differenziazione delle aree in relazione alle diverse tecnologie degli impianti e alle differenti soglie di potenza (art. 11-*bis*, comma 4, lettera *c)*, nella individuazione di un differente limite massimo di aree agricole qualificabili come idonee per ciascun comune (art. 11-*bis*, comma 4, lettera *h)*, nonché nella complessiva integrazione della pianificazione energetica con la pianificazione territoriale e paesaggistica.

Pertanto, non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale proposte in riferimento agli artt. 116, primo comma, e 117, terzo comma, Cost.

25.6.- Non sono fondate neppure le questioni che attengono alla lesione delle competenze attribuite alla Regione autonoma Sardegna dagli artt. 3 e 4 dello statuto speciale e dagli artt. 5 e 6 del d.P.R. n. 480 del 1975.



Anche in questo caso, va ribadito che le attribuzioni riconosciute alle autonomie speciali devono essere esercitate nel rispetto dei principi fondamentali della materia energetica e degli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, specie quando vengano in rilievo interessi unitari di particolare rilievo nazionale e sovranazionale (sentenze n. 184 e n. 28 del 2025, relative a questioni che avevano a oggetto leggi della Regione autonoma Sardegna).

La disciplina di cui all'art. 11-*bis*, comma 4, lettere *d)*, *g)* e *h)*, del d.lgs. n. 190 del 2024 costituisce dunque espressione dei principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». In applicazione di tali principi, il divieto di introdurre limitazioni generali e astratte alla localizzazione degli impianti FER, e di discostarsi dai criteri dettati dalla legge statale per la realizzazione dei medesimi impianti in zone agricole, si pone quale presidio necessario affinché il potere regionale di pianificazione non rallenti, né ostacoli il conseguimento degli obiettivi nazionali ed europei di transizione energetica.

Con riferimento ai criteri di localizzazione degli impianti FER posti dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, largamente sovrapponibili a quelli dell'art. 11-*bis* in esame, questa Corte ha già affermato che tale assetto è funzionale a dare risalto alla autonomia regionale e, al contempo, è «idoneo a scongiurare il rischio che gli organi politici regionali, quando non sussistano evidenti ragioni di salvaguardia degli ecosistemi e della biodiversità, ricorrano allo "strappo legislativo" per assecondare la tentazione di ostacolare impianti sui rispettivi territori (secondo l'efficace espressione "Nimby": not in my back yard), ciò che si porrebbe in palese contrasto con la pressante esigenza dello sviluppo di energie rinnovabili [...] anche nell'interesse delle future generazioni» (sentenze n. 184 e n. 134 del 2025; nello stesso senso, sentenza n. 216 del 2022).

26.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *h)*, del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, nella parte in cui ha introdotto l'art. 11-*bis*, comma 3, del d.lgs. n. 190 del 2024, sono parzialmente fondate.

La disposizione impugnata, nel primo periodo, impone alle regioni di adottare, entro centoventi giorni decorrenti dal 21 gennaio 2026 (data di entrata in vigore del menzionato d.l. n. 175 del 2025), una legge di individuazione di aree idonee ulteriori - rispetto a quelle già qualificate tali dal legislatore statale - e, nel terzo periodo, consente l'attivazione dei poteri sostitutivi statali, come disciplinati dall'art. 41 della legge n. 234 del 2012.

26.1.- Le censure della ricorrente si incentrano sul terzo periodo dell'art. 11-*bis*, comma 3, là dove stabilisce che, in caso di inerzia delle regioni, ossia di mancata adozione della legge di cui al primo periodo entro il termine sopra menzionato di centoventi giorni, o di inosservanza dei principi e criteri di cui al comma 4, ovvero degli obiettivi di cui al comma 5 del medesimo art. 11-*bis*, si applica l'art. 41 della legge n. 234 del 2012, che prevede l'esercizio di poteri sostitutivi da parte dello Stato «nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome al fine di porre rimedio all'eventuale inerzia dei suddetti enti nel dare attuazione ad atti dell'Unione europea».

Secondo la ricorrente, la disposizione impugnata consentirebbe al Governo di sostituirsi alle regioni anche in presenza di una legge regionale già adottata, sulla base di una valutazione di merito circa la sua conformità ai principi stabiliti dalla legislazione statale, con conseguente elusione del sindacato accentrato di costituzionalità disciplinato dall'art. 127 Cost.

La disciplina in esame si porrebbe inoltre in contrasto con gli artt. 3 e 4 dello statuto speciale, con gli artt. 5 e 6 del d.P.R. n. 480 del 1975, con gli artt. 3 Cost., per il profilo del principio di ragionevolezza, 116, primo comma, 117, terzo e quinto comma, e 120, secondo comma, Cost.

26.2.- Le questioni non sono fondate con riferimento alla previsione dell'attivazione dei poteri sostitutivi in caso di inerzia delle regioni nell'adozione delle leggi di cui all'art. 11-*bis*, comma 3, del d.lgs. n. 190 del 2024.

Al riguardo va sottolineato che, al pari delle altre disposizioni impugnate, anche l'art. 11-*bis*, comma 3, si inserisce in un contesto normativo caratterizzato dalla presenza di vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea che impongono la necessità di assicurare il conseguimento di obiettivi nazionali di sviluppo delle FER. Ciò giustifica l'adozione di strumenti volti a garantire l'effettività degli obblighi assunti dallo Stato nei confronti delle istituzioni europee.

A questi fini, il successivo comma 5 dello stesso art. 11-*bis* prevede che le leggi regionali, adottate ai sensi del comma 3, garantiscono il raggiungimento, entro il 2030, degli obiettivi di potenza installata da fonti rinnovabili indicati nella Tabella 1 dell'Allegato C-*bis*, avente lo scopo di ripartire fra le regioni e le province autonome l'incremento di potenza da FER rispetto al 31 dicembre 2020, pari a 80 GW da realizzare entro il 2030, al fine di raggiungere gli obiettivi fissati dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) 2024.

Nel nuovo sistema delineato dall'art. 11-*bis*, le regioni sono dunque chiamate a contribuire al conseguimento degli obiettivi nazionali di potenza installata mediante l'individuazione di ulteriori aree idonee, ferma restando l'esigenza che tali obiettivi siano effettivamente raggiunti. In questa prospettiva, il meccanismo sostitutivo introdotto dalla disposizione impugnata, per la parte relativa all'ipotesi dell'inerzia regionale, costituisce uno strumento di garanzia dell'adempimento degli obblighi nazionali ed europei, coerente con gli artt. 117, quinto comma, e 120, secondo comma, Cost.



In questa parte, la disposizione impugnata - peraltro riproduttiva di una previsione già contenuta nell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 - risulta giustificata dall'esigenza di assicurare il tempestivo conseguimento degli obiettivi energetici posti dall'ordinamento eurounitario e la realizzazione degli obiettivi di burden sharing assegnati alle singole regioni.

La previsione di meccanismi sostitutivi finalizzati ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi europei in materia energetica trova il suo fondamento costituzionale nell'art. 117, quinto comma, Cost., là dove stabilisce che le regioni e le province autonome provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza, «nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato», che disciplina le modalità di esercizio di tale potere sostitutivo. A sua volta, l'art. 120, secondo comma, Cost., attribuisce al Governo il potere di sostituirsi agli organi delle regioni, quando ciò sia necessario per assicurare l'adempimento degli obblighi internazionali o della normativa dell'Unione europea, fermo restando che «la disciplina contenuta nel secondo comma dell'art. 120 Cost. non può essere interpretata come implicitamente legittimante il conferimento di poteri di tipo legislativo ad un soggetto che sia stato nominato Commissario del Governo» (sentenza n. 361 del 2010, richiamata dalle sentenze n. 247 del 2018, n. 106 e n. 14 del 2017 e n. 227 del 2015).

Nel richiamare l'art. 41 della legge n. 234 del 2012, la disposizione impugnata stabilisce le condizioni in cui lo Stato può esercitare poteri sostitutivi nei confronti delle regioni e delle province autonome, al fine di garantire l'attuazione degli impegni assunti nei confronti dell'Unione europea.

Il comma 2 dello stesso art. 41 prevede che - nei casi di cui al precedente art. 37 relativi all'adozione di atti necessari a fronte di atti normativi dell'Unione europea, in materie rientranti nella competenza legislativa delle regioni e delle province autonome - il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari europei informi gli enti interessati assegnando un termine per provvedere e, ove necessario, chieda che la questione sia sottoposta all'esame della Conferenza permanente Stato-Regioni per concordare le iniziative da assumere. In caso di mancato tempestivo adeguamento da parte dei suddetti enti, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari europei propone al Consiglio dei ministri le opportune iniziative ai fini dell'esercizio del potere sostitutivo.

Riguardo al caso della mancata adozione della legge regionale, il potere sostitutivo si configura dunque come strumento di garanzia dell'effettività degli obblighi di matrice europea, attivabile a fronte di una situazione di «inerzia» o di persistente inadempimento, nel rispetto del principio di leale collaborazione e secondo procedure idonee a stimolare l'attività delle regioni e a evitare l'intervento sostitutivo mediante il tempestivo esercizio delle proprie competenze.

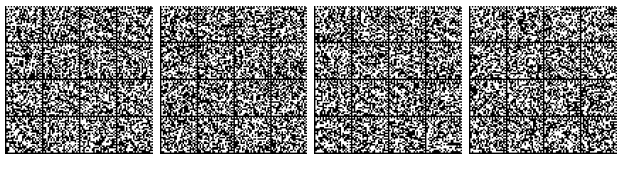
26.3.- È invece fondata, in riferimento all'art. 127 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11-*bis*, comma 3, del d.lgs. n. 190 del 2024, nella parte in cui prevede l'attivazione dei poteri sostitutivi statali anche in caso di inottemperanza da parte del legislatore regionale ai criteri, ai principi e agli obiettivi posti dalla legge statale.

In quanto derogatori rispetto all'ordinario riparto delle competenze delineato dal Titolo V della Costituzione, i poteri sostitutivi costituiscono strumenti straordinari (sentenza n. 168 del 2021), ammissibili esclusivamente in presenza di presupposti tassativamente definiti, funzionali alla tutela di specifici interessi unitari. Al riguardo, questa Corte ha riconosciuto che il relativo esercizio deve avvenire nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, mediante procedure che consentano all'ente territoriale di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento e di interloquire nello stesso procedimento (sentenze n. 31 del 2024, n. 43 del 2004 e n. 303 del 2003). La compressione delle attribuzioni regionali deve avere carattere necessario e temporaneo, risultando costituzionalmente legittima soltanto nella misura strettamente indispensabile al perseguimento dell'interesse unitario sotteso all'intervento statale (sentenze n. 31 del 2024 e n. 233 del 2019).

Coerentemente con tale assetto costituzionale, l'art. 41 della legge n. 234 del 2012 stabilisce, in attuazione dell'art. 117, quinto comma, Cost., le norme di procedura che disciplinano le modalità di svolgimento del potere sostitutivo dello Stato, precisando che esso può essere esercitato in caso di «inerzia» dell'organo regionale, protratta oltre il termine previsto per l'adempimento degli obblighi europei. Solo in presenza di tale omissione, dunque, il legislatore statale è autorizzato ad attivare, in via straordinaria e temporanea, il potere sostitutivo.

Viceversa, la disposizione impugnata amplia l'ambito applicativo del potere sostitutivo, consentendone l'esercizio non solo nei casi di mancata adozione dell'atto regionale, ma anche ove la legge regionale sia stata approvata, discostandosi dai principi, criteri e dagli obiettivi stabiliti dalla legge statale. In questo modo, il potere sostitutivo viene a configurarsi come uno strumento di controllo sul contenuto di scelte legislative regionali, sottraendo a questa Corte la verifica sull'esercizio e l'estensione delle attribuzioni dell'ente territoriale.

Pertanto, l'art. 11-*bis*, comma 3, del d.lgs. n. 190 del 2024 - nella parte in cui consente l'esercizio del potere sostitutivo statale anche nel caso di inottemperanza ai principi, ai criteri e agli obiettivi stabiliti dalla legge statale - si pone in contrasto con l'art. 127 Cost.



L'esercizio dello strumento sostitutivo si risolve infatti nel potere di disapplicare o comunque privare di efficacia la legge regionale, senza ricorrere al rimedio costituzionalmente necessario dell'impugnazione in via principale, ai sensi dell'art. 127 Cost.

L'inesistenza di un potere statale di disapplicazione di leggi regionali ritenute illegittime è stata recentemente ribadita dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 88 del 2026 e n. 26 del 2022).

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *h)*, del d.l. n. 175 del 2025, nella parte in cui ha introdotto l'art. 11-*bis*, comma 3, del d.lgs. n. 190 del 2024, limitatamente alle parole «ovvero di mancata ottemperanza ai principi e ai criteri di cui al comma 4 ovvero agli obiettivi di cui al comma 5», in riferimento all'art. 127 Cost., con assorbimento delle questioni promosse in riferimento agli altri parametri.

27.- Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *h)*, del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, nella parte in cui ha introdotto l'art. 11-*ter*, commi 1 e 2, lettera *b)*, del d.lgs. n. 190 del 2024.

Tale disposizione, rubricata «Aree idonee a mare», al comma 1 qualifica le aree individuate dai piani di gestione dello spazio marittimo come aree idonee per la realizzazione di interventi relativi a impianti di produzione di energia rinnovabile offshore.

Al comma 2, lettera *b)*, il medesimo art. 11-*ter* stabilisce che «[a]i fini della realizzazione degli interventi di cui al comma 1 sono in ogni caso considerati idonei: [...] i porti, per impianti eolici di potenza fino a 100 MW di potenza installata, previa eventuale variante del piano regolatore portuale, ove necessaria, da adottarsi entro sei mesi dalla presentazione dell'istanza di autorizzazione unica».

27.1.- Ad avviso della ricorrente, la previsione dell'idoneità di tutte le aree portuali a ospitare impianti di produzione FER e l'imposizione delle varianti al piano regolatore portuale sarebbero lesive delle competenze legislative regionali in materia di pianificazione e gestione dei porti di rilievo regionale e interregionale, riconosciute dagli artt. 117, terzo comma, Cost., e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); delle competenze in materia di demanio regionale marittimo portuale, attribuite dall'art. 14 dello statuto speciale e delle norme di attuazione statutaria approvate con d.P.R. n. 250 del 1949; delle competenze di cui agli artt. 5 e 6 del d.P.R. n. 480 del 1975, in materia di edilizia, urbanistica e tutela del paesaggio, di cui all'art. 3, e di produzione di energia, di cui all'art. 4, comma 1, lettera *e)*, dello statuto di autonomia.

Oltre a comprimere le potestà regionali connesse alla programmazione, pianificazione, progettazione ed esecuzione degli interventi di costruzione, bonifica e manutenzione dei porti di rilievo regionale e interregionale, l'idoneità delle aree portuali eliminerebbe di fatto ogni valutazione dell'impatto ambientale e paesaggistico e violerebbe le prerogative regionali sopra richiamate.

27.2.- La disciplina introdotta dalla disposizione in esame recepisce il catalogo delle aree idonee a mare già previsto dall'art. 23 del d.lgs. n. 199 del 2021, avente inizialmente funzione suppletiva e transitoria, essendo destinata a operare «nelle more dell'adozione del piano di gestione dello spazio marittimo».

Questa disposizione - abrogata, a decorrere dal 30 dicembre 2024, ai sensi dell'art. 15, comma 1, e dell'Allegato D, lettera *p)*, del d.lgs. n. 190 del 2024 - stabiliva che l'individuazione delle aree idonee per l'installazione di impianti FER offshore è di competenza del Ministro delle infrastrutture e trasporti, mediante l'approvazione dei piani di gestione dello spazio marittimo (comma 2). Il successivo comma 3 prevedeva che sono da considerarsi comunque idonee: le piattaforme petrolifere in disuso e l'area distante 2 miglia nautiche da ciascuna piattaforma; nonché, per impianti eolici fino a 100 MW, i porti, previa eventuale variante del piano regolatore portuale. Neppure il d.lgs. n. 199 del 2021, quindi, prevedeva una competenza regionale nell'individuazione delle aree idonee nei siti offshore.

A seguito dell'adozione nel 2024 dei piani di gestione dello spazio marittimo, queste disposizioni sono state riprodotte e confermate dal nuovo art. 11-*ter* del testo unico FER, introdotto dal d.l. n. 175 del 2025, come convertito.

Con riferimento alla realizzazione delle infrastrutture FER a mare, questa Corte ha già riconosciuto che «l'individuazione dei siti off-shore idonei all'installazione di impianti FER è di competenza statale, mediante la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo» (sentenza n. 184 del 2025, resa in un giudizio che aveva a oggetto la disciplina regionale sarda che individuava le aree non idonee per gli impianti offshore). Ne consegue, quanto al riparto delle attribuzioni in materia, che la Regione non è titolare di una competenza legislativa esclusiva o prevalente nella determinazione delle aree marittime e delle infrastrutture portuali funzionali allo sviluppo della produzione energetica offshore.

27.3.- D'altra parte, la qualificazione dei porti come aree idonee all'installazione degli impianti eolici non comporta la lamentata privazione delle competenze regionali in materia portuale.

La disposizione impugnata, infatti, non sottrae alla potestà di pianificazione portuale la disciplina dell'assetto delle aree interessate, né determina la localizzazione dei singoli impianti. Essa si limita a stabilire che le aree portuali appartengono a una categoria di aree astrattamente idonee al fine dell'applicazione dei regimi autorizzatori semplificati

previsti dalla legislazione statale. Restano invece ferme le ulteriori valutazioni di compatibilità con gli altri interessi pubblici coinvolti, demandate ai procedimenti concernenti i singoli progetti. Vi rientrano, in particolare, quelle espressamente indicate al comma 1 dell'art. 11-*ter*, relative alla tutela dell'ecosistema marino e costiero, allo svolgimento dell'attività di pesca, alla tutela del patrimonio culturale e del paesaggio.

A questi fini, il coinvolgimento delle regioni nel procedimento autorizzatorio concernente gli impianti offshore è regolato dall'art. 9, comma 13, del d.lgs. n. 190 del 2024. Esso dispone che, nel caso degli impianti offshore, nonché delle modifiche, compreso il potenziamento, di impianti esistenti, «il relativo provvedimento autorizzatorio unico è rilasciato sentita la regione costiera interessata».

La previsione della necessità del coinvolgimento regionale nel procedimento è stata introdotta dall'art. 4-*bis*, comma 1, lettera *a)*, del decreto-legge 28 febbraio 2025, n. 19 (Misure urgenti in favore delle famiglie e delle imprese di agevolazione tariffaria per la fornitura di energia elettrica e gas naturale nonché per la trasparenza delle offerte al dettaglio e il rafforzamento delle sanzioni delle Autorità di vigilanza), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2025, n. 60, in vigore dal 30 aprile 2025.

Nel testo attuale, l'art. 9, comma 13, del d.lgs. n. 190 del 2024 fa espresso riferimento agli interventi indicati nell'Allegato C, Sezione II, lettere *t)* e *v)*, che comprendono, rispettivamente, «*t)* impianti off-shore a mare; [...] *v)* modifiche, ivi incluse quelle consistenti in potenziamento, ripotenziamento, rifacimento, riattivazione e ricostruzione, sostituzioni o riconversioni di impianti esistenti o autorizzati che comportino una potenza complessiva superiore a 300 MW, unitamente alle opere connesse e alle infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti oggetto di modifica, sostituzione o riconversione».

27.4.- D'altra parte, anche il profilo di censura specificamente riferito all'obbligo di adeguamento del piano regolatore portuale non è fondato.

La previsione della possibile adozione di una variante configura un modulo procedimentale funzionale all'integrazione tra la pianificazione portuale e gli obiettivi di sviluppo delle FER perseguiti dal legislatore statale. Essa non determina una sostituzione dello Stato agli enti competenti alla pianificazione, né altera il riparto costituzionale delle funzioni amministrative, ma si limita a imporre che la pianificazione regionale sia tempestivamente coordinata con un interesse pubblico che il legislatore statale ha qualificato come prioritario nell'ambito della transizione energetica.

La competenza regionale in materia di pianificazione, costruzione e manutenzione dei porti di rilievo regionale e interregionale - stabilita dall'art. 105, comma 2, lettera *e)*, del d.lgs. n. 112 del 1998 - non può essere esercitata in modo da compromettere il perseguimento degli obiettivi nazionali ed europei di sviluppo delle FER. La dimensione sovraregionale della produzione energetica e delle connesse infrastrutture giustifica l'adozione di criteri uniformi sull'intero territorio statale, ivi comprese le aree marittime.

27.5.- Infine, non è ravvisabile la lamentata lesione delle attribuzioni regionali in materia urbanistica e paesaggistica (artt. 5 e 6 del d.P.R. n. 480 del 1975) e sui beni demaniali (art. 14 dello statuto speciale). Come si è detto, il riconoscimento dell'idoneità dell'area non equivale ad autorizzazione alla realizzazione dell'impianto, né comporta il venir meno delle valutazioni e delle verifiche prescritte per il rilascio dei titoli necessari. Esso opera esclusivamente sul piano della disciplina localizzativa e procedimentale, senza incidere sulla titolarità dei beni, né sulle funzioni amministrative spettanti agli enti territoriali.

Per tali ragioni, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *h)*, del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, nella parte in cui ha introdotto l'art. 11-*ter*, commi 1 e 2, lettera *b)*, del d.lgs. n. 190 del 2024, deve essere dichiarata non fondata.

28.- Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *h)*, del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, nella parte in cui ha introdotto l'art. 11-*quater* del d.lgs. n. 190 del 2024.

Tale disposizione stabilisce che per la realizzazione degli interventi di cui agli Allegati A (interventi in attività libera) e B (interventi soggetti alla procedura abilitativa semplificata), che insistano nelle aree qualificate come idonee, non è richiesta l'autorizzazione dell'autorità competente in materia paesaggistica. Quest'ultima partecipa al procedimento autorizzatorio mediante l'espressione di un parere obbligatorio, ma non vincolante.

28.1.- Secondo la ricorrente, tale disciplina determinerebbe un irragionevole sacrificio delle esigenze di tutela del paesaggio, poiché attribuirebbe all'interesse alla transizione energetica una prevalenza assoluta e incondizionata. Ciò sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., in riferimento al principio di ragionevolezza, con gli artt. 9, 116, primo comma, e 117, terzo e quinto comma, Cost., nonché con le competenze statutarie in materia urbanistica e paesaggistica (artt. 3, 4 e 6 dello statuto speciale e artt. 5 e 6 del d.P.R. n. 480 del 1975).

28.2.- In via preliminare, va rilevato che la disposizione impugnata non si discosta dal previgente art. 22 del d.lgs. n. 199 del 2021. Esso stabiliva che l'autorità competente in materia paesaggistica si esprimesse con parere obbligatorio,

ma non vincolante, nei procedimenti autorizzatori degli impianti ricadenti in aree idonee, per cui, qualora il termine per l'adozione del parere fosse decorso inutilmente, l'amministrazione procedente era tenuta a provvedere ugualmente sulla domanda di autorizzazione.

Con l'introduzione del nuovo art. 11-*quater* t.u. rinnovabili, il d.l. n. 175 del 2025, come convertito, conferma e rafforza questa impostazione: per la realizzazione degli interventi ricadenti in area idonea e sottoposti al regime dell'attività libera (Allegato *A)* e della procedura abilitativa semplificata (Allegato *B)*, la disposizione impugnata prevede che non sia necessaria l'acquisizione dell'autorizzazione dell'autorità competente in materia paesaggistica, che si esprime con parere obbligatorio e non vincolante.

28.3.- La costante giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto che la tutela del paesaggio costituisce un principio primario dell'ordinamento costituzionale (sentenze n. 163 del 2023, n. 219 e n. 164 del 2021 e n. 272 del 2009). Tuttavia, questa Corte ha altresì chiarito che nessun interesse costituzionalmente rilevante può essere considerato destinato a prevalere in modo automatico e definitivo sugli altri, essendo richiesto un ragionevole bilanciamento tra i diversi beni coinvolti, secondo «criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, in modo tale da non consentire né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale di alcuno di loro, in modo che sia sempre garantita una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali implicati» (sentenza n. 58 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 63 del 2016 e n. 264 del 2012).

Nella materia delle fonti energetiche rinnovabili, tale esigenza di bilanciamento assume particolare rilievo alla luce della crescente importanza assunta dagli obiettivi di decarbonizzazione, di sicurezza energetica e di contrasto ai cambiamenti climatici. Come si è detto, lo sviluppo delle energie rinnovabili risponde a obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea e concorre alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e della salute anche delle future generazioni.

In questo contesto si colloca la scelta legislativa di accelerare e semplificare i procedimenti autorizzatori nelle aree qualificate come idonee. Tale scelta del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, si inserisce in una più ampia evoluzione normativa che, in linea di continuità con l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e successivamente con il d.lgs. n. 190 del 2024, ha progressivamente valorizzato il principio della massima diffusione delle FER, in conformità agli indirizzi provenienti dall'ordinamento europeo.

28.4.- D'altra parte, l'assunto della ricorrente, secondo cui l'esclusione dell'autorizzazione paesaggistica equivarrebbe alla sostanziale eliminazione dell'interesse paesaggistico dal procedimento decisionale, non può essere condiviso.

Va infatti rilevato che l'autorità paesaggistica conserva, comunque, un ruolo necessario all'interno del procedimento autorizzatorio. Il modello dell'autorizzazione paesaggistica autonoma viene sostituito da un diverso meccanismo procedimentale, in cui l'autorità preposta alla tutela del vincolo continua a partecipare mediante l'espressione di un parere obbligatorio. Pur essendo escluso un "potere di veto" dell'autorità preposta al vincolo paesaggistico, le indicazioni di quest'ultima entrano necessariamente nella valutazione complessiva operata nell'ambito del procedimento autorizzatorio.

La scelta di non attribuire efficacia vincolante al parere risulta coerente con la qualificazione legislativa degli interventi di realizzazione degli impianti da fonti rinnovabili come opere di interesse pubblico prevalente, ai sensi dell'art. 3 del medesimo d.lgs. n. 190 del 2024, e con l'obiettivo di evitare che la tutela di uno solo degli interessi coinvolti si traduca nell'attribuzione di un potere sostanzialmente interdittivo incompatibile con il perseguimento degli obiettivi europei e nazionali della transizione energetica.

28.5.- Inoltre, la stessa prevalenza riconosciuta dal legislatore alle esigenze della transizione energetica non ha carattere assoluto.

L'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 190 del 2024 precisa, infatti, che tale prevalenza opera «in sede di ponderazione degli interessi». Essa è destinata a venire meno in presenza di «effetti negativi significativi sull'ambiente, sulla tutela della biodiversità, sul paesaggio, sul patrimonio culturale e sul settore agricolo». Permane dunque la necessità di una valutazione concreta e caso per caso delle conseguenze del singolo intervento.

Al dichiarato scopo di bilanciare le esigenze di tutela dell'ambiente con quelle di tutela del patrimonio culturale e paesaggistico, l'art. 11-*bis*, comma 4, lettera *m)*, del d.lgs. n. 190 del 2024 precisa che «le regioni non possono qualificare come idonee le aree ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, né quelle incluse in una fascia di rispetto di tre chilometri, nel caso di impianti eolici, e di cinquecento metri, nel caso di impianti fotovoltaici, dal perimetro dei beni medesimi, né identificare aree idonee ove le caratteristiche degli impianti da realizzare siano in contrasto con le norme di attuazione previste dai piani paesaggistici».

Ne consegue che la disposizione impugnata non determina quella radicale e aprioristica subordinazione dell'interesse paesaggistico prospettata dalla ricorrente, ma realizza una diversa modalità di composizione degli interessi coinvolti, affidando la decisione finale a una valutazione unitaria nell'ambito del procedimento autorizzatorio.

28.6.- Non sussiste neppure la denunciata lesione delle attribuzioni statutarie della Regione autonoma Sardegna.

La disciplina censurata attiene infatti ai procedimenti autorizzatori degli impianti FER e si colloca nell'ambito della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nella quale spetta allo Stato dettare i principi fondamentali, vincolanti anche per le autonomie speciali, là dove esprimano esigenze unitarie, connesse al perseguimento di obiettivi energetici e ambientali di rilievo nazionale ed europeo.

Come si è detto, la disposizione non determina lo svuotamento delle competenze amministrative regionali in materia paesaggistica, limitandosi a conformarne le modalità di esercizio all'interno di un procedimento unitario disciplinato dal legislatore statale.

L'art. 11-*quater* del d.lgs. n. 190 del 2024 realizza un bilanciamento non manifestamente irragionevole tra l'interesse, costituzionalmente rilevante, alla tutela del paesaggio e quello, parimenti rilevante, alla massima diffusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, con conseguente non fondatezza delle questioni promosse in riferimento agli artt. 3, 9, 116, primo comma, e 117, terzo e quinto comma, Cost., nonché agli artt. 3, 4 e 6 dello statuto speciale e agli artt. 5 e 6 del d.P.R. n. 480 del 1975.

29.- Sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *h)*, del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, nella parte in cui ha introdotto l'art. 11-*quinquies* del d.lgs. n. 190 del 2024, promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, primo comma Cost., in relazione alla Convenzione UNESCO.

La disposizione impugnata consente l'installazione di impianti FER all'interno delle zone di protezione dei siti UNESCO, limitatamente ad alcuni interventi, indicati nell'Allegato A del d.lgs. n. 190 del 2024.

29.1.- Ad avviso della ricorrente, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con gli artt. 9, 116, primo comma, e 117, primo comma, Cost. - quest'ultimo in relazione alla Convenzione UNESCO - nonché con gli artt. 3, 4, 6 e 8 dello statuto speciale e con gli artt. 5 e 6 del d.P.R. n. 480 del 1975.

L'art. 11-*quinquies* del d.lgs. n. 190 del 2024 introdurrebbe una presunzione assoluta di idoneità dei siti UNESCO all'installazione di impianti FER. Sarebbe impedita qualsiasi valutazione in ordine alla compatibilità degli interventi con i beni paesaggistici, culturali e ambientali protetti grazie al riconoscimento internazionale.

Tale disciplina contrasterebbe con gli obblighi di tutela del patrimonio culturale, assunti con la Convenzione UNESCO, in base alla quale nel territorio sardo sono tutelati il sito archeologico «Nuraxi» di Barumini e quello seriale delle «Domus de janas».

Oltre a violare tutti i parametri di legittimità costituzionale già evocati in riferimento alle questioni di legittimità costituzionale del precedente art. 11-*quater*, la disposizione in esame metterebbe in pericolo la conservazione dei siti UNESCO, che sarebbero esposti al rischio di essere esclusi dall'elenco dei beni tutelati dall'Agenzia dell'ONU (cosiddetto delisting).

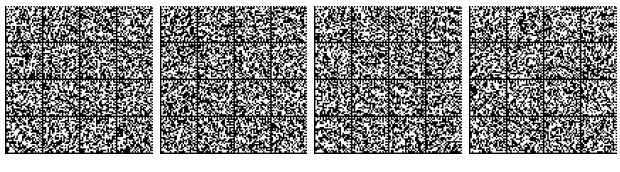
29.2.- Non è fondata l'eccezione preliminare di inammissibilità delle questioni promosse in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla violazione degli obblighi derivanti dall'adesione alla Convenzione UNESCO.

Ad avviso della difesa statale, la Regione sarebbe priva di legittimazione in ordine a tale motivo di impugnazione, non essendo titolare di un interesse generale al rispetto degli obblighi internazionali dello Stato.

Tuttavia, la ricorrente ha adeguatamente chiarito che dalla violazione di tali obblighi deriva la compromissione delle competenze statutarie in materia di edilizia e urbanistica, di cui all'art. 3, lettera *f)*, dello statuto speciale, nonché delle relative competenze amministrative, attribuite dall'art. 6 dello stesso statuto, che discenderebbe dall'impugnato art. 11-*quinquies*.

La Regione autonoma Sardegna sostiene, infatti, che la disciplina censurata, consentendo l'installazione di impianti FER in aree ricomprese nei siti UNESCO, ne comprometta la conservazione, esponendoli al rischio dell'esclusione dall'elenco dei beni tutelati dall'Agenzia dell'ONU. Ne discenderebbe il depauperamento dei beni paesaggistici, culturali, urbanistici e ambientali regionali, in violazione delle potestà legislative e amministrative garantite dalle norme statutarie e costituzionali sopra richiamate. Inoltre, verrebbero incise le competenze regionali in materia di turismo - riconosciute dall'art. 3, lettera *p)*, dello statuto speciale - e le connesse attribuzioni finanziarie, poiché si ridurrebbero le entrate derivanti da imposte e tasse sul turismo, che la Regione ha facoltà di istituire in base all'art. 8, lettera *i)*, dello statuto speciale.

Nella prospettazione della ricorrente, il richiamo alla violazione degli obblighi internazionali assunti con l'adesione alla Convenzione UNESCO è, dunque, accompagnato da una specifica allegazione circa la sua incidenza sulla sfera di autonomia regionale.



29.3.- Quanto al merito delle questioni, occorre premettere che i siti UNESCO costituiscono beni caratterizzati da un peculiare interesse culturale, paesaggistico o naturale, di rilievo universale, la cui conservazione forma oggetto di specifici obblighi assunti dallo Stato italiano in forza della Convenzione UNESCO.

Ciascuno Stato parte ha infatti riconosciuto che «l'obbligo di garantire l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale [...], situato sul suo territorio, gli incombe in prima persona. Esso si sforza di agire a tal fine sia direttamente con il massimo delle sue risorse disponibili, sia, all'occorrenza, per mezzo dell'assistenza e della cooperazione internazionale di cui potrà beneficiare, segnatamente a livello finanziario, artistico, scientifico e tecnico» (art. 4 Convenzione UNESCO).

Tali obblighi non si esauriscono nella predisposizione di una tutela meramente formale, ma impongono l'adozione di misure effettive, idonee a garantire l'integrità e l'autenticità dei siti iscritti nell'elenco del patrimonio mondiale, nonché a prevenire interventi suscettibili di comprometterne i valori eccezionali.

Al riguardo, questa Corte ha riconosciuto che «gli artt. 4 e 5 della Convenzione pongono, sì, degli obblighi in capo agli Stati firmatari, tra cui spicca [...] quello di garantire "l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale" situato sul loro territorio, ma lasciano anche liberi gli Stati medesimi di individuare "i provvedimenti giuridici, scientifici, tecnici, amministrativi e finanziari adeguati per l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e rianimazione di questo patrimonio"» (sentenza n. 22 del 2016).

I siti UNESCO beneficiano dunque di forme di protezione differenziate, fondate sul decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), e sulla pianificazione paesaggistica, la quale deve prestare particolare attenzione alla loro salvaguardia, secondo quanto stabilito dall'art. 135, comma 4, lettera *d)*, dello stesso codice dei beni culturali e del paesaggio.

29.4.- Ebbene, proprio nelle aree ricadenti nei siti UNESCO, l'art. 11-*quinquies* del d.lgs. n. 190 del 2024 introduce una disciplina speciale che consente gli interventi individuati nell'Allegato A del medesimo decreto legislativo, assoggettati al regime dell'attività libera e caratterizzati, per scelta del legislatore, da un impatto minore sul territorio e sul paesaggio. Vi sono ricompresi impianti fotovoltaici, eolici di piccola taglia, impianti termici, pompe di calore, microcogenerazione, impianti di accumulo fino a 10 MW, elettrolizzatori fino a 10 MW e opere connesse. Va sottolineato che si tratta di interventi che non riguardano soltanto impianti esistenti o integrati in manufatti esistenti, ma anche infrastrutture di nuova realizzazione, come indicate nella Sezione I del medesimo Allegato A.

L'operatività della disposizione impugnata risulta dunque riferita a una serie di interventi ritenuti compatibili con la speciale protezione che deve essere assicurata a tali beni. Per queste categorie di interventi viene esclusa la necessità di acquisire permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso comunque denominati (art. 7 del d.lgs. n. 190 del 2024).

29.5.- Pur essendo riferita a interventi ritenuti di minore impatto, la scelta di consentirne l'esecuzione all'interno delle zone di protezione dei siti UNESCO senza alcuna verifica preventiva di compatibilità si risolve in una presunzione assoluta circa il carattere "innocuo" di detti interventi rispetto ai valori culturali, paesaggistici e ambientali, oggetto della protezione assicurata ai siti UNESCO.

Tale presunzione risulta priva di ragionevole giustificazione. La qualificazione di un'opera come attività libera - e quindi la sottrazione a qualsiasi verifica di compatibilità - può legittimamente valere in contesti ordinari, ma non appare di per sé sufficiente ad escludere a priori il pregiudizio delle esigenze di tutela afferenti ai siti UNESCO, caratterizzati da «valore universale eccezionale» (art. 1 della Convenzione), la cui conservazione richiede una valutazione necessariamente riferita alle concrete caratteristiche del singolo contesto territoriale.

L'eccezionale valore universale del bene tutelato rende costituzionalmente necessaria la permanenza di un apprezzamento amministrativo idoneo a verificare se l'intervento proposto, pur astrattamente modesto, sia in concreto compatibile con le esigenze di tutela e conservazione che discendono dal riconoscimento UNESCO.

29.6.- L'irragionevolezza della disposizione in esame trova ulteriori argomenti nella considerazione dell'art. 7 t.u. rinnovabili, che detta la disciplina generale degli interventi in «attività libera».

Tale disposizione - dopo avere ribadito al comma 1 la necessità della previa acquisizione del necessario titolo edilizio per la realizzazione degli interventi - al comma 2 dispone che il regime dell'attività libera «non si applica, in ogni caso, agli interventi ricadenti sui beni oggetto di tutela ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, o in aree naturali protette come definite dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394, o dalle leggi regionali, o all'interno di siti della rete Natura 2000, di cui alla direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992 o che possono avere incidenze significative sui predetti siti». In questi casi, si segue la procedura abilitativa semplificata, di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 190 del 2024. Inoltre, se gli interventi proposti riguardano impianti che insistano su aree o su immobili di cui all'art. 136, comma 1, lettere *b)* e *c)*, del codice dei beni

culturali e del paesaggio, individuati mediante apposito provvedimento amministrativo, è necessario il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, previo parere vincolante della Soprintendenza (art. 7, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 190 del 2024).

Viceversa - in via derogatoria rispetto a questa disciplina dettata dall'art. 7, volta ad assicurare adeguata tutela agli interessi culturali e paesaggistici - l'art. 11-*quinquies* dello stesso t.u. rinnovabili consente espressamente la realizzazione degli interventi di attività libera proprio sui siti UNESCO. Ne discende che il riconoscimento della protezione UNESCO, anziché costituire il presupposto di una tutela rafforzata in ragione del «valore universale eccezionale» di tali siti, finisce paradossalmente per non essere assistito da alcuno specifico meccanismo di verifica di compatibilità degli interventi con i valori riconosciuti a livello internazionale. Il carattere derogatorio della disposizione impugnata rispetto alla disciplina generale dettata dall'art. 7 dell'indicato testo unico esclude infatti l'applicazione dei regimi speciali di protezione eventualmente insistenti sui siti interessati.

Pertanto, l'art. 11-*quinquies* del d.lgs. n. 190 del 2024 - stabilendo una presunzione assoluta di compatibilità degli interventi di attività libera sui siti UNESCO - non realizza un bilanciamento ragionevole, né proporzionato, tra l'interesse pubblico alla diffusione degli impianti FER e le esigenze di protezione e conservazione dei beni tutelati ai sensi della Convenzione UNESCO.

29.7.- Al contempo, l'art. 11-*quinquies* si pone in contrasto con l'art. 9 Cost.

Come si è detto, l'applicazione della disciplina dell'attività libera comporta l'esclusione della necessità dell'«acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso comunque denominati», nonché dell'obbligo di «presentazione di alcuna comunicazione, certificazione, segnalazione o dichiarazione alle amministrazioni pubbliche» (art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 190 del 2024). In questo modo, la disposizione in esame sottrae a qualsiasi verifica di compatibilità una pluralità di interventi suscettibili di incidere sui valori paesaggistici e culturali tutelati ai sensi dell'art. 9 Cost.

Pur riconoscendo che la promozione delle FER risponde anch'essa a interessi di rilievo costituzionale, va tuttavia rilevato che «[l]'interesse alla realizzazione degli impianti energetici FER non può [...] considerarsi sempre automaticamente prevalente su quello alla tutela del paesaggio» (sentenza n. 127 del 2026). Quest'ultima costituisce infatti un valore primario dell'ordinamento (sentenze n. 134 del 2025, n. 163 del 2023, n. 219 e n. 164 del 2021 e n. 272 del 2009) e impone pertanto alla legislazione statale di approntare adeguati strumenti di protezione.

Il necessario bilanciamento dell'interesse alla massima diffusione degli impianti FER con la tutela del paesaggio deve avvenire secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza e non può dunque risolversi nell'integrale sacrificio delle esigenze di tutela dei beni paesaggistici, contemplati dall'art. 9 Cost.

29.8.- L'art. 2, comma 1, lettera *h)*, del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, nella parte in cui ha introdotto l'art. 11-*quinquies* del d.lgs. n. 190 del 2024, deve pertanto essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 9 e 117, primo comma, Cost., con assorbimento degli ulteriori parametri.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera h)*, del decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175 (Misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 gennaio 2026, n. 4, nella parte in cui ha introdotto l'art. 11-*bis*, comma 3, del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera* b) *e* d)*, della legge 5 agosto 2022, n. 118», limitatamente alle parole «ovvero di mancata ottemperanza ai principi e ai criteri di cui al comma 4 ovvero agli obiettivi di cui al comma 5»;*

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera h)*, del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, nella parte in cui ha introdotto l'art. 11-*quinquies *del d.lgs. n. 190 del 2024;*

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera h)*, del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, nella parte in cui ha introdotto l'art. 11-*bis*, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 190 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 3, 4, 6 e 14 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), agli artt. 5 e 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna), all'art. 1 del decreto legislativo 18 settembre 2006, n. 267 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna recanti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1949, n. 250, in materia di demanio e patrimonio), nonché agli artt. 5 e 114, in relazione al principio di leale collaborazione, 116, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;*

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera h)*, del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, nella parte in cui ha introdotto l'art. 11-*bis*, comma 1, lettere* g) *e* h)*, del d.lgs. n. 190 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 3, 4, 6, 8 e 14 dello statuto speciale, all'art. 39 del d.P.R. 19 maggio 1949, n. 250 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna), agli artt. 5 e 6 del d.P.R. n. 480 del 1975 e all'art. 1 del d.lgs. n. 267 del 2006, nonché agli artt. 116, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;*

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera h)*, del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, nella parte in cui ha introdotto l'art. 11-*bis*, comma 4, lettere* d)*,* g) *e* h)*, del d.lgs. n. 190 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 4 dello statuto speciale, agli artt. 5 e 6 del d.P.R. n. 480 del 1975, nonché agli artt. 5 e 114, in relazione al principio di leale collaborazione, 116, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;*

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera h)*, del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, nella parte in cui ha introdotto l'art. 11-*ter*, commi 1 e 2, lettera* b)*, del d.lgs. n. 190 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 3, 4, 6, 8 e 14 dello statuto speciale, all'art. 39 del d.P.R. n. 250 del 1949, agli artt. 5 e 6 del d.P.R. n. 480 del 1975, all'art. 1 del decreto legislativo 17 aprile 2001, n. 234 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna per il conferimento di funzioni amministrative, in attuazione del Capo I della legge n. 59 del 1997) e all'art. 1 del d.lgs. n. 267 del 2006, nonché agli artt. 5 e 114, in relazione al principio di leale collaborazione, 116, primo comma, 117, terzo comma, e 118 Cost., dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;*

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera h)*, del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, nella parte in cui ha introdotto l'art. 11-*quater *del d.lgs. n. 190 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 116, primo comma, e 117, terzo e quinto comma, Cost., agli artt. 3, 4 e 6 dello statuto speciale e agli artt. 5 e 6 del d.P.R. n. 480 del 1975, dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe.*

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

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 12 novembre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260197

N. **198**

Sentenza 21 settembre - 12 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Autorizzazione del detenuto alle visite - Casi - Visite al minore infermo o al figlio, al coniuge o convivente affetto da handicap in situazione di gravità - Estensione al genitore della persona detenuta affetto da disabilità grave (art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992) - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione della tutela del diritto convenzionale al rispetto della vita privata e familiare e dei doveri di solidarietà - Non fondatezza delle questioni.

– Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 21-*ter*, comma 2-*bis*.
– Costituzione, artt. 2, 3 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:*Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 21-*ter*, comma 2-*bis*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Magistrato di sorveglianza di Verona, nel procedimento di sorveglianza a istanza di S. L.R., con ordinanza del 10 marzo 2026, iscritta al n. 48 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Udita nella camera di consiglio del 21 settembre 2026 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

deliberato nella camera di consiglio del 21 settembre 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 10 marzo 2026, iscritta al n. 48 del registro ordinanze 2026, il Magistrato di sorveglianza di Verona ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21-*ter*, comma 2-*bis*, 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 non prevede che le disposizioni dei commi 1 e 2 dello stesso articolo si applichino anche al genitore della persona detenuta affetto da disabilità grave ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate).

2.- Il rimettente riferisce di dover decidere sulla domanda con cui una persona detenuta nella casa circondariale di Verona ha chiesto un permesso, ai sensi dell'art. 21-*ter* ordin. penit., onde recarsi, per tre o quattro giorni anche non consecutivi, presso l'abitazione familiare a visitare la madre anziana. Secondo quanto riportato nell'ordinanza, la donna è affetta da decadimento cognitivo e da significative problematiche psichiatriche ed è stata riconosciuta persona con disabilità grave ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992. Il detenuto deduce che l'incontro personale sarebbe necessario in considerazione delle condizioni di salute della madre e della sua difficoltà a raggiungere l'istituto penitenziario.

Il Magistrato di sorveglianza illustra il contenuto dell'art. 21-*ter* ordin. penit., i cui commi 1 e 2 disciplinano le visite del detenuto al figlio minore infermo o al figlio affetto da disabilità grave, accertata ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992, e il cui comma 2-*bis* estende le medesime previsioni ai casi del coniuge e del convivente gravemente disabili.

Il giudice *a quo* reputa tassativa l'indicazione dei familiari contemplata dalla norma e considera quest'ultima non suscettibile di un'interpretazione adeguatrice che consenta di ricomprendervi anche il genitore.

Solleva, pertanto, questioni di legittimità costituzionale.

3.- In punto di rilevanza, il rimettente esclude di poter riqualificare la domanda avanzata dal detenuto ex art. 21-*ter* ordin. penit. in una richiesta di permesso di necessità, ai sensi dell'art. 30 ordin. penit.

Pur riconoscendo, infatti, che, secondo la giurisprudenza di legittimità (cita, in proposito, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 18 maggio-13 luglio 2023, n. 30555), i permessi di necessità possono essere concessi anche in presenza di una patologia cronica o stabilizzata del congiunto, ritiene che essi siano comunque caratterizzati

«da forti limiti temporali». Pertanto, considera l'istituto non idoneo a garantire al detenuto la possibilità di visitare in via ordinaria e sistematica il familiare disabile; modalità reputata necessaria in ragione della natura della patologia da cui è affetto il genitore.

In tal modo, pone in evidenza come la decisione sulla domanda proposta ai sensi dell'art. 21-*ter* ordin. penit. dipenda dall'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale.

4.- Nel merito, il rimettente lamenta plurime violazioni.

4.1.- Anzitutto, ritiene violati gli artt. 2 e 3 Cost., quest'ultimo sotto il profilo dell'irragionevole disparità di trattamento.

Identificata la *ratio* dell'art. 21-*ter* ordin. penit. nella tutela del «diritto all'affettività mediante la presenza, l'assistenza e la condivisione in situazioni difficili», reputa irragionevole la restrizione dei permessi regolati dalla norma censurata alle sole ipotesi in cui affetti dalla grave disabilità, identificata dall'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992, siano il figlio, il coniuge o il convivente e non anche il genitore del detenuto.

La certificazione prevista dal citato art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992 attesterebbe per tutti la medesima vulnerabilità e lo stesso bisogno di una relazione personale effettiva.

Ne deriverebbe anche la violazione dei doveri di «solidarietà sociale che dovrebbero invece essere considerati soprattutto quando sono coinvolte situazioni di fragilità».

A riprova dell'irragionevole disparità di trattamento nonché della violazione dei doveri di solidarietà che comporterebbe l'esclusione della condizione del genitore gravemente disabile, il rimettente adduce l'effetto che essa produrrebbe.

La fattispecie concernente la grave disabilità del genitore del detenuto finirebbe per essere attratta nell'alveo dell'art. 30 ordin. penit., al cui interno «situazioni di "malattia" diverse per consistenza e gravità» finirebbero per essere omologate.

4.2.- Il giudice *a quo* contesta, inoltre, un'irragionevole disparità di trattamento tra la norma censurata e l'art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992.

I permessi lavorativi per l'assistenza alla persona con disabilità grave spettano, infatti, a una platea familiare che ricomprende, sussistendone le condizioni previste, i parenti entro il secondo grado.

Viceversa, i permessi per le visite extra moenia, di cui all'art. 21-*ter* ordin. penit., possono essere autorizzati solo se gravemente disabili sono i figli, i coniugi e i conviventi, e non anche il genitore.

4.3.- Infine, la norma censurata contrasterebbe con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, letto anche alla luce dell'art. 24 delle Regole penitenziarie europee, contenute nella raccomandazione Rec(2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri, adottata l'11 gennaio 2006, come successivamente riveduta e modificata dalla raccomandazione Rec(2006)2-rev, adottata il 1° luglio 2020.

In particolare, queste ultime prevedono che «le modalità delle visite devono permettere ai detenuti di mantenere e sviluppare relazioni familiari il più possibile normali» (regola 24.4.) e «[q]uando le circostanze lo permettono, il detenuto deve essere autorizzato ad uscire - scortato o liberamente - per render visita ad un parente ammalato, assistere ai funerali o per altre ragioni umanitarie» (regola 24.7.).

La tutela convenzionale del diritto al rispetto della vita familiare, di cui all'art. 8 CEDU, non sarebbe, pertanto, ristretta al nucleo formato dai figli e dal partner (coniuge o convivente) del detenuto, di tal che la garanzia di un rapporto effettivo sarebbe assicurata anche tra il detenuto e il genitore.

Secondo il rimettente, l'art. 21-*ter*, comma 2-*bis*, ordin. penit., limitando il permesso umanitario per grave disabilità ai figli, al coniuge e al convivente ed escludendolo rispetto al genitore, non garantirebbe una tutela adeguata a tale relazione familiare.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto.

Considerato in diritto

6.- Il Magistrato di sorveglianza di Verona, con l'ordinanza iscritta al n. 48 reg. ord. del 2026, solleva questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, dell'art. 21-*ter*, comma 2-*bis*, ordin. penit., nella parte in cui non prevede che le disposizioni dei commi 1 e 2 del medesimo articolo si applichino anche al genitore della persona detenuta che sia affetto da disabilità grave, ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992.

7.- In punto di rilevanza, il rimettente esclude di poter riqualificare la domanda avanzata dal detenuto ex art. 21-*ter* nella richiesta di un permesso di necessità, ai sensi dell'art. 30 ordin. penit., in quanto quest'ultima disposizione non consentirebbe di autorizzare visite al familiare gravemente disabile in via ordinaria e sistematica.

In considerazione dell'esigenza manifestata dal detenuto, il giudice *a quo* ritiene di dover fare applicazione dell'art. 21-*ter*, comma 2-*bis*, ordin. penit., il quale, tuttavia, non ammetterebbe un'interpretazione adeguatrice alla Costituzione, dato il suo tenore letterale.

8.- Nel merito, il rimettente solleva tre gruppi di censure.

8.1.- Anzitutto, denuncia la violazione degli artt. 2 e 3 Cost., in quanto, in considerazione della *ratio* umanitaria dell'art. 21-*ter* ordin. penit., sussisterebbe un'irragionevole disparità di trattamento tra i figli, il coniuge e il convivente gravemente disabili ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992 - la cui condizione, sulla base della norma censurata, consente l'autorizzazione di visite da parte del detenuto - e la situazione del genitore gravemente disabile, sempre ai sensi della richiamata legge del 1992, che non potrebbe beneficiare di tali visite.

Secondo il rimettente, simile irragionevole esclusione, al contempo, impedirebbe al detenuto di adempiere a doveri di solidarietà sociale, in violazione dell'art. 2 Cost.

A conferma della irragionevole esclusione dall'art. 21-*ter* ordin. penit. della condizione del genitore gravemente disabile del detenuto, il Magistrato di sorveglianza pone in rilievo l'effetto che ne discenderebbe.

La fattispecie estromessa sarebbe attratta nell'alveo applicativo dell'art. 30 ordin. penit., il quale finirebbe così per equiparare il trattamento giuridico di «situazioni di "malattia" diverse per consistenza e gravità».

8.2.- Di seguito, il giudice *a quo* lamenta una disparità di trattamento anche nella comparazione tra l'esclusione del genitore gravemente disabile dalla disciplina dell'art. 21-*ter* ordin. penit. e la sua inclusione nell'art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992. In particolare, reputa irragionevole che i permessi lavorativi per l'assistenza alla persona con disabilità grave spettino a un'ampia platea familiare, mentre quelli per le visite extra moenia di cui all'art. 21-*ter* ordin. penit., pur se giustificati dalla medesima condizione di invalidità, siano riferiti solo ai figli, ai coniugi e ai conviventi.

8.3.- Infine, a detta del Magistrato di sorveglianza, la disposizione censurata contrasterebbe con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, letto anche alla luce dell'art. 24 delle Regole penitenziarie europee.

La tutela convenzionale del diritto al rispetto della vita familiare del recluso non sarebbe, infatti, ristretta al nucleo formato da figli, coniuge e convivente, ma ricomprenderebbe altresì la garanzia di un rapporto effettivo tra il detenuto e il genitore.

9.- Questa Corte non ravvisa, in rito, ragioni di inammissibilità.

10.- Nel merito, le questioni sono non fondate.

10.1.- In via preliminare, occorre ricostruire l'evoluzione della norma censurata e la sua *ratio*.

L'art. 21-*ter* ordin. penit. è stato introdotto dall'art. 2, comma 1, della legge 21 aprile 2011, n. 62 (Modifiche al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori) e successivamente modificato dall'art. 14, comma 1, della legge 16 aprile 2015, n. 47 (Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali. Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di visita a persone affette da handicap in situazione di gravità).

La disposizione, sin dalla formulazione introdotta nel 2011, contempla l'autorizzazione delle visite:

- al figlio minore in imminente pericolo di vita o in gravi condizioni di salute, da parte della madre condannata, imputata o internata, ovvero del padre, che versi nelle stesse condizioni (comma 1);

- al figlio di età inferiore a dieci anni per assisterlo durante le visite specialistiche relative alle sue gravi condizioni di salute, sempre da parte della madre condannata, imputata o internata, ovvero del padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole (comma 2).

Con l'art. 14, comma 1, la legge n. 47 del 2015:

- ha integrato entrambi i richiamati commi, estendendo le loro previsioni al caso in cui le visite debbano riguardare un figlio maggiore d'età, affetto da disabilità grave, accertata ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992;

- ha aggiunto il comma 2-*bis*, che stabilisce l'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 anche all'ipotesi in cui la persona detenuta abbia un coniuge o un convivente affetti dalla medesima grave disabilità.

In particolare, quest'ultima condizione ricorre allorché sia certificato che la persona versa in una situazione tale da determinare una «compromissione, singola o plurima, [che riduce] l'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione» (art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992).

10.2.- La *ratio* dell'art. 21-*ter* ordin. penit. era ed è rimasta, anche a seguito dell'ampliamento del suo perimetro applicativo, quella di consentire, nei limiti della compatibilità con le istanze pubblicistiche connaturate alla condizione carceraria di chi beneficia dei permessi, visite finalizzate alla tutela di soggetti particolarmente fragili che vantano specifici diritti di assistenza morale (oltre che materiale) nei confronti del familiare detenuto.

Si tratta, dunque, di permessi che rispondono a «finalità umanitarie» focalizzate su tali esigenze di tutela (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 20 novembre 2020-16 febbraio 2021, n. 6105, nonché sentenza 22 giugno-15 luglio 2020, n. 20979).

10.2.1.- La finalità umanitaria è stata rivolta, anzitutto, alla protezione del figlio minore, titolare non solo di un diritto a essere «mantenuto, educato, istruito», ma anche di un diritto a essere «assistito moralmente dai genitori» (art. 315-*bis*, primo comma, del codice civile, in correlazione con l'art. 30, primo comma, Cost.); diritto che acquisisce un rilievo particolarmente pregnante in situazioni di grave compromissione della salute, o addirittura di pericolo di vita del minore.

10.2.2.- Successivamente, la medesima tutela è stata estesa al figlio maggiore d'età affetto dalla disabilità grave, di cui all'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992, nel solco di una scelta di sistema, anticipata nel 2003 da questa Corte, in una decisione resa in materia di esecuzione della pena detentiva.

La sentenza n. 350 del 2003 - seguita poi dalla pronuncia di analogo tenore n. 18 del 2020 - ha affermato, relativamente alle cure genitoriali verso il figlio con disabilità grave, che «il riferimento all'età non può assumere un rilievo dirimente, in considerazione delle particolari esigenze di tutela psico-fisica il cui soddisfacimento si rivela strumentale nel processo rivolto a favorire lo sviluppo della personalità del soggetto. La salute psico-fisica di questo può essere infatti, e notevolmente, pregiudicata dall'assenza della madre, detenuta in carcere, e dalla mancanza di cure da parte di questa, non essendo indifferente per il disabile grave, a qualsiasi età, che le cure e l'assistenza siano prestate da persone diverse dal genitore».

La sentenza del 2003 ha, pertanto, dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 47-*ter*, comma 1, lettera *a)*, ordin. penit., nella parte in cui non consente alla madre e, nei casi previsti dal comma 1, lettera *b)*, al padre condannato l'accesso alla detenzione domiciliare ordinaria, in presenza di un figlio con disabilità totalmente invalidante. In termini analoghi, la richiamata sentenza del 2020 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 47-*quinquies*, comma 1, ordin. penit., con riguardo all'istituto della detenzione domiciliare speciale, in relazione a figli affetti da disabilità grave ai sensi dell'art. 3, comma 3 della legge n. 104 del 1992.

Nel frattempo, l'equiparazione del figlio maggiore d'età gravemente disabile al figlio minorenne ha trovato un generale riconoscimento nel testo dell'art. 337-*septies* cod. civ., introdotto dall'art. 55 del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219).

Il secondo comma della richiamata disposizione stabilisce, infatti, che «[a]i figli maggiorenni portatori di condizione di disabilità grave si applicano integralmente le disposizioni previste in favore dei figli minori», con l'ulteriore precisazione - inserita nell'art. 37-*bis* delle disposizioni per l'attuazione del codice civile - che la categoria di persone individuate dalla richiamata previsione «sono coloro i quali siano portatori di condizione di disabilità ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104».

10.2.3.- Sempre il presupposto della grave disabilità giustifica, inoltre, l'applicazione della disciplina sui permessi di cui all'art. 21-*ter* ordin. penit. anche ai rapporti fra coniugi, essendo questi titolari di reciproci diritti e doveri di «assistenza morale e materiale», che discendono, ai sensi dell'art. 143, secondo comma, cod. civ., dal matrimonio e che configurano elementi caratterizzanti il rapporto tra consorti.

Infine, quanto all'ulteriore ampliamento del raggio applicativo della norma censurata, introdotto dalla novella del 2015 con riguardo al convivente di fatto, esso riflette l'esigenza di evitare che la condizione carceraria di uno dei conviventi possa - a causa della grave disabilità dell'altro - divenire un fattore ostativo alla stessa relazione di coppia, il cui tessuto costitutivo si fonda sull'assistenza morale e materiale.

Questo trova corrispondenza nel rilievo che tale elemento assume nella stessa definizione di "conviventi di fatto", elaborata nell'ambito della successiva legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze).

L'art. 1, comma 36, della legge n. 76 del 2016 stabilisce infatti che, «[a]i fini delle disposizioni di cui ai commi da 37 a 67, si intendono per "conviventi di fatto" due persone maggiorenni unite stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale, non vincolate da rapporti di parentela, affinità o adozione, da matrimonio o da un'unione civile». Inoltre, l'art. 1, comma 38, estende ai conviventi di fatto gli «stessi diritti spettanti al coniuge nei casi previsti dall'ordinamento penitenziario».

Ebbene, l'art. 21-*ter* ordin. penit. ha riconosciuto al convivente di fatto gravemente disabile la possibilità, analoga a quella spettante al coniuge, di beneficiare dell'assistenza del convivente detenuto, per quanto conciliabile con le esigenze proprie dell'esecuzione della pena.

In sostanza, il convivente ha diritto a che la condizione carceraria non spezzi del tutto il filo di una relazione che anche il detenuto desidera proseguire e che si fonda sul legame di reciproca assistenza morale e materiale.

A ciò si aggiunga che questa Corte ha dato atto della giurisprudenza di legittimità, secondo cui, fintantoché permane la stabile convivenza (e dunque fintantoché emergono indici della volontà che prosegua), da essa «"possono derivare contribuzioni economiche che non rilevano più per l'ordinamento solo quale adempimento di un'obbligazione naturale, ma costituiscono, dopo la regolamentazione normativa delle convivenze di fatto (come attualmente previsto dall'art. 1, comma 37, della legge n. 76 del 2016), anche l'adempimento di un reciproco e garantito dovere di assistenza morale e materiale" (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 5 novembre 2021, n. 32198)» (sentenza n. 148 del 2024; riprende la medesima giurisprudenza di legittimità anche la sentenza n. 7 del 2026).

10.3.- I tasselli che compongono la disciplina dell'art. 21-*ter* ordin. penit. consentono a questo punto di specificare meglio il senso delle visite, la cui autorizzazione è ivi disciplinata. Si tratta della necessità di non privare - compatibilmente con la condizione carceraria dei soggetti obbligati - persone particolarmente fragili dell'assistenza (soprattutto) morale, e in parte anche materiale, nella quale si inverano i caratteri fondamentali di talune relazioni.

Seppure il tipo di assistenza familiare che può offrire chi vive una condizione di restrizione della libertà personale non possa che tradursi in incontri «di natura temporanea» che apportano un beneficio soprattutto sul piano morale (Cass., n. 6105 del 2021, punto 3, nonché n. 20979 del 2020, punto 4.1.), nondimeno proprio il ruolo che riveste il genitore nei confronti del figlio, così come la funzione che caratterizza il rapporto di coniugio e la relazione tra conviventi (*infra*, punto 11.1.), si riflette sull'esigenza che le visite abbiano una certa sistematicità.

Questo è sotteso alla formula legislativa «sono autorizzati», che non intende escludere la discrezionalità della decisione giudiziaria né tradurre l'autorizzazione in un automatico e «routinario assenso» (Cass., n. 20979 del 2020, punto 4.3.). Piuttosto, evoca il carattere non del tutto straordinario del permesso, fermo restando che ogni nuova richiesta di visita necessita di una valutazione in merito alle circostanze poste a fondamento della singola istanza, anche in rapporto a quelle già effettuate e alle condizioni di sicurezza della loro esecuzione (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 28 aprile-10 luglio 2026, n. 26003; n. 6105 del 2021, punto 3, e n. 20979 del 2020). Secondo il diritto vivente, non è di per sé decisiva neppure la sola distanza temporale rispetto alla visita precedente, dovendo essere sempre esaminati il percorso terapeutico e le condizioni di salute del familiare (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 20 marzo-22 aprile 2024, n. 16846).

Simili precisazioni, concernenti l'accertamento in concreto dei presupposti di autorizzazione della visita, non sminuiscono il senso del bilanciamento operato in astratto dal legislatore. Esso mira a consentire - compatibilmente con le esigenze di esecuzione della pena nonché con le ragioni di sicurezza che si riverberano sulle modalità di svolgimento delle visite - un'assistenza soprattutto morale, di carattere non sporadico, nei confronti del figlio, del coniuge o del convivente affetti da particolare fragilità.

11.- Chiariti i presupposti applicativi e la funzione dell'art. 21-*ter* ordin. penit., risulta non fondata la censura che lamenta la violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevole disparità di trattamento del genitore affetto da grave disabilità, ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992, rispetto al figlio maggiorenne, al coniuge e al convivente, per i quali sia stata certificata la medesima grave disabilità.

Correlativamente, non è fondata la censura che prospetta il contrasto con l'art. 2 Cost. sotto il profilo della violazione dei doveri inderogabili di solidarietà.

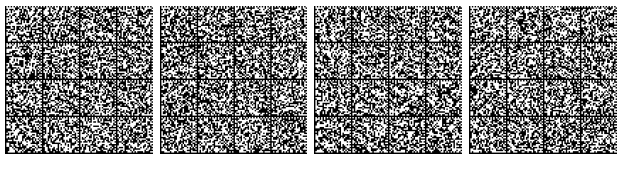
11.1.- L'ordinamento giuridico non attribuisce al figlio nei confronti del genitore doveri che hanno la stessa conformazione di quelli che gravano sui genitori nei confronti dei figli (minori nonché) maggiori d'età gravemente disabili.

Analogamente si coglie una differenza nel confronto con la disciplina concernente gli obblighi reciproci dei coniugi e l'assistenza materiale e morale tra conviventi di fatto.

Questo emerge in maniera plastica comparando i dati normativi.

Il combinato disposto degli artt. 315-*bis*, 337-*septies* cod. civ. e 37-*bis* disp. att. cod. civ. attribuisce al figlio gravemente disabile il diritto a essere «assistito moralmente» da parte dei genitori. Il contenuto di tale diritto si plasma sulla natura e sulla funzione del ruolo genitoriale, che implica una presenza il più possibile assidua, specie nelle situazioni di spiccata fragilità del figlio (sentenze n. 52 del 2025 e n. 18 del 2020).

Mutatis mutandis, nel diverso contesto del rapporto tra coniugi, l'obbligo reciproco di assistenza morale, oltre che materiale, riflette uno dei caratteri essenziali del rapporto coniugale, sicché parimenti evoca una logica di tendenziale assiduità, specie in situazioni di particolare fragilità di uno dei due.



Da ultimo, un'analoga connotazione è riferibile all'assistenza morale e materiale tra conviventi che permea gli stessi tratti identificativi della convivenza di fatto (art. 1, commi 36 e 38, della legge n. 76 del 2016).

Di conseguenza - come già anticipato (*supra*, punto 10.3.) - l'assistenza morale e materiale che caratterizza le richiamate relazioni, proprio perché richiede una presenza tendenzialmente assidua, giustifica, quando il soggetto tenuto a prestarla sia detenuto, la possibilità di visite extra moenia suscettibili di una reiterazione di carattere tendenzialmente sistematico.

11.2.- Confrontando, a questo punto, la fattispecie per la quale il rimettente lamenta l'esclusione dall'art. 21-*ter* ordin. penit. con i richiamati tertia comparationis, emergono disomogeneità (sentenza n. 54 del 2026; nello stesso senso, sentenze n. 158, n. 154 e n. 85 del 2026).

Il figlio nei confronti dei genitori ha due fondamentali doveri, cui corrispondono altrettanti diritti: quello di natura personale di «rispettare i genitori» (art. 315-*bis*, quarto comma, cod. civ.) e quello di natura patrimoniale di corrispondere gli alimenti agli ascendenti in stato di bisogno e non in grado di provvedere al proprio mantenimento (art. 433, primo comma, numero 2, cod. civ.). Inoltre, fintantoché convive con la famiglia d'origine, è tenuto a «contribuire, in relazione alle proprie capacità, alle proprie sostanze e al proprio reddito, al mantenimento della famiglia» (art. 315-*bis*, quarto comma, cod. civ.).

Coerentemente, in ambito penalistico, il delitto di cui all'art. 570 del codice penale sanziona, al primo comma, la violazione degli obblighi di assistenza inerenti alla responsabilità genitoriale (oltre che alla tutela legale) e alla qualità di coniuge, mentre, al secondo comma, sanziona, tra l'altro, chi fa mancare i mezzi di sussistenza agli ascendenti.

Di riflesso, benché anche i doveri che gravano sul figlio nei confronti dei genitori rinvengano il loro fondamento nell'art. 2 Cost. (ordinanza n. 34 del 2016, con riguardo agli alimenti) e siano suscettibili - come si dirà - di letture estensive, nondimeno non presentano i medesimi caratteri propri dei doveri dei genitori nei confronti dei figli, così come non evocano i tratti propri del rapporto di coniugio e della convivenza di fatto.

In particolare, anche volendo desumere dal dovere di rispetto di cui all'art. 315-*bis*, quarto comma, cod. civ., in coordinamento con l'art. 2 Cost. e con l'art. 32 Cost., un dovere di assistenza morale del figlio nei confronti del genitore gravemente disabile, esso non implica, nel quomodo, gli stessi caratteri propri di rapporti che richiedono l'assiduità della relazione o che si fondano su di essa.

Inoltre, anche riconoscendo nell'art. 2 Cost. il fondamento costituzionale di doveri morali e sociali del figlio nei riguardi dei genitori, essi si collocano su un piano di più generica tutela del libero svolgimento della personalità nell'ambito di relazioni familiari e, dunque, non rispondono alla specifica *ratio* dell'art. 21-*ter* ordin. penit.

In sostanza, non basta fare riferimento all'ampia copertura assiologica dell'art. 2 Cost. per attribuire al genitore gravemente disabile nei confronti del figlio un diritto di assistenza morale e materiale, plasmato sul modello di relazioni diversamente regolate dal legislatore.

Piuttosto, il richiamo ai doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. ha consentito a questa Corte di ampliare il raggio applicativo di norme - come quelle sui congedi straordinari - con le quali il legislatore valorizza la scelta di prendersi cura di un congiunto gravemente disabile, a prescindere dal fatto che ciò risponda a un preciso obbligo di legge o piuttosto a un dovere morale e sociale di solidarietà. Si tratta, infatti, di un mezzo idoneo ad assicurare al disabile la possibilità di essere assistito nell'ambito della compagine familiare, che, al contempo, consente di sollevare il soggetto pubblico dalla medesima responsabilità, in piena sintonia con i principi di solidarietà e di sussidiarietà, di cui agli artt. 2 e 118 Cost. (sentenze n. 197 del 2025, n. 232 del 2018 e n. 203 del 2013).

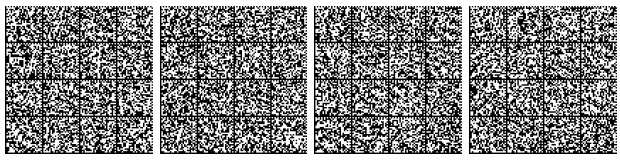
11.3.- In conclusione, alla luce della *ratio* dell'art. 21-*ter* ordin. penit., non sussiste un'irragionevole disparità di trattamento tra le situazioni previste dalla norma censurata e la condizione del genitore gravemente disabile, nella sua relazione con il figlio detenuto.

Parimenti, non fondata è la censura concernente la violazione dell'art. 2 Cost.

Non si può, infatti, utilizzare la generica copertura assiologica offerta da tale previsione costituzionale per riferire al figlio nei confronti dei genitori doveri modellati sulla base di relazioni diversamente regolate dal legislatore.

12.- Ciò chiarito, il dovere di assistenza del figlio desumibile dal dovere di rispetto, in raccordo con l'art. 2 Cost., e, comunque, il suo interesse ad assolvere a un dovere morale e sociale di assistenza del genitore gravemente disabile trovano adeguato riconoscimento nell'ambito dell'art. 30 ordin. penit.

Anche tale disciplina, specie alla luce della sua evoluzione ermeneutica, assolve a una finalità umanitaria (da ultimo, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 3 aprile-9 luglio 2026, n. 25732), ma in un senso più ampio e generale rispetto all'art. 21-*ter* ordin. penit.



12.1.- Il comma 1 dell'art. 30 ordin. penit. stabilisce che il detenuto può essere autorizzato dal magistrato di sorveglianza a fare visita, «con le cautele previste dal regolamento», a un familiare (o a un convivente), in caso di imminente pericolo di vita di quest'ultimo. Il comma 2 contempla la possibilità di concedere «eccezionalmente» analoghi permessi anche per «eventi familiari di particolare gravità».

In sostanza, l'art. 30 ordin. penit. salvaguarda l'umanità della pena, consentendo al detenuto di essere presente in famiglia al verificarsi di peculiari congiunture (art. 28 ordin. penit.).

A tal fine, la norma, da un lato, amplia a tutti i familiari e ai conviventi la platea di coloro rispetto ai quali si possono giustificare le visite «di necessità» del detenuto.

Da un altro lato, si avvale di due standard normativi generali che fanno riferimento, come già anticipato, al verificarsi di eventi familiari di particolare gravità e al loro carattere eccezionale. Quest'ultimo carattere, se esclude la prospettiva di una tendenziale regolarità degli incontri (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 17 giugno-1° agosto 2025, n. 28318, e 4 ottobre-28 dicembre 2017, n. 57813), non inibisce la loro reiterazione, previa valutazione autonoma e concreta dell'istanza (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 8 maggio-7 agosto 2026, n. 30196, punto 4, e 5 febbraio-19 marzo 2026, n. 10528; n. 28318 del 2025, punto 2).

12.2.- In base all'originaria ricostruzione, la nozione di evento eccezionale e di particolare gravità imponeva di fare riferimento a un accadimento puntuale e temporalmente circoscritto (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 23 aprile-24 luglio 2025, n. 27225; 21 giugno-4 ottobre 2023, n. 40301; 24 marzo-23 agosto 2023, n. 35471).

Viceversa, secondo una più recente interpretazione, anche una condizione patologica cronica di un familiare o di un convivente può progressivamente assumere il rilievo di un evento familiare eccezionale e di particolare gravità (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 29 maggio-18 agosto 2026, n. 31537; n. 30196 e n. 10528 del 2026).

A tal riguardo, vanno considerate la concreta incidenza della patologia sulle relazioni familiari e l'impossibilità di mantenere i contatti nelle forme ordinarie, quando esse assumano una spiccata rilevanza nella vicenda umana del detenuto.

Dunque, secondo il più recente orientamento della giurisprudenza di legittimità, il magistrato di sorveglianza non può fondare il rigetto dell'istanza di permesso di cui all'art. 30 ordin. penit. sulla cronicità della patologia del familiare.

Piuttosto, una situazione patologica cronica può assumere i tratti della particolare gravità dell'evento familiare, in ragione della prolungata impossibilità del contatto personale e della concreta inidoneità delle modalità alternative di relazione.

12.3.- Proprio la richiamata disciplina, per come da ultimo interpretata, è in grado di offrire una tutela giuridica alle esigenze connesse all'assistenza del genitore gravemente disabile da parte del figlio detenuto.

Occorre, anzitutto, rilevare che in effetti la nozione di evento risulta compatibile con una vicenda che abbia un'estensione temporale; simile concetto è, pertanto, applicabile a una patologia cronica o a una grave disabilità.

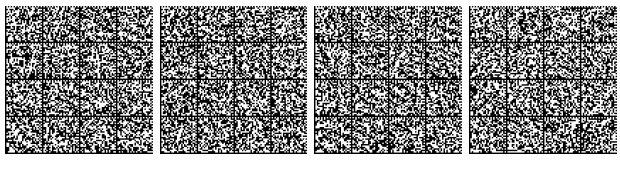
Quanto al suo possibile inquadramento tra gli eventi familiari eccezionali e di particolare gravità, esso dipende non solo dal tipo di patologia, ma anche dal suo impatto sulla relazione familiare, il che consente di attribuire rilevanza anche a quanto sia stretto, giuridicamente e di fatto, il vincolo con il congiunto.

Nell'ambito di tale previsione, può dunque darsi adeguato rilievo, tra l'altro: (a) alla severità della disabilità (e certamente tale è quella di cui all'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992); (b) al tipo di legame familiare coinvolto (e sicuramente stretto è quello tra figlio e genitore, che in concreto può essere anche particolarmente intenso); (c) all'eventuale impossibilità di avvalersi di altre modalità con cui mantenere la relazione personale (Cass., n. 20979 del 2020).

Al contempo, la nozione di eccezionalità dell'evento, nel riverberarsi sull'eccezionalità dei permessi, permette di modulare la loro astratta reiterabilità.

La norma, così interpretata, può consentire al genitore gravemente disabile di ricevere visite saltuarie e potrebbe vieppiù giustificare una ripetitività, in caso di situazioni familiari straordinarie, come quella del detenuto che sia rimasto il solo figlio a poter portare conforto al genitore disabile. Resta fermo che il giudice deve sempre motivare perché la situazione familiare concreta giustifichi ogni nuovo incontro, applicando «criteri valutativi oggettivi ed elastici» (Cass., n. 30196 del 2026).

12.4.- Nel solco, dunque, della più recente ricostruzione interpretativa dell'art. 30 ordin. penit., il quadro sistematico della disciplina dei permessi umanitari acquisisce - nel coordinamento tra gli artt. 21-*ter* e 30 ordin. penit. - un volto coerente con i principi costituzionali.



Non convince, di contro, l'obiezione del rimettente secondo cui proprio l'attrazione nell'art. 30 ordin. penit. della fattispecie concernente il caso del genitore gravemente disabile del detenuto porterebbe a equiparare, nell'ambito di tale disposizione, situazioni disomogenee, come le disabilità accertate ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992 e altre generiche patologie croniche.

Simile obiezione riduce il senso della novella che ha esteso il perimetro dell'art. 21-*ter* ordin. penit. al solo presupposto della tutela di familiari che siano gravemente disabili, secondo il parametro dell'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992, omettendo di considerare la *ratio* sottesa alla loro selezione. Non a caso, dalla contestazione del giudice *a quo* trapela l'idea che sia irragionevole ascrivere ai permessi di necessità la situazione di grave disabilità di qualunque familiare del detenuto.

Diversamente, deve ritenersi che proprio i caratteri dell'art. 30 ordin. penit., disposizione che si avvale di standard normativi generali, conferiscano alla norma l'attitudine a perseguire un flessibile ed equilibrato bilanciamento di interessi, nel coordinamento sistematico con l'art. 21-*ter* ordin. penit.

13.- Di seguito, risulta non fondata anche la censura che assume l'art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992, come termine di paragone di un giudizio di irragionevole disparità di trattamento, ai sensi dell'art. 3 Cost.

Il riferimento, tanto nell'art. 21-*ter* ordin. penit. quanto nella richiamata previsione, alla disabilità grave, di cui all'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992, non rende affatto omogenee le situazioni poste a confronto.

Nella disciplina dei permessi lavorativi si riconosce che la volontà di un familiare di accudire il congiunto gravemente disabile - a prescindere dal fatto che ciò risponda a un preciso obbligo di legge o piuttosto a un dovere morale e sociale - viene incontro all'interesse del congiunto a essere accudito nell'ambito della compagine familiare, alleggerendo oltretutto il soggetto pubblico della medesima responsabilità. E questo - come emerge dalla giurisprudenza costituzionale sui congedi straordinari (sentenze n. 197 del 2025, n. 213 del 2016 e n. 203 del 2013) - in conformità con i principi di solidarietà e di sussidiarietà, di cui agli artt. 2 e 118 Cost.

Di contro, l'art. 21-*ter* ordin. penit. risponde all'esigenza di bilanciare il diritto di soggetti gravemente disabili a essere assistiti nell'ambito di relazioni familiari, che presuppongono una tendenziale assiduità, con gli interessi pubblici sottesi all'esecuzione della pena.

La diversa funzione dei due istituti giustifica, pertanto, la differente individuazione dei familiari considerati e non consente di ravvisare la denunciata violazione dell'art. 3 Cost.

Del resto, l'assenza di omogeneità tra le due discipline non priva di rilievo - come già sopra precisato (punto 12) - le concrete esigenze di assistenza del genitore con disabilità grave da parte del detenuto, esigenze che possono essere considerate alle diverse condizioni dettate dall'art. 30 ordin. penit.

14.- Infine, non sono fondate anche le censure sollevate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU.

14.1.- Tale disposizione attribuisce rilevanza al rispetto della vita familiare anche nel contesto carcerario e, specificamente, nel rapporto tra la persona detenuta e il genitore.

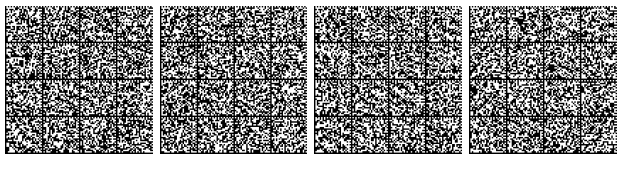
La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo muove dal principio che la detenzione comporta limitazioni all'esercizio dei rapporti familiari (Corte EDU, quarta sezione, sentenza 12 novembre 2002, Płoski contro Polonia), ma impone alle autorità di assistere il detenuto, per quanto ragionevolmente possibile, nel mantenimento di tali legami (Corte EDU, seconda sezione, sentenza 16 dicembre 2025, Emre contro Turchia, paragrafo 30).

In questa prospettiva, la Corte di Strasburgo conferisce valore interpretativo anche alle Regole penitenziarie europee, che costituiscono standard comuni elaborati nell'ambito del Consiglio d'Europa e, pur non essendo giuridicamente vincolanti, rappresentano uno strumento qualificato di soft law (Corte EDU, grande camera, sentenza 30 giugno 2015, Khoroshenko contro Russia, paragrafo 134).

Le Regole stabiliscono che le modalità delle visite consentano alle persone detenute di mantenere e sviluppare le proprie relazioni familiari in condizioni quanto più possibile normali e prevedono che, quando le circostanze lo permettano, il detenuto possa essere autorizzato a uscire, con o senza scorta, per visitare un parente malato, partecipare a un funerale o per altre ragioni umanitarie.

In ogni caso, nella scelta delle modalità attraverso le quali assicurare la tutela dell'art. 8 CEDU, la Corte EDU riconosce agli Stati contraenti un margine di apprezzamento, la cui ampiezza varia in funzione della natura delle attività impedite e degli scopi perseguiti con le restrizioni; resta fermo che, là dove sia coinvolto un aspetto particolarmente importante dell'esistenza o dell'identità di una persona, il margine di discrezionalità concesso allo Stato è, in linea di massima, limitato (sentenza Khoroshenko, paragrafi 119-120).

14.2.- Tanto premesso, l'art. 21-*ter* ordin. penit. non viola il diritto al rispetto della vita familiare del detenuto e del genitore gravemente disabile.



Le limitazioni alla vita familiare, in quanto ingerenze nel diritto ex art. 8 CEDU, sono, infatti, giustificate: se previste dalla legge, se perseguono uno scopo legittimo e se sono necessarie in una società democratica, in quanto rispondenti a un bisogno sociale pressante e proporzionate allo scopo legittimo perseguito (Corte EDU, grande camera, 16 dicembre 2010, A, B e C contro Irlanda, paragrafo 229).

In particolare, la Corte EDU, nel valutare il giusto equilibrio fra gli interessi in gioco, tiene conto di una molteplicità di fattori, quali «the stage of the criminal proceedings against the applicant, the nature of the criminal offence, the applicant's character, the gravity of the relative's illness, the degree of kinship, the possibility of escorted leave, and so on» (Corte EDU, prima sezione, sentenza 6 dicembre 2007, Lind contro Russia, paragrafo 95, sul rifiuto di concedere il permesso di visitare un parente malato o di partecipare al funerale di un parente).

Ebbene, anzitutto, l'esclusione del genitore dall'ambito dell'art. 21-*ter* ordin. penit. persegue uno scopo legittimo, in quanto adatta al peculiare contesto della disciplina carceraria e dei permessi umanitari la stessa logica con cui il legislatore disegna nel complesso dell'ordinamento tale relazione giuridica, differenziandola da quelle prese in considerazione dalla norma censurata. Questo consente di realizzare un equilibrato bilanciamento di interessi rispetto all'esigenza di tutelare la sicurezza pubblica (Corte EDU, grande camera, sentenza 6 ottobre 2005, Hirst contro Regno Unito, paragrafo 69).

Inoltre, essa non viola il principio di proporzionalità, poiché non determina una preclusione al mantenimento della relazione del genitore gravemente disabile con il figlio detenuto.

Come già anticipato, l'art. 30 ordin. penit. consente di valutare la necessità di un incontro personale extramurario, dando rilievo, ai fini dell'autorizzazione del permesso umanitario di necessità, a vari fattori, tra i quali: (a) il modo in cui la grave patologia del familiare incide sul relativo legame; (b) l'intensità e la concretezza del rapporto affettivo; (c) l'eventuale impossibilità di fare ricorso alle ordinarie modalità di contatto intramurario (Cass. n. 30196 del 2026; sentenza 26 marzo-11 giugno 2026, n. 21610; n. 10528 del 2026; *supra*, punto 12).

La disciplina censurata non determina, pertanto, un'ingiustificata interferenza nel diritto al rispetto della vita familiare del detenuto e del genitore gravemente disabile, sicché non viola l'art. 8 CEDU.

15.- In conclusione, non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21-*ter*, comma 2-*bis*, della legge n. 354 del 1975, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21-ter*, comma 2*-bis*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Magistrato di sorveglianza di Verona con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 settembre 2026.

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 12 novembre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260198

N. **199**

Sentenza 7 ottobre - 12 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Autorità indipendenti - Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) - Disposizioni per la trasparenza dei prezzi praticati sui voli nazionali, introdotti in sede di conversione di decreto-legge - Poteri assegnati all'AGCM - Indagine conoscitiva, in esito alla quale l'AGCM può imporre alle imprese interessate ogni misura utile per eliminare le distorsioni della concorrenza - Ambito di applicazione della novella - Asserita possibile estensione, stante la formulazione incerta, a tutti i settori regolati dalle autorità indipendenti (nella specie: in quello regolato dall'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente-ARERA) - Denunciata violazione dei principi di certezza del diritto e di buon andamento dell'amministrazione pubblica - Inammissibilità delle questioni.

– Decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136, art. 1, comma 5, primo periodo.
– 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, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, primo periodo, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, nel procedimento vertente tra l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), con ordinanza del 13 febbraio 2026, iscritta al n. 44 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visti gli atti di costituzione dell'ARERA e dell'AGCM;

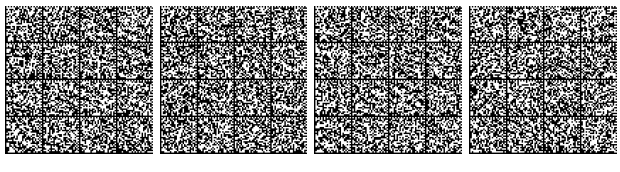
udita nell'udienza pubblica del 7 ottobre 2026 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi gli avvocati Gian Michele Roberti e Patrizio Ivo D'Andrea per l'ARERA e Antonio Saitta per l'AGCM;

deliberato nella camera di consiglio del 7 ottobre 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 13 febbraio 2026, iscritta al n. 44 del registro ordinanze 2026, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, primo periodo, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136.



La disposizione censurata prevede che: «[s]e in esito a un'indagine conoscitiva condotta ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato riscontra problemi concorrenziali che ostacolano o distorcono il corretto funzionamento del mercato con conseguente pregiudizio per i consumatori, essa può imporre alle imprese interessate, nel rispetto dei principi dell'ordinamento dell'Unione europea e previa consultazione del mercato, ogni misura strutturale o comportamentale necessaria e proporzionata, al fine di eliminare le distorsioni della concorrenza».

2.- Il TAR Lazio espone, in fatto, che l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) ha impugnato la comunicazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) «relativa "all'applicazione"» dell'art. 1, comma 5, del d.l. n. 104 del 2023 (d'ora in avanti, anche: decreto asset), come convertito, adottata con deliberazione 7 maggio 2024, n. 31190 e pubblicata il successivo 13 maggio sul sito istituzionale dell'AGCM (d'ora in avanti, anche: Autorità antitrust) e nel Bollettino della medesima Autorità.

La comunicazione impugnata, in particolare, avrebbe recepito il parere del Consiglio di Stato, sezione prima consultiva, 29 gennaio 2024, n. 61, secondo cui i «"nuovi poteri"» dell'AGCM opererebbero, «"senza restrizioni di ordine settoriale o merceologico"», in tutti gli ambiti per i quali l'Autorità antitrust possa attivare, ricorrendone presupposti e condizioni, indagini conoscitive.

3.- Secondo l'ARERA, l'applicazione di tali nuovi poteri - ancorché previsti da un comma facente parte di un articolo riferito unicamente al settore del trasporto aereo - sarebbe stata illegittimamente estesa anche ai campi dell'economia che formano oggetto di regolazione settoriale di fonte eurounitaria e/o nazionale e che sono, quindi, presidiati da Autorità nazionali di regolazione (d'ora in avanti: *ANR)*.

Tale estensione inciderebbe sulle prerogative istituzionali delle ANR, consentendo all'Autorità antitrust di adottare regole di conformazione dei mercati che andrebbero a sovrapporsi a quelle di cui le medesime ANR curerebbero la «definizione e l'enforcement», con conseguente rischio di «alterazione del disegno definito dall'ordinamento UE e nazionale quanto all'articolazione dei plessi normativi sostanziali e delle prerogative istituzionali delle diverse autorità competenti, in pregiudizio in definitiva dell'"equilibrio istituzionale" sancito dal quadro europeo e nazionale conferente"».

4.- Il TAR Lazio illustra dettagliatamente i motivi di ricorso articolati dall'ARERA, che ha lamentato il difetto assoluto di attribuzione e la nullità della comunicazione impugnata, in quanto assunta in assoluta carenza di base giuridica.

In particolare, l'art. 1 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, farebbe esplicito e reiterato riferimento al solo settore del trasporto aereo e si focalizzerebbe essenzialmente sulle rotte di collegamento con le isole e su specifiche problematiche relative a tali segmenti di mercato (segnatamente, picchi di domanda stagionali e incrementi di prezzo a ridosso dei voli, determinati dai sistemi di revenue management); sicché, in sostanza, «l'intenzione del legislatore e la stessa *ratio* della normativa» introdotta in sede di conversione si riferirebbero unicamente ad «aspetti connessi alla disciplina del trasporto aereo e non, certo, ad altri settori dell'economia».

Tale impostazione emergerebbe anche dal dossier del Servizio studi del Senato della Repubblica del 28 settembre 2023 (relativo ad A.S n. 854-A, XIX Legislatura), ove espressamente si afferma, tra l'altro, che l'art. 1, comma 5, del d.l. n. 104 del 2023 «si compone di sei periodi, che recano disposizioni in ordine ai poteri dell'AGCM sul tema del trasporto aereo».

5.- Nel giudizio principale, l'ARERA ha altresì eccepito l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, ove interpretata nel senso propugnato dall'Autorità antitrust.

5.1.- In riferimento all'art. 77 Cost., l'interpretazione "estensiva" trasformerebbe «la norma d'urgenza in una norma di sistema», introducendo un regime privo di «alcun nesso, di nessun tipo, con il decreto-legge convertendo» e neppure riconducibile alle specifiche motivazioni di necessità e urgenza poste a base dell'intervento normativo in esame.

5.2.- Inoltre, la disposizione censurata contrasterebbe con gli «"artt. 1, 23, 41, 42, 97 e 117, co. 1, Cost."»: quello attribuito all'AGCM non sarebbe un tipico potere di enforcement, ma prefigurerebbe misure genericamente riferite a distorsioni della concorrenza ricollegabili a meri fattori di struttura e funzionamento dei mercati oligopolistici. Si tratterebbe, cioè, di un generico potere di regolazione ex ante che difetterebbe «del tipico inquadramento normativo che connota e limita l'intervento regolatorio proprio delle ANR nei settori» a esse affidati, con conseguente violazione del principio di legalità dell'azione amministrativa e dei «principi sostanziali a presidio» della libertà di impresa e della proprietà, in ragione dell'indeterminatezza dei presupposti che possono condurre all'irrogazione di eventuali sanzioni.

6.- Il TAR Lazio, ancora, ricorda che, per l'ARERA, vi sarebbero anche «[p]rofili di incompatibilità con il diritto dell'Unione»: segnatamente, con la direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno

2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE, e con la direttiva (UE) 2024/1711 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che modifica le direttive (UE) 2018/2001 e (UE) 2019/944 per quanto riguarda il miglioramento dell'assetto del mercato dell'energia elettrica dell'Unione. Le menzionate fonti comunitarie riconoscerebbero, infatti, alle ANR lo status di indipendenza rispetto ad altri decisori pubblici e il potere di regolamentare interamente il settore di loro competenza.

7.- Sempre in fatto, il TAR Lazio illustra dettagliatamente anche la posizione dell'AGCM, la quale, costituitasi in giudizio, ha eccepito in primo luogo l'inammissibilità del ricorso, poiché la comunicazione impugnata non sarebbe immediatamente lesiva, disciplinando esclusivamente gli aspetti stricto sensu procedimentali e le modalità attuative dei nuovi poteri ad essa attribuiti.

Secondo l'Autorità antitrust, già l'interpretazione letterale condurrebbe a ritenere che l'ambito di applicazione della disposizione censurata non sia limitato al solo settore del trasporto aereo, presentando invece carattere generale. L'art. 1, comma 5, primo periodo, non le avrebbe attribuito una nuova competenza, ma si sarebbe limitato, piuttosto, a completare i poteri di indagine già previsti dall'art. 12 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), consentendole di imporre l'adozione delle misure necessarie per ripristinare le condizioni di concorrenza in (qualsiasi) settore interessato.

In ogni caso, l'AGCM ha escluso che i poteri previsti dalla disposizione censurata si sovrappongano, con effetti sostitutivi e/o restrittivi, alle attribuzioni istituzionali spettanti all'Autorità ricorrente: essi sarebbero circondati da garanzie procedimentali e giurisdizionali idonee a scongiurare i paventati pericoli di sconfinamento e/o di sostituzione delle ANR, con ciò assicurando «quella condizione di complementarità che caratterizza il rapporto tra discipline settoriali e, quindi, tra Autorità di controllo».

8.- Ciò premesso, il rimettente ha preliminarmente escluso l'inammissibilità del ricorso, poiché la comunicazione impugnata alluderebbe a «effetti prognostici di intervento rispetto ai quali sussiste un concreto interesse dell'Autorità ricorrente in chiave oppositiva ove tali nuovi poteri possano comportare una limitazione, una sovrapposizione o una sostituzione dei poteri ascritti al regolatore del settore energetico».

Inoltre, per il TAR Lazio, alcune previsioni dell'atto impugnato (che vengono specificamente illustrate) avrebbero natura prescrittiva e configurerebbero in capo alle ANR «un ruolo ancillare limitato all'espressione di pareri anche nelle materie da queste ultime istituzionalmente regolate».

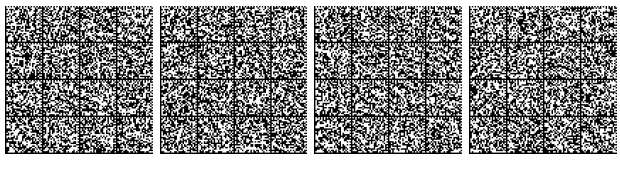
9.- Nel merito, il rimettente ricorda che la comunicazione oggetto del giudizio principale è ricalcata sul citato parere del Consiglio di Stato 29 gennaio 2024, n. 61, richiesto dall'AGCM proprio in ordine all'ambito di applicazione dell'art. 1, commi 5 e 6, del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, allo scopo di stabilire se esso dovesse ritenersi circoscritto, ratione materiae, al settore del trasporto aereo di passeggeri oppure esteso, in termini generali, «a tutte le indagini conoscitive».

Il TAR Lazio riassume, quindi, gli argomenti offerti dal Consiglio di Stato per sostenere la tesi estensiva, poi recepita dall'Autorità antitrust nell'emanare la comunicazione impugnata.

A tal proposito, ricorda che l'organo consultivo ha riconosciuto che, in base alla rubrica dell'art. 1 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, «l'articolato ordito normativo è collocato» tra le disposizioni per la trasparenza dei prezzi praticati sui voli nazionali e integra una delle «"misure urgenti a tutela degli utenti"» dei servizi di trasporto aereo per le quali si è inteso intervenire con lo strumento della decretazione d'urgenza, in ragione della ritenuta difficoltà, «"a causa dell'esponenziale aumento delle tariffe"», di fruire, nei periodi di «"picco della domanda"», dei «"servizi di continuità territoriale"».

Nonostante ciò, il Consiglio di Stato ha sostenuto che, «[d]i là dalla limitazione emergente dalla rubrica (di per sé notoriamente non decisiva, poiché non facit legem; e, in ogni caso, imprecisa, se la disposizione non risulta riferita solo alla verifica della "trasparenza dei prezzi", ma al più comprensivo controllo del "corretto funzionamento del mercato")», «mentre i primi quattro commi dell'articolo 1 hanno espresso riguardo al settore del trasporto aereo, il comma 5, nella sua prima parte, evoca, in termini generali, il potere di attivare indagini conoscitive per legittimare l'Autorità - all'esito del riscontro di "problemi concorrenziali che ostacolano o distorcono il corretto funzionamento del mercato con conseguente pregiudizio per i consumatori" - all'adozione di misure strutturali o comportamentali [a] carico delle imprese interessate».

Ha quindi affermato che le nuove attribuzioni dell'Autorità antitrust hanno «carattere ed ambito di applicazione generale, senza limitazione settoriale e/o merceologica», anche perché l'opposto esito interpretativo - «per quanto apparentemente legittimato dalla interrogazione della "intenzione del legislatore", quale emergente dai lavori preparatori, dalla relazione governativa illustrativa dell'emendamento governativo e dal percorso che ha accompagnato l'elaborazione del testo normativo» - sarebbe «eccessivamente restrittivo».



In particolare, la logica complessiva dell'intervento sarebbe quella di «assicurare il ripristino della concorrenza effettiva in contesti nei quali l'attenuazione del confronto competitivo tra gli operatori [...] discend[a] non già dall'adozione di strategie concertate, né da restrizioni di matrice regolamentare, ma dalla stessa struttura del mercato». Il che è quanto accade, tipicamente, nei mercati cosiddetti oligopolistici, «nei quali le imprese - anche in assenza di contatti diretti o indiretti con i propri concorrenti - sono in grado di anticiparne le strategie commerciali, massimizzando i profitti aggregati».

Tale possibilità non sarebbe circoscritta al solo settore del trasporto aereo (e, in particolare, all'ambito delle rotte nazionali da e per le isole maggiori), ma potrebbe concretizzarsi in una pluralità di contesti economici.

L'interpretazione restrittiva della disposizione censurata, quindi, potrebbe tradursi in un duplice profilo di irragionevolezza: «per la disparità di trattamento che si verrebbe a determinare rispetto ai settori economici diversi da quello del trasporto aereo, assunti» quali tertia comparationis e «per l'incoerenza tra il contenuto delle misure previste dalla normativa in oggetto e la finalità perseguita attraverso la loro previsione».

10.- Per il rimettente, dal confronto tra le opposte tesi interpretative (quella patrocinata nel parere del Consiglio di Stato e quella prospettata dalla ricorrente) emergerebbe «una frontale ed evidente contrapposizione che investe» il testo della disposizione censurata.

Per questa ragione, il TAR Lazio, ritenuti non sussistenti «i presupposti per rimettere al Giudice delle Leggi la questione di legittimità costituzionale sottesa alla violazione dell'art. 77 della Costituzione», reputa invece doveroso sollevare questioni di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., «il tutto al fine di stabilire nel presente giudizio se l'ambito applicativo di tale norma sia esclusivamente riconducibile alle "disposizioni per la trasparenza dei prezzi praticati sui voli nazionali", ovvero ad ogni diverso settore soggetto alla potestà di regolazione, compreso quello che costituisce oggetto dell'attività di ARERA».

11.- In punto di non manifesta infondatezza, il dubbio del rimettente sarebbe originato dalla giurisprudenza costituzionale «recentemente formatasi a seguito, soprattutto», della sentenza n. 110 del 2023, con cui questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione di una legge regionale per contrasto con il canone della ragionevolezza, a causa della sua «radicale inintelligibilità» e dell'utilizzo di «espressioni vaghe e suscettibili delle più diverse interpretazioni».

Già in precedenza, la giurisprudenza costituzionale avrebbe evidenziato come l'omissione di chiare formule normative sia foriera di incertezza, la quale può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione (si citano le sentenze n. 70 del 2013 e n. 364 del 2010).

Il rimettente, in particolare, ricorda che, nella sentenza n. 110 del 2023, questa Corte ha affermato che l'esigenza di chiarezza degli enunciati normativi non è limitata alla materia penale, ma riguarda anche le «norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi».

11.1.- Ciò premesso, secondo il rimettente, l'art. 3 Cost. sarebbe leso da una «disciplina - come quella oggetto del presente giudizio - che, nonostante ogni sforzo interpretativo, compiuto sulla base di tutti i comuni canoni ermeneutici, e con opposte opzioni, rimane sostanzialmente indefinita proprio sotto il pregiudiziale ed irrinunciabile profilo dell'ambito applicativo».

In questo caso, infatti, l'attuazione della norma sarebbe «subordinata ad un'opzione di parte» e non, piuttosto, alla certezza del diritto, che rappresenta la «pietra d'angolo del sistema di tutele giurisdizionali in uno Stato di diritto» (si cita la sentenza di questa Corte n. 13 del 2022).

11.2.- Sotto altra concorrente angolazione, l'oscurità della disposizione censurata comporterebbe una violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma, Cost. (si cita, al riguardo, la sentenza di questa Corte n. 116 del 2020).

12.- Ad avviso del rimettente, ancora, il «pronunciamento circa l'oscurità del testo», essenziale per stabilire l'ambito di applicazione dei nuovi poteri dell'AGCM, risulterebbe «direttamente funzionalizzato ad evitare ciò che il Giudice delle Leggi ha in passato paventato come possibile "operazione manipolativa" del testo legislativo».

Un'«acritica opzione per una tesi (pro applicativa) o l'altra (contro applicativa) che sono state poste e motivate nel presente giudizio da due, distinte, autorità indipendenti» minerebbe l'interesse pubblico a una regolazione efficiente delle relative discipline e la stessa autonomia d'azione che ne costituisce «l'indefettibile connotato».

Il legislatore, sotto tale aspetto, non avrebbe fornito alcun «rimedio, come ad esempio una norma di interpretazione autentica, la cui utilità sarebbe stata (e sarebbe, comunque) provvidenziale».

Allo stato, dunque, il rimettente si troverebbe nella «singolare situazione processuale» per cui, sia nell'ipotesi in cui giudicasse la normativa controversa riferibile al solo settore del trasporto aereo, sia nel caso in cui la ritenesse estensibile a tutti i settori regolati dalle ANR, «comunque si tratterebbe di eleggere un'opzione applicativa contraria ad un testo, inevitabilmente e persistentemente, oscuro».

13.- Il rimettente ritiene, altresì, utile «precisare», citando l'ordinanza n. 282 del 1998 di questa Corte, che sussiste la rilevanza delle questioni sollevate, poiché la disposizione censurata «prefigura un "effettivo e concreto rapporto di strumentalità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la definizione del giudizio principale"».

Aggiunge che, nella «odierna fattispecie, con tutta evidenza le norme della cui costituzionalità si dubita devono certamente essere applicate», con la conseguenza che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale spiegherebbe una diretta influenza sul giudizio *a quo*.

14.- Con memoria depositata il 30 marzo 2026, si è costituita l'AGCM, parte resistente nel giudizio *a quo*.

15.- Dopo aver dettagliatamente ricostruito l'*iter* che ha condotto all'adozione e alla successiva conversione in legge del d.l. n. 104 del 2023, di cui ha illustrato compiutamente il contenuto precettivo, l'AGCM ha eccepito preliminarmente, sotto diversi profili, l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale.

15.1.- In primo luogo, esse non sarebbero rilevanti, perché «prematuramente sollevat[e]», nell'ambito di un giudizio diretto a ottenere l'annullamento «di disposizioni regolamentari di natura esclusivamente procedurale (generali ed astratte)», in quanto tali destinate a trovare applicazione soltanto nel momento - eventuale e successivo - di effettiva «materializzazione» delle condizioni di fatto e di diritto previste dal «Regolamento gravato».

15.2.- Per altro verso, il giudizio *a quo* potrebbe essere definito indipendentemente dall'incidente di legittimità costituzionale, perché il tema controverso sarebbe soltanto il «perimetro applicativo esterno dei nuovi poteri» attribuiti all'AGCM, mentre il TAR Lazio avrebbe dubitato della legittimità costituzionale della disposizione in esame richiamando parametri e lamentando vizi «afferenti al contenuto precettivo della disposizione», considerato oscuro, «ossia per un profilo del tutto irrilevante ed estraneo all'oggetto del contendere».

15.3.- Le questioni sarebbero inammissibili anche in ragione della configurazione del petitum. Il rimettente, infatti, richiederebbe una «caducatoria secca» della disposizione censurata, senza che siano esplicitate le ragioni per le quali essa dovrebbe essere «annulla[ta] tout court», «negandone l'applicazione anche al circoscritto campo dei trasporti aerei nazionali (nella denegata ipotesi di interpretazione restrittiva)».

15.4.- Il rimettente, inoltre, non avrebbe esperito il necessario tentativo di interpretazione conforme alla Costituzione e tale omissione sarebbe tanto più evidente nel caso di specie, in quanto, pur non potendosi considerare formato un diritto vivente sul significato normativo della disposizione, il Consiglio di Stato avrebbe comunque già fornito una lettura secundum Constitutionem nel citato parere n. 61 del 2024.

Si tratterebbe di una opzione interpretativa corroborata dal comma 10 dell'art. 1 del decreto asset, con il quale il legislatore, «[a]l fine di assicurare l'efficace esercizio delle competenze e dei poteri di cui ai commi da 1 a 6», ha provveduto all'ampliamento della pianta organica dell'Autorità antitrust, nella misura di «otto unità di ruolo della carriera direttiva e di due unità di ruolo della carriera operativa». E ciò costituirebbe prova ulteriore della necessità di fornire una interpretazione estensiva dell'ambito di applicazione dei nuovi poteri.

15.5.- Ancora, le questioni sarebbero inammissibili perché il TAR Lazio non avrebbe posto in evidenza «alcun profilo specifico» della disposizione in esame contrario agli invocati «standard minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative» e che - nonostante ogni sforzo interpretativo, compiuto sulla base di tutti i comuni canoni ermeneutici - «rimanga del tutto oscuro, con il risultato di rendere impossibile all'interprete identificare anche solo un nucleo centrale di ipotesi riconducibili con ragionevole certezza alla fattispecie normativa astratta» (si cita la sentenza di questa Corte n. 110 del 2023).

L'ordinanza di rimessione, sul punto, si esaurirebbe nella sottolineatura dell'importanza del principio della certezza del diritto e nella trascrizione di ampi stralci della sentenza da ultimo citata. Del resto, neppure le parti in causa dinanzi al TAR Lazio avrebbero mai sostenuto l'incomprensibilità e l'oscurità della disposizione in parola, nel suo contenuto precettivo.

15.6.- Le questioni sarebbero inammissibili, infine, perché il rimettente, abdicando di fatto al proprio dovere di interpretare e applicare la legge in riferimento al caso sottoposto al suo giudizio, si sarebbe rivolto a questa Corte per «rimuovere a priori» la disposizione censurata. Attraverso un improprio uso dell'incidente di costituzionalità, il TAR Lazio avrebbe chiesto a questa Corte di «fornire una propria opzione interpretativa per avallare la propria intenzione (neppure espressamente né, tantomeno, motivatamente manifestata) di discostarsi dalla esegesi fornita dal Consiglio di Stato».

16.- Nel merito, l'AGCM deduce che le questioni sollevate sarebbero comunque manifestamente infondate, proprio in relazione «all'unico effettivo riferimento» della giurisprudenza costituzionale invocata dal rimettente, ossia la sentenza n. 110 del 2023.

A differenza della vicenda in quella occasione affrontata da questa Corte, in cui è stata accertata l'assoluta mancanza di intelligibilità del tenore testuale di una disposizione di legge regionale impugnata nell'ambito di un giudizio

in via principale, nel caso di specie la disposizione legislativa controversa, sia per la sua genesi sia per la formulazione testuale, si presterebbe semplicemente a due interpretazioni alternative - l'una estensiva e l'altra restrittiva -, senza che ciò possa significare che essa sia indecifrabile e sottratta a qualsiasi soluzione ermeneutica, «in virtù dei canoni euristici offerti dall'art. 12 delle preleggi e dalla dogmatica giuridica».

Spetterebbe unicamente al giudice investito della controversia risolvere «eventuali divergenze interpretative», senza rinunciare al compito che è chiamato ad assolvere quale «organo costituzionalmente deputato» all'applicazione della legge.

L'atteggiamento di «sostanziale agnosticismo» serbato dal rimettente sarebbe peraltro disvelato dall'auspicio che la disputa sul tema possa essere risolta dal Parlamento con una legge di interpretazione autentica.

16.1.- Ciò premesso, l'Autorità antitrust riproduce - approfondendone alcuni aspetti, anche con spunti di diritto comparato e con il richiamo alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea - gli argomenti già offerti nell'ambito del giudizio principale a sostegno della lettura estensiva della disposizione censurata (compendiati nei precedenti punti 7 e 9).

In buona sostanza, si tratterebbe di un «mero e armonico completamento» - in linea con interventi normativi realizzati in altri Stati europei ed extraeuropei - del fascio di prerogative già in dote all'Autorità antitrust sin dalla sua legge istitutiva.

In conformità all'art. 97, secondo comma, Cost., poi, la sfera di competenza dell'AGCM sarebbe determinata per legge, poiché il decreto asset definirebbe con precisione «il "quando" (esito di indagine conoscitiva [...]) e il "cosa" (misure strutturali o comportamentali)».

Non vi sarebbe, allora, un'area di incertezza ermeneutica, ma una chiara delimitazione legale delle nuove attribuzioni, pienamente rispettosa della riserva di legge relativa prevista dalla Costituzione.

17.- Con memoria depositata il 14 aprile 2026, si è costituita l'ARERA, parte ricorrente nel giudizio *a quo*.

18.- Ricostruita puntualmente la genesi del decreto asset, adottato dal Governo a seguito del verificarsi, già nell'agosto del 2022, di una situazione particolarmente acuta di «"caro-voli"», determinatasi a seguito di un forte picco di domanda in relazione ai trasporti aerei da e per le isole maggiori, anche l'ARERA ne ha descritto la portata precettiva, come risultante dell'integrale sostituzione dell'art. 1 in sede di conversione.

Ha poi illustrato il contenuto della deliberazione dell'AGCM impugnata nel giudizio *a quo*, evidenziando che tale atto enuncia i principi applicativi e le modalità procedurali di esercizio dei nuovi poteri «(sostanzialmente regolatori)» dell'Autorità antitrust, ritenuti incidenti negativamente sulle prerogative istituzionali dell'ARERA, in quanto a queste ultime sovrapponibili.

19.- Secondo l'ARERA, le questioni sollevate dal TAR Lazio sarebbero ammissibili.

19.1.- Nessun dubbio sussisterebbe sulla rilevanza, dal momento che l'atto impugnato nel giudizio *a quo* trova la sua base normativa nella disposizione censurata.

19.2.- La questione, poi, non potrebbe essere considerata «astratta, prematura, ipotetica o eventuale», essendo stata formulata dal rimettente all'atto di sciogliere la riserva, dopo avere trattenuto la causa in decisione.

19.3.- Il petitum dell'ordinanza di rimessione, inoltre, non presterebbe il fianco a censure di ambiguità o contraddittorietà, dal momento che l'intervento meramente ablativo sollecitato dal rimettente non vincolerebbe questa Corte, libera di individuare la pronuncia eventualmente più adatta alla reductio ad legitimitatem della disposizione censurata.

20.- In punto di non manifesta infondatezza, l'ARERA concorda con l'assunto del rimettente secondo cui una disposizione - come nella specie - irrimediabilmente oscura determina una violazione del principio di ragionevolezza e del principio di certezza del diritto. Parimenti, essendo l'oggetto della disposizione censurata «l'esercizio di rilevanti funzioni pubblicistiche, atte a conformare l'agire nel mercato di imprese e consumatori e a ridondare sul godimento di servizi pubblici e libertà fondamentali», al difetto di ragionevolezza non potrebbe non accompagnarsi la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione (si citano le sentenze di questa Corte n. 211 e n. 54 del 2024 e n. 110 del 2023).

21.- Anche l'ARERA, approfondendone il dettaglio, ripropone gli argomenti di ordine testuale, teleologico e sistematico, indicati in estrema sintesi nel precedente punto 4 e già spesi nel giudizio principale per puntellare la lettura restrittiva dell'ambito di applicazione della disposizione censurata, «nel senso della necessaria limitazione dei "nuovi poteri" dell'AGCM al mercato oggetto dell'intervento normativo di cui al medesimo articolo 1: il trasporto aereo».

In questo senso deporrebbero, oltre al canone dell'interpretazione conforme a Costituzione, anche considerazioni di ordine istituzionale connesse al ruolo, all'indipendenza e all'attività delle ANR, che l'ARERA rafforza con citazioni di giurisprudenza nazionale ed europea.

Vi sarebbero, quindi, «plurimi e convergenti elementi» che militerebbero per una conclusione «univoca e chiara», nel senso dell'interpretazione limitativa dell'ambito di applicazione dei nuovi poteri dell'AGCM.

Tale pluralità di argomenti - anch'essi supportati da richiami alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e da un confronto con gli ordinamenti di altri Paesi europei - striderebbe «con la mancata esplicitazione di tale limite anche» nella disposizione censurata.

22.- In definitiva, per l'ARERA, proprio tale omissione si porrebbe in conflitto con il canone della coerenza, quale declinazione del principio di ragionevolezza, dal momento che la disposizione censurata, ove interpretata nel senso sotteso all'atto impugnato nel giudizio *a quo*, risulterebbe chiaramente «atta a disarticolare il sistema delle garanzie del mercato, della concorrenza, dei consumatori apprestato dalle ANR di settore nell'attuazione del diritto eurounionale».

23.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto nel giudizio costituzionale.

24.- Con memoria depositata in data 1° giugno 2026, l'AGCM ha ulteriormente illustrato la sua posizione difensiva e replicato alle deduzioni avversarie.

25.- Anche l'ARERA, con memoria depositata il 3 giugno 2026, ha sviluppato le proprie difese, formulando controdeduzioni rispetto alle argomentazioni della controparte.

Considerato in diritto

26.- Il TAR Lazio, sezione prima, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 44 del 2026), dubita, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, primo periodo, del d.l. n. 104 del 2023, come convertito.

La disposizione censurata, per come sostituita in sede di conversione, prevede che, «[s]e in esito a un'indagine conoscitiva», condotta ai sensi dell'art. 12, comma 2, della legge n. 287 del 1990, l'Autorità antitrust «riscontra problemi concorrenziali che ostacolano o distorcono il corretto funzionamento del mercato con conseguente pregiudizio per i consumatori, essa può imporre alle imprese interessate, nel rispetto dei principi dell'ordinamento dell'Unione europea e previa consultazione del mercato, ogni misura strutturale o comportamentale necessaria e proporzionata, al fine di eliminare le distorsioni della concorrenza».

27.- Nel giudizio *a quo*, l'ARERA ha impugnato la comunicazione dell'AGCM, con la quale è stata disciplinata la procedura di applicazione della disposizione sospettata d'illegittimità costituzionale.

In particolare, la ricorrente si duole del fatto che, con l'atto impugnato, l'Autorità antitrust abbia ritenuto che i nuovi poteri previsti dalla legge siano applicabili in via generale anziché al solo settore del trasporto aereo, nonostante essi siano contemplati da un comma facente parte di un articolo riferito unicamente a tale settore.

L'ARERA lamenta, in sostanza, che l'AGCM - recependo integralmente le conclusioni raggiunte dal Consiglio di Stato, sezione prima consultiva, con il parere n. 61 del 2024 - avrebbe considerato la norma come avente portata generale, «senza restrizioni di ordine settoriale o merceologico».

In tal modo, il relativo campo di applicazione sarebbe stato illegittimamente esteso anche a quegli ambiti dell'economia che formano oggetto di regolazione settoriale di fonte eurounitaria e/o nazionale e che sono presidiati da Autorità nazionali di regolazione, così incidendo sulle prerogative di queste ultime e consentendo all'Autorità antitrust di adottare regole di conformazione dei mercati sovrapponibili a quelle di cui le ANR curerebbero la «definizione e l'enforcement».

Ciò non sarebbe consentito dalla corretta - e più restrittiva - lettura della disposizione, che l'ARERA propugna contrapponendola a quella offerta dal Consiglio di Stato e abbracciata dall'AGCM.

28.- Il TAR Lazio ha ampiamente illustrato gli argomenti proposti dalle parti a sostegno delle contrapposte esegesi.

28.1.- In particolare, il rimettente ha ricordato che, secondo l'Autorità antitrust, già l'interpretazione letterale condurrebbe a ritenere che l'ambito di applicazione dei nuovi poteri ad essa attribuiti non sia confinato al solo settore del trasporto aereo, ma presenti invece carattere generale.

Conformemente al parere reso dal Consiglio di Stato, l'AGCM, pur ammettendo che il dato testuale non è esente da ambiguità, ha osservato che, di là dalla limitazione emergente dalla rubrica («Disposizioni per la trasparenza dei prezzi praticati sui voli nazionali»), mentre i primi quattro commi dell'art. 1 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, fanno espresso riferimento al settore del trasporto aereo, il comma 5, nella sua prima parte (qui censurata), evoca, in termini generali, il potere di attivare indagini conoscitive, per legittimare l'Autorità - all'esito del riscontro di «problemi

concorrenziali che ostacolano o distorcono il corretto funzionamento del mercato con conseguente pregiudizio per i consumatori» - all'adozione di misure strutturali o comportamentali a carico delle imprese interessate.

L'attribuzione all'AGCM del potere di formulare richieste di informazioni assistite da sanzione, di svolgere accertamenti ispettivi e di imporre misure strutturali o comportamentali, volte a ristorare condizioni di concorrenza sui mercati interessati da indagini conoscitive, risulterebbe, dunque, avere carattere e ambito di applicazione generale, senza limitazione settoriale e/o merceologica.

La disposizione censurata non attribuirebbe all'AGCM una nuova competenza, ma si limiterebbe a completare i poteri di indagine già previsti dall'art. 12 della legge n. 287 del 1990, consentendole di imporre l'adozione delle misure necessarie per ripristinare le condizioni di concorrenza nel settore interessato.

L'opposto esito interpretativo risulterebbe, del resto, eccessivamente restrittivo, pur se in apparenza legittimato dall'occasio e dalla stessa intentio legis, come emergente dai lavori preparatori e dalla relazione illustrativa dell'emendamento governativo presentato in sede di conversione del decreto-legge.

La logica complessiva e "di sistema" dell'intervento, infatti, sarebbe quella di assicurare il ripristino della concorrenza effettiva su tutti i mercati oligopolistici, sicché una limitazione settoriale del potere di intervento attribuito all'Autorità antitrust risulterebbe irragionevole e contraria all'obiettivo perseguito dal legislatore.

L'interpretazione restrittiva della disposizione censurata sarebbe, in definitiva, irragionevole sia per la disparità di trattamento che si verrebbe a determinare rispetto ai settori economici diversi da quello del trasporto aereo, sia per l'incoerenza tra il contenuto delle misure previste dalla normativa in oggetto e la finalità da essa stessa perseguita.

28.2.- Sempre nella ricostruzione offerta dall'ordinanza di rimessione, opposta è la lettura che della disposizione censurata fornisce l'ARERA.

Per quest'ultima, l'intervento legislativo d'urgenza sarebbe esclusivamente destinato a regolare distorsioni di mercato proprie del settore del trasporto aereo e, più specificamente, nell'ambito dei collegamenti fra il continente e la Sardegna e la Sicilia, per i quali si sarebbero determinati, in corrispondenza di picchi di domanda stagionali, ingiustificati incrementi di prezzo a ridosso dei voli.

Tale impostazione non sarebbe mutata in sede di conversione, ove le modifiche apportate sarebbero state esclusivamente motivate dall'esigenza di elidere i profili di marcata incompatibilità con il diritto dell'Unione nel frattempo rilevati dalla Commissione europea, su denuncia dei vettori aerei interessati.

L'integrale sostituzione dell'art. 1, operata in sede di conversione, resterebbe pertanto confinata alla materia del trasporto aereo, come emergerebbe anche dal dossier del Servizio studi del Senato della Repubblica del 29 settembre 2023.

29.- A fronte di ciò, rinvenendo nelle opposte tesi interpretative «una frontale ed evidente contrapposizione che investe» il testo della disposizione censurata, il TAR Lazio, in dichiarata applicazione dei principi enunciati da questa Corte nella sentenza n. 110 del 2023, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, primo periodo, del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

29.1.- In primo luogo, il rimettente, richiamando testualmente espressioni contenute nella citata sentenza n. 110 del 2023, ritiene che la suddetta disposizione, non specificando se i poteri che essa stessa attribuisce all'AGCM siano circoscritti al solo settore del trasporto aereo oppure operino senza restrizioni di ordine settoriale o merceologico, contrasterebbe con il principio di ragionevolezza, a causa della sua «radicale inintelligibilità» e del suo contenuto «irrimediabilmente» oscuro.

A causa dell'utilizzo di «espressioni vaghe e suscettibili delle più diverse interpretazioni», la previsione in esame rimarrebbe «sostanzialmente indefinita proprio sotto il pregiudiziale ed irrinunciabile profilo dell'ambito applicativo».

In particolare, «nonostante ogni sforzo interpretativo, compiuto sulla base di tutti i comuni canoni ermeneutici», il rimettente sarebbe costretto a condividere acriticamente una «opzione di parte», in violazione anche del principio della certezza del diritto.

29.2.- Inoltre, l'indecifrabilità della disposizione censurata comporterebbe una sua applicazione foriera di incertezza, suscettibile di tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione.

30.- Le questioni sono inammissibili, per un'assorbente ragione, puntualmente fatta oggetto di eccezione preliminare dall'Autorità antitrust.

31.- L'ordinanza di rimessione richiama a più riprese i principi espressi da questa Corte nella sentenza n. 110 del 2023 e, specificamente, l'affermazione - che qui si intende ribadire - che «[u]na norma radicalmente oscura [...] vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri; e crea inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge, in violazione di quel principio di parità di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 Cost.».

32.- Ciò premesso, è necessario ricordare che la richiamata pronuncia ha deciso un giudizio promosso in via principale, nel quale questa Corte ha dovuto misurarsi con l'interpretazione di una disposizione di legge regionale in assenza del filtro costituito dall'attività ermeneutica di un giudice, che invece caratterizza i giudizi in via incidentale.

La disposizione allora impugnata, pur all'esito dell'impiego, da parte di questa Corte, degli ordinari strumenti dell'esegesi normativa, si è dimostrata effettivamente incomprensibile e, quindi, viziata da «radicale oscurità», per l'abbondante presenza sia di anomalie testuali, tutte puntualmente indicate (quali «termini imprecisi, o comunque di ardua intelligibilità», perché privi di attinenza al contesto normativo di riferimento), sia di espressioni caratterizzate da «vaghezza» e di acronimi di «carattere criptico», in quanto sforniti di apposite definizioni del relativo significato (non rinvenibili neppure dall'esame dei lavori preparatori).

33.- La sentenza n. 110 del 2023, di cui il rimettente ha trascritto ampi passaggi della motivazione, è stata quindi ben attenta a distinguere il prodotto dell'attività normativa semplicemente bisognoso di interpretazione da quello irrimediabilmente viziato per l'indecifrabilità delle sue proposizioni.

Si è infatti chiarito che, se «[o]gni enunciato normativo [...] presenta margini più o meno ampi di incertezza circa il suo ambito di applicazione, senza che ciò comporti la sua illegittimità costituzionale», diverso è «il caso in cui il significato delle espressioni utilizzate in una disposizione - nonostante ogni sforzo interpretativo, compiuto sulla base di tutti i comuni canoni ermeneutici - rimanga del tutto oscuro» (punto 4.3.4.).

Ne deriva che, nel pieno rispetto dei limiti che l'art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) pone al sindacato rimesso a questa Corte, una disposizione può considerarsi radicalmente oscura - e quindi lesiva dell'art. 3 Cost., perché in contrasto con i requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa - solo quando l'interprete, dopo aver esperito tutte le possibili vie interpretative, non è in alcun modo in grado di comprenderne il significato, sicché qualunque senso ad essa attribuito potrebbe essere tacciato di arbitrarietà.

34.- Come logica conseguenza, nei giudizi in via incidentale, il giudice non può ritenere radicalmente oscura la disposizione applicabile nel giudizio *a quo* - sollevando questioni di legittimità costituzionale che tale vizio mirano a colpire - senza avere convincentemente motivato in ordine all'impossibilità di attribuire a essa una qualsiasi interpretazione non manifestamente arbitraria, in applicazione dei comuni canoni ermeneutici.

Proprio per superare eventuali equivocità del testo, infatti, la discrezionalità interpretativa del giudice può (e, anzi, deve) essere esercitata, con il solo vincolo dell'adeguata motivazione in ordine al percorso seguito per giungere a estrapolare un significato da attribuire all'enunciato normativo, in base agli ordinari criteri esegetici.

La stessa sentenza n. 110 del 2023 - eletta come pietra angolare dell'ordinanza di rimessione - ha ammonito che «[c]ompito essenziale della giurisprudenza è quello di dipanare gradualmente, attraverso gli strumenti dell'esegesi normativa, i dubbi interpretativi che ciascuna disposizione inevitabilmente solleva, nel costante confronto con la concretezza dei casi in cui essa è suscettibile di trovare applicazione».

35.- L'odierno rimettente non ha assolto a questo fondamentale compito.

36.- È innegabile che la disposizione censurata si presenti suscettibile di plurime letture.

Le stesse parti del giudizio *a quo*, infatti, ne hanno offerto interpretazioni certamente antitetiche (ulteriormente approfondite nel presente giudizio costituzionale: punti 16.1 e 21), ma entrambe supportate da argomenti che - al di là della loro maggiore o minore persuasività, qui non in discussione - non appaiono manifestamente contrastanti con gli usuali criteri esegetici (quali l'interpretazione letterale, finalistica, sistematica, eccetera).

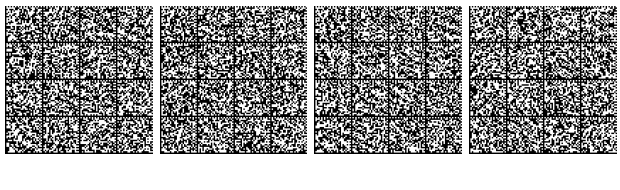
Ciò costituisce un evidente indizio del fatto che l'incertezza interpretativa denunciata dal TAR Lazio resta confinata nel normale spazio dell'ermeneutica giuridica, senza superare la soglia dell'oscurità costituzionalmente intollerabile.

A fronte delle opposte letture prospettate nel giudizio principale, il rimettente avrebbe dovuto quantomeno vagliare la correttezza dei risultati dello sforzo interpretativo compiuto dalle parti, per superare le "ambiguità" che pure affliggono il dettato normativo e per tentare così di ricostruire un suo possibile ambito applicativo.

A tal fine, la relativa motivazione avrebbe dovuto esattamente indicare le enunciazioni, i periodi e i costrutti insuscettibili dell'attribuzione di qualsivoglia significato non arbitrario, esibendo le ragioni di tale drastica conclusione e confutando, attraverso il prisma degli ordinari criteri interpretativi, i molteplici argomenti addotti dalle parti a sostegno delle letture antagoniste.

Solo dopo avere motivatamente escluso la possibilità di «identificare anche solo un nucleo centrale di ipotesi riconducibili con ragionevole certezza alla fattispecie normativa astratta» (così, ancora, la sentenza n. 110 del 2023), il giudice *a quo* avrebbe potuto sollevare questioni sulla irrimediabile oscurità della disposizione applicabile.

Il TAR Lazio, invece, non ha sottoposto a motivata critica gli approdi interpretativi delle parti, rifiutandosi di optare per l'uno o per l'altro, entrambi ritenuti, apoditticamente, contrari a un testo, «inevitabilmente e persistentemente, oscuro».



In tal modo, il rimettente ha omesso qualsiasi reale tentativo di enucleare autonomamente, in punto di ambito applicativo dei "nuovi poteri" assegnati all'AGCM, un significato attribuibile alla disposizione, eventualmente anche diverso da quello propugnato dalle parti.

Non a caso, lo stesso TAR Lazio ha manifestato l'intenzione di rivolgersi a questa Corte «al fine di stabilire nel presente giudizio se l'ambito applicativo di tale norma sia esclusivamente riconducibile alle "disposizioni per la trasparenza dei prezzi praticati sui voli nazionali", ovvero ad ogni diverso settore soggetto alla potestà di regolazione, compreso quello che costituisce oggetto dell'attività di ARERA».

37.- In definitiva, deve essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni sollevate, stante il «mancato esercizio, da parte del giudice *a quo*, dei poteri propri della funzione giurisdizionale» (ordinanza n. 151 del 2019).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, primo periodo, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 12 novembre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260199

N. **200**

Ordinanza 21 settembre - 12 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

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 inammissibilità delle questioni.

Straniero - Immigrazione - Modifiche, tramite decreto-legge, al giudizio sulla convalida del trattenimento dello straniero richiedente protezione internazionale nonché al giudizio di cassazione - 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 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 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)*, e 18-*bis*, comma 1, lettera *a)* e *b)*, numeri 1) e 2), e 19.

– Costituzione, artt. 77, secondo comma, 3, 10, terzo comma, 24, 25, primo comma, 102, secondo comma, 11 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 5, paragrafi 1, lettera *f)*, e 4; direttiva (UE) 2013/33 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, art. 9; direttiva (UE) 2013/32 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, art. 26; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 6, 18 e 47.

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 una ordinanza del 22 ottobre 2025 e tre ordinanze del 24 ottobre 2025 iscritte, rispettivamente, ai numeri 222, 236, 237 e 238 del registro ordinanze 2025, nonché con due ordinanze del 23 dicembre 2025 e una del 29 dicembre 2025, iscritte, rispettivamente, ai numeri 2, 3 e 5 del registro ordinanze 2026, tutte pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica ai numeri 47 e 51, prima serie speciale, dell'anno 2025 e al n. 4 dell'anno 2026.

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

udita nella camera di consiglio del 21 settembre 2026 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

deliberato nella camera di consiglio del 21 settembre 2026.

Ritenuto che la Corte d'appello di Lecce, sezione immigrazione, in composizione monocratica, con sette ordinanze, di analogo tenore, del 22 ottobre 2025 (reg. ord. n. 222 del 2025), del 24 ottobre 2025 (reg. ord. numeri 236, 237 e 238 del 2025), del 23 dicembre 2025 (reg. ord. numeri 2 e 3 del 2026) e del 29 dicembre 2025 (reg. ord. n. 5 del 2026), ha sollevato questioni 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;

che, segnatamente, come emerge dalla motivazione delle ordinanze, i giudici a quibus censurano, in riferimento agli artt. 77, secondo comma, 3, 25, primo comma, e 102, secondo comma, della Costituzione, 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 d.l. n. 145 del 2024, 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, individuata ai sensi dell'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»;

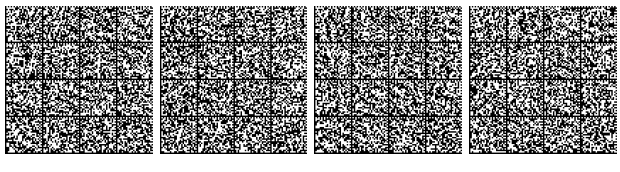
che gli artt. 18 [comma 1, lettera *a)*, numero 2)] e 18-*bis* [comma 1, lettera *b)*, numeri 1 e 2] del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, sono censurati nella parte in cui stabiliscono che il provvedimento emesso dalla Corte d'appello è impugnabile con ricorso per cassazione, proponibile entro 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 (come attualmente previsto per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 39/2025)». Tali previsioni determinerebbero un vulnus, oltre che all'art. 77, secondo comma, agli artt. 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 - 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 e dall'art. 78 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 degli artt. 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e 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 222, 237 e 238 reg. ord. del 2025 e 5 reg. ord. del 2026) e di proroga (per le ordinanze iscritte ai numeri 236 reg. ord. del 2025 e 2 e 3 reg. ord. del 2026) del trattenimento di persone straniere richiedenti 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 determinerebbero rilevanti incertezze applicative e si esporrebbero a dubbi di irragionevolezza sotto più profili. In primo luogo, essi reputano non intelligibile 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, benché la decisione sul trattenimento abbia natura incidentale all'interno del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo. 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 contrasterebbero con l'art. 77, secondo comma, Cost. in quanto prive dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza: l'assenza di urgenza sarebbe, ulteriormente, confermata dall'art. 19 del medesimo d.l. n. 145 del 2024, come convertito, che differisce l'applicazione di tali disposizioni al trentesimo giorno successivo all'entrata in vigore della legge di conversione;



che le stesse norme violerebbero anche gli artt. 3, 25, primo comma, 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, 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, diverso dalla sua mancanza o mera apparenza, 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 eurounitari 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, in tutti i giudizi, l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, delle questioni aventi ad oggetto l'art. 18-*bis*, comma 1, lettera *b)*, numero 1), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, richiamando, in tutti gli atti di intervento, fatta eccezione per quello depositato nel giudizio introdotto con l'ordinanza iscritta al n. 222 reg. ord. del 2025, la sentenza di questa Corte n. 205 del 2025;

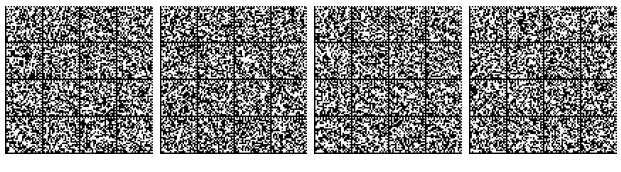
che, a sostegno di tali eccezioni, si deduce che le censure relative alle novità sul giudizio di cassazione investirebbero una disciplina destinata a operare solo in un grado successivo rispetto a quello nel quale i giudici a quibus sono chiamati a decidere;

che, nel richiamato giudizio promosso con l'ordinanza iscritta al n. 222 reg. ord. del 2025, la difesa statale ha, altresì, eccepito l'inammissibilità della questione relativa all'art. 19 del richiamato d.l. n. 145 del 2024, per difetto di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza;

che, nel merito, l'Avvocatura generale sostiene la non fondatezza della questione sollevata in 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 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, primo comma, e 102, secondo comma, Cost., la difesa dello Stato osserva che le ordinanze di rimessione muoverebbero da una «opinabile» ricostruzione del quadro normativo e da una non chiara individuazione dei parametri costituzionali evocati. In particolare, sottolinea che le norme costituzionali richiamate non precluderebbero al legislatore di ridefinire, 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, riconducibili all'art. 13 Cost., 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. Negli atti di intervento si rilevano altresì profili di affinità tra la materia dell'estradizione e quella dell'asilo, tali da escludere che la cognizione del trattenimento dello straniero sia ontologicamente estranea alla competenza delle Corti d'appello;

che la difesa statale contesta, altresì, la premessa della natura incidentale del giudizio di convalida, osservando che esso costituisce un procedimento eventuale, autonomo e distinto da quello di esame della domanda di protezione internazionale. Tale procedimento avrebbe ad oggetto esclusivamente la verifica dello status di richiedente e dei presupposti del trattenimento previsti dagli artt. 6, 6-*bis* e 6-*ter* del d.lgs. n. 142 del 2015, e non attribuirebbe al giudice della convalida alcun potere di pronunciarsi sulla domanda di protezione; sì che, stante l'autonomia di oggetto e di presupposti dei due procedimenti, l'attribuzione delle relative competenze a giudici diversi non sarebbe irragionevole;



che, come già rilevato, negli atti di intervento spiegati in tutti i giudizi, ad eccezione di quello introdotto dall'ordinanza iscritta al n. 222 reg. ord. del 2025, l'Avvocatura generale dello Stato richiama, altresì, la sentenza n. 205 del 2025, con la quale questa Corte ha dichiarato, in parte, inammissibili e, in parte, non fondate questioni di legittimità costituzionale di analogo tenore, sollevate dalla medesima Corte d'appello di Lecce.

Considerato che, con le ordinanze indicate 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, primo comma, e 102, secondo comma, Cost.;

che la medesima Corte d'appello ha censurato, inoltre, 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, 26 della direttiva 2013/32/UE e 6, 18 e 47 CDFUE;

che i giudizi devono essere riuniti, in quanto le ordinanze di rimessione hanno ad oggetto le medesime disposizioni e sono fondate su censure e parametri costituzionali coincidenti;

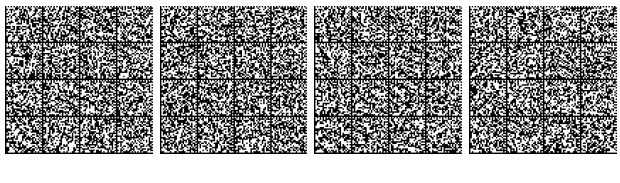
che la disciplina oggetto delle questioni di legittimità costituzionale è stata modificata per effetto del decreto-legge 12 giugno 2026, n. 100 (Misure urgenti in materia di giustizia e per l'attuazione del Patto dell'Unione europea sulla migrazione e l'asilo del 14 maggio 2024), convertito nella legge 7 agosto 2026, n. 145, che, aggiungendo all'art. 3, comma 1, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 (Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale), convertito, con modificazioni, nella legge n. 146 del 2017, le lettere da c-*bis* a c-*quater*), 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, è 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 ha aggiunto l'art. 14.1 al d.lgs. n. 286 del 1998;

che, tuttavia, le nuove disposizioni non trovano applicazione nei giudizi a quibus, in quanto 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, alla stregua del principio tempus regit actum, «in base alle norme vigenti al momento della [sua] adozione» (ordinanza n. 167 del 2026; nello stesso senso anche sentenze n. 127 del 2026 e n. 175 del 2025 nonché l'ordinanza n. 30 del 2024), restando irrilevante 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 (sentenze n. 121 del 2025 e n. 202 del 2021);

che, inoltre, l'art. 17, comma 4, del d.l. n. 100 del 2026, come convertito, dispone che «[a]i procedimenti [...] 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 nei giudizi a quibus, aventi ad oggetto domande di protezione internazionale anteriori 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, ha già dichiarato inammissibili, per difetto di rilevanza, analoghe 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 richiedente protezione internazionale (art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015) e lo straniero irregolare espulso (art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998). La citata sentenza ha considerato «prematuro interrogarsi sulla conformità a Costituzione delle norme» che disciplinano il processo di legittimità poiché esse non possono trovare applicazione nel grado di giudizio nel quale i giudici a quibus sono chiamati a decidere (punto 3.2.1. del Considerato in diritto);

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» (punto 4 del Considerato in diritto);

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» (punto 5.1. del Considerato in diritto);

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» (ancora, punto 5.1. del Considerato in diritto);

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, peraltro, operanti pro futuro» (punto 6.1. del Considerato in diritto);

che anche le questioni di legittimità costituzionale relative alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza, 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 intelligibilità» (punto 6.2. del Considerato in diritto) e che «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 dei 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» (punto 6.3. del Considerato in diritto);

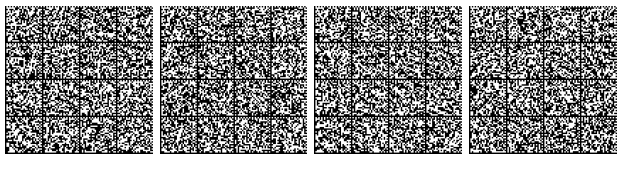
che, sempre con la sentenza n. 205 del 2025, il legislatore è stato invitato a «verificare, nel tempo, la tenuta del nuovo assetto di competenze e operare interventi correttivi nel caso in cui esso si riveli foriero di difficoltà applicative» (punto 6.4. del Considerato in diritto);

che le questioni sollevate con le ordinanze indicate 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 che i rimettenti adducano argomenti nuovi, 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*, comma 1, lettera *b)*, numeri 1) e 2), e 19 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, relativamente alla operata riforma del giudizio di cassazione sulla convalida del trattenimento, rispettivamente, dello straniero richiedente protezione internazionale (art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015) e dello straniero irregolare espulso (art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998), sollevate 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, 26 della direttiva 2013/32/UE, e 6, 18 e 47 CDFUE;

che, per le ragioni già esposte nella sentenza n. 205 del 2025, vanno altresì dichiarate manifestamente inammissibili le questioni concernenti il regime intertemporale delineato dall'art. 19 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, sollevate in riferimento agli artt. 77, secondo comma, 3, 25, primo comma, e 102, secondo comma, Cost., in quanto prive di qualsivoglia motivazione sulla rilevanza delle questioni nei giudizi a quibus;

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, primo comma, e 102, secondo comma, Cost.



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 indicate in epigrafe;*

2) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 77, secondo comma, 3, 25, primo comma, e 102, secondo comma, Cost., dalla Corte d'appello di Lecce, sezione immigrazione, in composizione monocratica, con le ordinanze indicate in epigrafe;

3) 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, primo comma, 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 21 settembre 2026.

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 12 novembre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260200

N. **201**

Ordinanza 7 ottobre - 12 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Accise - Introduzione di un'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale (ARIGSAN) - Successiva estensione agli usi delle imprese artigiane e agricole e a quelli industriali - Determinazione e regolamentazione, nella Regione Puglia, dell'imposta - Denunciata violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario - Necessità di chiarire se l'art. 1, par. 2, della direttiva 2008/118/CE osti all'introduzione dell'ARIGSAN - Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE - Sospensione del giudizio costituzionale.

– Decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398, art. 9; decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito, con modificazioni, nella legge 19 marzo 1993, n. 68, art. 10, comma 5; legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40, art. 3, comma 1.
– Costituzione, artt. 117, primo comma; Trattato dell'Unione europea, art. 4, paragrafo 3; direttiva 2008/118/CE, art. 1, paragrafo 2.

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 dell'art. 9 del decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398 (Istituzione e disciplina dell'addizionale regionale all'imposta erariale di trascrizione di cui alla legge 23 dicembre 1977, n. 952, e successive modificazioni, dell'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale e per le utenze esenti, di un'imposta sostitutiva dell'addizionale, e la previsione della facoltà delle regioni a statuto ordinario di istituire un'imposta regionale sulla benzina per autotrazione), dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8 (Disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 19 marzo 1993, n. 68, e dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia), promossi, sulle prime due disposizioni, dalla Corte d'appello di Milano, terza sezione civile, con ordinanza del 31 ottobre 2025, e, su tutte le disposizioni, dal Tribunale ordinario di Bari, seconda sezione civile, con ordinanza del 9 marzo 2026, rispettivamente iscritte al n. 257 del registro ordinanze 2025 e al n. 63 del registro ordinanze 2026 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 2 e 17, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visti gli atti di costituzione di Edison energia spa, Estra energie srl, nonché gli atti di intervento della Regione Puglia e del Presidente del Consiglio dei ministri;

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

uditi gli avvocati Maurizio Logozzo per Edison energia spa, Damiano Peruzza per Estra energie srl, Alessio Mattera e Francesco Zizzari per la Regione Puglia, nonché l'avvocato dello Stato Alessandro Maddalo per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 7 ottobre 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 31 ottobre 2025, iscritta al n. 257 del registro ordinanze 2025, la Corte d'appello di Milano, terza sezione civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 del decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398 (Istituzione e disciplina dell'addizionale regionale all'imposta erariale di trascrizione di cui alla legge 23 dicembre 1977, n. 952, e successive modificazioni, dell'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale e per le utenze esenti, di un'imposta sostitutiva dell'addizionale, e la previsione della facoltà delle regioni a statuto ordinario

di istituire un'imposta regionale sulla benzina per autotrazione) e dell'art. 10, comma 5, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8 (Disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 19 marzo 1993, n. 68.

1.1.- In punto di rilevanza, la Corte rimettente espone di dover decidere sul gravame proposto contro una sentenza del Tribunale ordinario di Milano, che ha respinto la domanda della società appellante, volta a ottenere dal fornitore la restituzione dell'importo «versato a titolo di addizionali sulle accise in esecuzione di un contratto di fornitura di gas naturale», sul presupposto che la disciplina nazionale del tributo contrasti con il diritto dell'Unione europea.

Tuttavia, in una controversia tra privati, il contrasto con una disposizione chiara, precisa e incondizionata di una direttiva non trasposta o non correttamente trasposta non potrebbe legittimare il giudice a disapplicare la normativa interna.

Ne consegue che il consumatore, «inciso dall'imposta per effetto della rivalsa operata dal fornitore (soggetto passivo del tributo)», non avrebbe alcun titolo a esperire verso il fornitore l'azione di ripetizione di indebito (art. 2033 del codice civile).

Solo una declaratoria di illegittimità costituzionale della normativa censurata potrebbe consentire l'accoglimento dell'appello.

1.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* osserva che l'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale (ARISGAN) rappresenta un'altra imposta indiretta sul prodotto sottoposto ad accisa e non persegue quella finalità specifica, diversa dagli obiettivi di bilancio, prescritta dall'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE.

2.- Si è costituita in giudizio Edison energia spa, parte nel giudizio *a quo*, e ha chiesto di dichiarare inammissibili o comunque non fondate le questioni di legittimità costituzionale.

2.1.- La stessa Corte rimettente sarebbe giunta alla conclusione che la domanda della società attrice debba essere respinta. La causa, pertanto, potrebbe essere definita «indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale», che difetterebbe così di rilevanza.

In conseguenza dell'impossibilità giuridica di far valere nei confronti del fornitore l'incompatibilità del tributo con il diritto dell'Unione europea, il consumatore potrebbe chiedere direttamente allo Stato membro il rimborso dell'onere economico supplementare che ha sopportato a causa della ripercussione operata dal fornitore di un'imposta che questi ha indebitamente corrisposto (è citata Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 11 aprile 2024, causa C-316/22, Gabel Industria Tessile *spa)*.

A tali princìpi si sarebbe uniformata anche la giurisprudenza di legittimità (è citata Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 29 luglio 2024, n. 21154), ammettendo in termini generali l'azione diretta del consumatore nei confronti dell'ente impositore.

2.2.- Le questioni sarebbero inammissibili anche per la carente illustrazione del requisito della non manifesta infondatezza.

La Corte rimettente prenderebbe le mosse da «una semplicistica sovrapposizione con la vicenda inerente [al]l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica», senza chiarire se l'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale, alla luce delle sue caratteristiche strutturali (soggettività passiva, adempimenti dichiarativi, modalità e termini di liquidazione e versamento, di potestà impositiva e di rimborso), rappresenti un'imposta autonoma o un'imposta accessoria e se essa, ove integri un'imposta autonoma, persegua una finalità compatibile con il diritto dell'Unione europea.

2.3.- Le censure non sarebbero comunque fondate.

Non si potrebbe istituire alcun raffronto tra l'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale, tuttora vigente e destinata alle regioni a statuto ordinario, e l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, abrogata a decorrere dal 2012.

Inoltre, l'effettività della tutela giurisdizionale sarebbe integralmente garantita dall'azione diretta verso l'ente impositore e non potrebbe essere salvaguardata a scapito del fornitore, altrimenti costretto a sobbarcarsi oneri ulteriori che la successiva azione di rimborso verso l'ente impositore non gli consentirebbe di recuperare.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio e ha chiesto di dichiarare inammissibili o non fondate le questioni di legittimità costituzionale.

3.1.- In linea preliminare, le questioni sarebbero inammissibili «per l'insufficiente descrizione del quadro normativo di riferimento e la conseguenziale insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza».

Il giudice *a quo*, «[p]ur consapevole che non constano pronunce della Corte UE in materia di ARISGAN», ipotizzerebbe in termini apodittici il contrasto della normativa nazionale con il diritto dell'Unione europea, limitandosi a richiamare la diversa disciplina dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica.

La Corte rimettente neppure si confronterebbe con la prospettazione difensiva che qualifica l'addizionale regionale in esame come integrazione dell'accisa e ne esclude la riconducibilità al novero delle imposte autonome.

3.2.- Per quel che concerne il merito delle questioni, la difesa statale ricorda che, secondo le stime elaborate dal Ministero dell'economia e delle finanze, una pronuncia di accoglimento determinerebbe oneri per complessivi «4.665 milioni di euro».

4.- Il 3 febbraio 2026, l'Associazione nazionale industriali privati gas e servizi energetici (ASSOGAS) ha depositato opinione scritta, ammessa con decreto presidenziale 30 giugno 2026, e ha chiesto di valutare le questioni di legittimità costituzionale anche alla luce del «rilevante impatto che l'eventuale declaratoria di incostituzionalità delle disposizioni regolanti l'Addizionale gas potrebbe avere sugli operatori del comparto del gas e dei servizi energetici».

I consumatori potrebbero avanzare nei confronti dei fornitori richieste restitutorie di importo ingente, costringendo questi ultimi ad agire per il rimborso contro l'ente impositore e a farsi carico di costi aggiuntivi che l'ente impositore non è obbligato a rifondere.

Al considerevole «ammanco per le casse delle Regioni» si accompagnerebbero, dunque, le ripercussioni negative sulle imprese del settore, svantaggiate rispetto agli altri operatori economici dell'Unione europea in un momento di gravi tensioni geopolitiche e di notevoli difficoltà nell'approvvigionamento del gas.

Peraltro, sulla compatibilità dell'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale con l'ordinamento dell'Unione europea, la Corte di giustizia non si sarebbe ancora pronunciata.

5.- In data 3 febbraio 2026, anche l'Associazione italiana di grossisti di energia e trader (AIGET) ha depositato un'opinione scritta, ammessa con decreto presidenziale del 30 giugno 2026, e ha rassegnato le medesime conclusioni di ASSOGAS, prospettando identici argomenti.

6.- In prossimità dell'udienza pubblica, Edison energia spa ha depositato una memoria illustrativa, per ribadire le conclusioni già formulate.

6.1.- La parte reitera le eccezioni di inammissibilità delle questioni, in quanto carenti di rilevanza e incentrate su «una generica assimilazione tra l'imposta ARISGAN e l'imposta addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica».

6.2.- Nel merito, le odierne questioni non potrebbero essere equiparate a quelle definite da questa Corte con la sentenza n. 43 del 2025, in tema di addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica.

In quel frangente, la declaratoria di illegittimità costituzionale sarebbe stata necessaria per tutelare in modo effettivo la posizione del consumatore finale e porre rimedio, con il riconoscimento dell'azione nei confronti del fornitore, alla prescrizione, nel frattempo maturata, delle pretese rivolte all'ente impositore.

Nel presente giudizio, invece, l'esperibilità dell'azione diretta nei confronti dell'ente impositore già garantirebbe una tutela efficace del consumatore, legittimato ad agire entro un termine di prescrizione decennale ancora in corso.

Né l'effettività della tutela del consumatore potrebbe essere «garantita a discapito dell'effettività della tutela del fornitore», altrimenti costretto a un aggravio di costi, da cui l'ente impositore non potrebbe tenerlo indenne.

7.- Con ordinanza del 9 marzo 2026, iscritta al n. 63 del registro ordinanze 2026, il Tribunale ordinario di Bari, seconda sezione civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 del d.lgs. n. 398 del 1990, dell'art. 10, comma 5, del d.l. n. 8 del 1993, come convertito, e dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia).

7.1.- Il rimettente riferisce di dover decidere sulle domande proposte da una società consumatrice di gas naturale nei confronti della società fornitrice, allo scopo di ottenere la restituzione dell'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale arbitrariamente addebitata in rivalsa in applicazione di una normativa nazionale e regionale contrastante con il diritto dell'Unione europea.

Dopo aver declinato, a favore del giudice tributario, la giurisdizione sulla pretesa restitutoria avanzata nei confronti della Regione Puglia e disatteso le eccezioni formulate in via preliminare dalla società fornitrice, il giudice *a quo* puntualizza che la controversia non può essere definita a prescindere dalla normativa che ha istituito l'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale usato come combustibile nelle regioni a statuto ordinario.

Solo una declaratoria di illegittimità costituzionale di tale disciplina potrebbe condurre all'accoglimento delle domande proposte dal consumatore nei confronti del fornitore, in quanto determinerebbe «la caducazione ex tunc della causa giustificatrice della prestazione».

Né la rilevanza delle questioni sollevate potrebbe essere esclusa alla luce dell'ammissibilità dell'azione del consumatore verso l'amministrazione finanziaria, in quanto tale azione sarebbe soltanto facoltativa e si porrebbe come alternativa rispetto alla domanda di restituzione rivolta al fornitore.

7.2.- Le disposizioni censurate contrasterebbero con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE, in quanto non contemplerebbero alcuna finalità specifica, diversa dagli obiettivi di bilancio, per l'addizionale regionale in esame, che, quale ulteriore imposta indiretta, è destinata a gravare sul prodotto sottoposto ad accisa ed è svincolata da ogni destinazione socio-ambientale.

8.- Si è costituita in giudizio Estra energie srl, parte nel giudizio *a quo*, chiedendo, previa riunione del giudizio a quello instaurato con ordinanza iscritta al n. 257 reg. ord. del 2025, di dichiarare inammissibili o comunque non fondate le questioni di legittimità costituzionale o, in via gradata, di dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate con efficacia ex nunc, a far data dalla pubblicazione della pronuncia.

8.1.- L'ARISGAN, introdotta allo scopo di «attuare direttamente le funzioni istituzionali cui è preposta la Regione» e modulata in modo da «disincentivare l'utilizzo di fonti energetiche inquinanti», mediante un sistema di tassazione "a scaglioni", perseguirebbe la finalità specifica prescritta dall'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE, distinta dalla «mera finalità di bilancio».

Nessuna procedura di infrazione, peraltro, sarebbe stata avviata nei confronti dell'Italia.

Né la Corte di giustizia avrebbe mai accertato l'incompatibilità dell'imposta con il diritto dell'Unione europea.

8.2.- Inoltre, l'esperibilità di un'azione diretta nei confronti dell'ente impositore avrebbe rimosso ogni ostacolo alla tutela effettiva del diritto al rimborso.

All'opposto, una pronuncia di accoglimento si risolverebbe nell'elusione di «quel divieto di effetti orizzontali che costituisce principio cardine dell'efficacia delle norme unionali contenute nelle Direttive».

8.3.- Infine, la declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate darebbe àdito «ad un contenzioso a dir poco massivo» e recherebbe pregiudizio ai fornitori, che incolpevolmente avrebbero incassato dai consumatori l'imposta e l'avrebbero riversata alle regioni.

Il considerevole «impatto macroeconomico» delle restituzioni rischierebbe di determinare una «paralisi dell'attività di impresa» dei fornitori. Sarebbe, dunque, «costituzionalmente necessaria» una limitazione degli effetti della pronuncia di accoglimento al periodo successivo alla pubblicazione, allo scopo di bilanciare gli interessi contrapposti.

9.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare inammissibili o non fondate le questioni sollevate dal Tribunale di Bari.

9.1.- Anzitutto, sarebbe lacunosa la ricostruzione del quadro normativo.

Il giudice *a quo* muoverebbe «dal presupposto apodittico e indimostrato che l'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale è un'imposta autonoma e non già un'imposta accessoria», senza neppure dar conto delle caratteristiche strutturali dell'addizionale in esame e della sua conseguente riconducibilità al novero delle «altre imposte indirette» che richiedono una finalità specifica.

Tale illustrazione sarebbe ancor più necessaria in mancanza di «specifiche pronunce della Corte UE».

9.2.- Una pronuncia di accoglimento implicherebbe oneri corrispondenti a «4.665 milioni di euro», così stimati dal Ministero dell'economia e delle finanze.

10.- È intervenuta in giudizio la Regione Puglia, che ha chiesto di valutare la riunione del giudizio a quello introdotto con l'ordinanza iscritta al n. 257 reg. ord. del 2025 e di dichiarare le questioni di legittimità costituzionale inammissibili o non fondate o, in subordine, di sancire l'efficacia solo pro futuro di una pronuncia di accoglimento, o di modulare gradualmente gli effetti retroattivi di tale pronuncia, formulando «un monito al legislatore statale affinché provveda a disciplinare il meccanismo di ripartizione degli oneri restitutori tra Stato e Regioni».

10.1.- La difesa regionale eccepisce, in primo luogo, l'inammissibilità delle questioni.

Il rimettente non avrebbe censurato l'art. 6, comma 1, lettera *b)*, della legge 14 giugno 1990, n. 158 (Norme di delega in materia di autonomia impositiva delle regioni e altre disposizioni concernenti i rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni), che ha delegato il Governo a istituire una addizionale all'imposta di consumo sul gas metano usato come combustibile per impieghi diversi da quelli delle imprese industriali e artigiane e rappresenta l'imprescindibile presupposto delle disposizioni censurate.

10.2.- Le questioni non sarebbero comunque fondate.

L'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale non sarebbe un'imposta autonoma, assoggettata all'osservanza di una finalità specifica: l'addizionale, difatti, sarebbe legata all'accisa da un «vincolo di accessorietà».

10.3.- Si imporrebbe comunque una modulazione temporale degli effetti di un'eventuale decisione di accoglimento, al fine di bilanciare «il principio di effettività del diritto dell'Unione europea» con il «principio dell'equilibrio del bilancio regionale», egualmente dotato di rango costituzionale.

Il gettito dell'addizionale finanzierebbe la spesa regionale corrente e i servizi a favore della collettività, salvaguardando gli equilibri strutturali del bilancio della Regione Puglia, e una declaratoria di illegittimità costituzionale metterebbe a repentaglio la capacità della regione di «garantire la continuità dei servizi essenziali erogati alla collettività».

La Regione Puglia deduce, infine, di essersi limitata ad attuare le prescrizioni della legge statale e di avere riposto un legittimo affidamento nella conformità di tale normativa al diritto dell'Unione europea.

Allo Stato si dovrebbe ascrivere, in via esclusiva, la responsabilità per la violazione della direttiva 2008/118/CE e verso lo Stato, pertanto, la Regione avrebbe titolo a rivalersi.

11.- In data 19 maggio 2026, ASSOGAS ha depositato un'opinione scritta, ammessa con decreto presidenziale dell'8 luglio 2026, e ha chiesto di valutare le conseguenze di una pronuncia di accoglimento per gli operatori del comparto, sulla scorta dei medesimi argomenti illustrati nell'opinione depositata nel giudizio introdotto con ordinanza iscritta al n. 257 reg. ord. del 2025.

12.- In data 19 maggio 2026, anche UTILITALIA, associazione che riunisce le aziende operanti nei servizi pubblici dell'acqua, dell'ambiente, dell'energia elettrica e del gas, ha depositato un'opinione scritta, ammessa con il medesimo decreto presidenziale dell'8 luglio 2026, e ha chiesto di dichiarare inammissibili o di rigettare, in quanto non fondate, le questioni di legittimità costituzionale o ancora, in via gradata, di dichiarare l'illegittimità costituzionale solo dal giorno della pubblicazione della decisione.

L'amicus curiae pone l'accento sulla finalità specifica dell'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale, correlata all'autonomia impositiva delle regioni e all'obiettivo di scoraggiare l'impiego di fonti energetiche inquinanti, mediante una modulazione progressiva delle aliquote.

All'accoglimento delle questioni sarebbe d'ostacolo, inoltre, l'inefficacia orizzontale delle direttive non attuate, che non potrebbero «esplicare efficacia erga omnes, proprio in contrasto con i principi di matrice europea».

Peraltro, «in una situazione congiunturale quale quella odierna», una declaratoria di illegittimità costituzionale con effetti ex tunc finirebbe con il pregiudicare la categoria dei fornitori e comprometterebbe «le esigenze del bilancio dello Stato e soprattutto delle Regioni».

13.- In vista dell'udienza pubblica, la Regione Puglia ha depositato una memoria illustrativa, reiterando le conclusioni già rassegnate e chiedendo, inoltre, di promuovere rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

13.1.- In via preliminare, la difesa regionale ripropone le eccezioni di inammissibilità per mancata impugnazione della legge di delega e per il conseguente «difetto di completezza del *thema decidendum*».

Una ulteriore ragione di inammissibilità risiederebbe nel difetto di "tono costituzionale" delle questioni sollevate: il rimettente non evocherebbe alcun principio presidiato dalla Carta fondamentale.

Peraltro, il consumatore sarebbe tutelato in maniera adeguata con l'azione diretta nei confronti dell'ente impositore e non si ravviserebbe quella carenza di tutela che avrebbe indotto questa Corte, con la sentenza n. 43 del 2025, a dichiarare l'illegittimità costituzionale della disciplina dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, «in un quadro giurisprudenziale interno estremamente contraddittorio ed in parte ondivago sui rimedi esperibili».

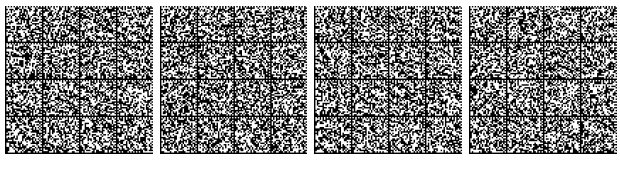
Il rimettente avrebbe poi omesso di sperimentare un'interpretazione adeguatrice della disciplina vigente e di esaminare l'incidenza dell'art. 29, comma 2, della legge 29 dicembre 1990, n. 428, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. (Legge comunitaria per il 1990)», che consentirebbe al consumatore, sul quale sia trasferito l'onere di un'imposta contraria al diritto dell'Unione europea, di ottenerne il rimborso dall'ente che ha concretamente beneficiato del gettito.

La declaratoria di illegittimità costituzionale, pertanto, non soltanto non sarebbe necessaria per salvaguardare l'effettività della tutela, ma travalicherebbe tale scopo, determinando quell'efficacia orizzontale delle direttive non trasposte che la Corte di giustizia avrebbe escluso.

13.2.- Per quel che concerne il merito, la Regione Puglia pone in risalto la progressività della struttura dell'imposta, indicativa di una «finalità di contenimento dei consumi energetici».

Sussisterebbe, dunque, una finalità specifica in relazione all'obbligo di rango costituzionale di finanziare le «funzioni pubbliche regionali costituzionalmente attribuite».

Per converso, una pronuncia di accoglimento con effetti ex tunc «priverebbe retroattivamente le Regioni di risorse già impegnate ed erogate in funzione della copertura di spese correnti costituzionalmente necessarie».



14.- All'udienza pubblica, le parti hanno insistito nella richiesta di accoglimento delle conclusioni formulate negli scritti difensivi.

Considerato in diritto

15.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe e iscritta al n. 257 reg. ord. del 2025, la Corte d'appello di Milano, terza sezione civile, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 9 del d.lgs. n. 398 del 1990, che istituisce l'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale, e dell'art. 10, comma 5, del d.l. n. 8 del 1993, come convertito, che estende l'addizionale all'accisa sul gas naturale usato come combustibile per gli usi delle imprese artigiane ed agricole e per gli usi industriali, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE.

La Corte rimettente assume che l'ARISGAN configuri un gravame «autonomo ed ulteriore», ispirato a «criteri differenti» e caratterizzato da un «gettito a favore di soggetto diverso dal destinatario dell'accisa».

Alla luce di tali peculiarità, l'addizionale regionale sarebbe, dunque, riconducibile alle altre imposte indirette sul prodotto sottoposto ad accisa, che l'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE consente al legislatore nazionale di introdurre «solo in vista di finalità specifiche», diverse da «un obiettivo di mero bilancio», con «una destinazione espressa e predeterminata» del gettito.

Ad avviso del giudice *a quo*, tale finalità non si riscontrerebbe nel caso di specie, in quanto l'istituzione dell'addizionale regionale si correla all'obiettivo di attribuire alle regioni a statuto ordinario una più ampia autonomia impositiva.

16.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe e iscritta al n. 63 reg. ord. del 2026, il Tribunale di Bari, seconda sezione civile, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 9 del d.lgs. n. 398 del 1990, dell'art. 10, comma 5, del d.l. n. 8 del 1993, come convertito, e dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 40 del 2007, che determina e regolamenta l'imposta nella Regione Puglia, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE.

Il giudice *a quo* evidenzia che l'ARISGAN, in quanto «gravame di carattere fiscale applicato alla fornitura di prodotto già soggetta ad accisa» e, dunque, «autonomo ed ulteriore» rispetto all'accisa, non è caratterizzata dalle finalità specifiche che l'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE prescrive per le altre imposte indirette destinate a gravare sul prodotto già tassato con l'accisa.

La direttiva richiamata, in particolare, richiederebbe «un meccanismo di destinazione del gettito predeterminato» e una struttura del tributo idonea a realizzarne le finalità specifiche, «influenzando il comportamento dei contribuenti» e scoraggiando il consumo dei prodotti tassati.

Nessuna di tali caratteristiche si potrebbe ravvisare nell'addizionale regionale di cui si discute, dettata da «una mera finalità di bilancio» e priva di una «destinazione socio-ambientale».

17.- I giudizi possono essere riuniti, in quanto le questioni sollevate, nel loro nucleo essenziale, si dimostrano omogenee per quel che riguarda le disposizioni censurate, i parametri costituzionali e interposti evocati e gli argomenti che corroborano il sospetto di illegittimità costituzionale.

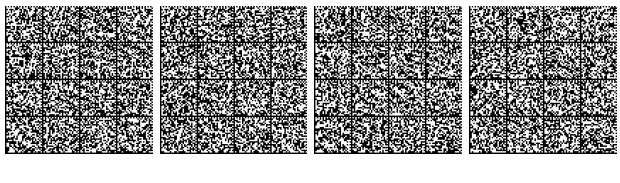
18.- All'esame del merito non si frappongono ostacoli preliminari.

19.- La motivazione sulla rilevanza supera il vaglio di non implausibilità che, in ordine a tale presupposto, compete a questa Corte (fra le molte, sentenze n. 143 e n. 74 del 2026, rispettivamente ai punti 7.1. e 6.1.).

19.1.- Entrambi i rimettenti hanno riferito, con ampiezza di richiami, di dover decidere su una domanda di restituzione proposta dai consumatori nei confronti dei fornitori, con riferimento all'ARISGAN a loro giudizio indebitamente versata nel rapporto di rivalsa che li lega al fornitore.

19.2.- Solo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale consentirebbe di esaminare le pretese restitutorie dedotte nei giudizi a quibus, pretese che si fondano sul contrasto della normativa nazionale con il diritto dell'Unione europea.

I rimettenti osservano che, nelle controversie tra privati, non si può disapplicare la normativa nazionale «che istituisce un'imposta indiretta contraria ad una disposizione chiara, precisa e incondizionata di una direttiva non trasposta o non correttamente trasposta, salvo che il diritto interno disponga diversamente o che l'ente nei confronti del quale venga fatta valere la contrarietà di detta imposta sia soggetto all'autorità o al controllo dello Stato o disponga di poteri esorbitanti rispetto a quelli risultanti dalle norme applicabili ai rapporti tra privati» (Corte di giustizia, sentenza Gabel Industria Tessile spa, paragrafo 27).



19.3.- Come questa Corte ha già evidenziato nel sindacare la conformità a Costituzione dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, l'esperibilità dell'azione diretta del consumatore nei confronti dell'ente impositore, oggi non più condizionata al ricorrere di un impedimento di fatto che precluda un'utile azione verso il fornitore, non elide la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale (sentenza n. 43 del 2025, punto 8.2.).

Tali conclusioni sono suffragate anche dal carattere facoltativo del rimedio dell'azione diretta, che arricchisce e integra i rimedi previsti a favore del consumatore, senza assurgere a strumento esclusivo (Corte di cassazione, prima sezione civile, sentenze 4 dicembre 2025, n. 31648 e n. 31642).

20.- Né presta il fianco a rilievi di inammissibilità la scelta dei giudici a quibus di appuntare le censure sull'art. 9 del d.lgs. n. 398 del 1990.

Sono le disposizioni che hanno attuato la delega conferita dalla legge n. 158 del 1990 e hanno istituito l'addizionale regionale ad avere la portata lesiva paventata dai rimettenti alla luce dell'univoco dettato testuale della normativa, insuscettibile di un'interpretazione adeguatrice.

Il *thema decidendum* è stato enucleato, pertanto, in termini perspicui ed esaurienti.

21.- Dev'essere disattesa anche l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Puglia in relazione al difetto di "tono costituzionale" delle questioni.

21.1.- Questa Corte è costante nell'affermare che, «in caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta - contrasto accertato eventualmente mediante ricorso alla Corte di giustizia - e nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, il giudice comune deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, spettando poi a questa Corte valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario» (sentenza n. 269 del 2017, punto 5.1. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 263 del 2022, punto 13 del Considerato in diritto).

In coerenza con tali princìpi, è stata vagliata la legittimità costituzionale della disciplina dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica (sentenza n. 43 del 2025), censurata per la violazione di una normativa dell'Unione europea priva di efficacia nei rapporti orizzontali.

21.2.- Non è pertinente, dunque, il richiamo al «"tono costituzionale", per il nesso con interessi o princìpi di rilievo costituzionale», che questa Corte reputa imprescindibile per scrutinare nel merito «le censure di violazione di una normativa di diritto dell'Unione direttamente applicabile»» (sentenza n. 181 del 2024, punto 6.3. del Considerato in diritto).

Quando, come avviene nel caso di specie, si tratti di una direttiva che non è dotata di effetti diretti nei rapporti orizzontali tra privati e sia, dunque, preclusa al giudice comune la disapplicazione della disciplina interna incompatibile, l'incidente di costituzionalità si configura come l'unica via per far valere il primato del diritto dell'Unione.

22.- Sul quadro normativo i rimettenti hanno fornito indicazioni idonee a chiarire i termini delle questioni e il fondamento delle censure proposte, per quel che concerne l'incompatibilità con l'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE.

23.- Adeguata, infine, è la motivazione sulla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

Lungi dal prospettare in termini assertivi la violazione delle previsioni della direttiva 2008/118/CE, i rimettenti si sono soffermati, anzitutto, sulla qualificazione dell'addizionale in esame come altra imposta indiretta sul prodotto già sottoposto ad accisa.

È stato analizzato, inoltre, il tema dell'insussistenza di una finalità specifica, sulla scorta delle indicazioni ermeneutiche delineate dalla Corte di giustizia.

24.- Entrambi i profili, dirimenti ai fini della soluzione delle questioni sollevate, presentano innegabili tratti di novità, valorizzati dalla difesa dello Stato e della Regione Puglia e dalle opinioni degli amici curiae.

L'ARISGAN non è stata trattata ex professo nelle pronunce della Corte di giustizia richiamate dai rimettenti e presenta peculiarità che impediscono di equipararla, sic et simpliciter, all'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, approfondita tanto nella giurisprudenza di legittimità quanto nella giurisprudenza della Corte di giustizia, nei suoi aspetti di problematica compatibilità con il diritto dell'Unione.

Aspetti che già l'interlocuzione con le istituzioni dell'Unione aveva posto in luce, inducendo il legislatore ad abrogare l'imposta.

Per l'addizionale regionale, per contro, non è stata segnalata alcuna antinomia con le previsioni della direttiva 2008/118/CE e tale circostanza non può non essere ponderata, unitamente agli altri elementi emersi dalla dialettica processuale.

Merita, dunque, di essere accolta la sollecitazione della Regione Puglia a promuovere rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE, anche alla luce degli argomenti sviluppati negli scritti difensivi e nella discussione in pubblica udienza.

25.- Le censure si collocano in un quadro normativo nazionale che si può così tratteggiare nella sua evoluzione diacronica.

25.1.- L'art. 6, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 158 del 1990, «[a]l fine di attribuire alle regioni a statuto ordinario una più ampia autonomia impositiva in adempimento del precetto di cui al secondo comma dell'articolo 119 della Costituzione», ha delegato il Governo a emanare uno o più decreti legislativi, volti, tra l'altro, a istituire «una addizionale all'imposta di consumo sul gas metano usato come combustibile per impieghi diversi da quelli delle imprese industriali ed artigiane, di cui all'articolo 10 del decreto-legge 7 febbraio 1977, n. 15, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 aprile 1977, n. 102, dovuta sul consumo effettuato nelle dette regioni».

La legge di delega ha disposto che l'entità dell'addizionale, commisurata ai metri cubi di gas metano erogati, sia «determinata da ciascuna regione entro i limiti minimi di lire 10 [oggi euro 0,00516] e massimi di lire 50 [oggi euro 0,0258] al metro cubo».

Il citato art. 6, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 158 del 1990 ha previsto, inoltre, «un'imposta regionale sostitutiva di detta addizionale e di pari importo della stessa, a carico delle utenze esenti, comprese quelle di cui al ventunesimo comma dell'articolo 11 della legge 28 novembre 1980, n. 784».

Per quel che concerne la riscossione dell'addizionale e dell'imposta sostitutiva, l'ultimo periodo della disposizione appena richiamata ha uniformato gli adempimenti e le sanzioni «alle norme vigenti per l'imposta erariale di consumo sul gas metano di cui all'articolo 10 del decreto-legge 7 febbraio 1977, n. 15, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 aprile 1977, n. 102».

25.2.- In attuazione della delega, l'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 398 del 1990 ha istituito un'imposta, oggi denominata «addizionale regionale all'accisa sul gas naturale usato nelle regioni a statuto ordinario come combustibile per impieghi diversi da quelli delle imprese industriali ed artigiane, di cui all'art. 10 del decreto-legge 7 febbraio 1977, n. 15, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 aprile 1977, n. 102», in virtù delle innovazioni apportate dall'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 26 (Attuazione della direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità), che ha sostituito le parole «gas metano» con «gas naturale» (lettera *a)* e le parole «imposta di consumo» con «accisa» (lettera *b)*.

Quanto alla misura di tale addizionale, la sua determinazione è demandata a ciascuna regione, con legge, «entro i limiti minimo di lire 10 [oggi euro 0,00516] e massimo di lire 50 [oggi euro 0,0258] al metro cubo di gas erogato».

L'art. 1, comma 153, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), ha incrementato da 50 a 60 lire [oggi da 0,0258 a 0,030987 euro] al metro cubo di gas erogato la misura massima dell'ARISGAN e dell'imposta regionale sostitutiva per le utenze esenti.

L'art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 398 del 1990, ha istituito, a carico delle utenze esenti, un'imposta regionale sostitutiva dell'addizionale, «da determinarsi in misura pari all'importo della stessa».

Al versamento dell'addizionale regionale sono obbligati, «con diritto di rivalsa sui consumatori finali, i soggetti che: *a)* fatturano il gas naturale ai consumatori finali, comprese le società aventi sede legale nel territorio dello Stato designate da soggetti di altri Stati dell'Unione europea non aventi sede nel territorio dello Stato che forniscono il gas naturale direttamente a consumatori finali; le predette società designate hanno l'obbligo di registrarsi presso l'Agenzia delle dogane e dei monopoli prima dell'inizio dell'attività di fornitura; *b)* acquistano, a scopo di rivendita ai consumatori finali, il gas naturale, confezionato in bombole o in altro recipiente, da altri Stati dell'Unione europea o da Paesi terzi» (art. 26, comma 7, del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, recante «Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative», richiamato dall'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 398 del 1990).

Il dovere di pagare l'addizionale grava, inoltre, sui soggetti «che, per uso proprio: *a)* acquistano gas naturale avvalendosi delle reti di gasdotti o di infrastrutture per il vettoriamento del prodotto; *b)* acquistano il gas naturale, confezionato in bombole o in altro recipiente, anche da altri Stati dell'Unione europea o da Paesi terzi; *c)* estraggono gas naturale nel territorio dello Stato» (art. 26, comma 8, del d.lgs. n. 504 del 1995, richiamato dal citato art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 398 del 1990).

L'art. 10, comma 4, del d.lgs. n. 398 del 1990 ha stabilito, per il pagamento dell'addizionale, termini e modalità uniformi a quelli oggi disposti, per le accise, dal d.lgs. n. 504 del 1995.

25.3.- L'art. 10, comma 5, del d.l. n. 8 del 1993, come convertito, ha esteso l'applicazione dell'addizionale all'accisa sul gas naturale usato come combustibile per gli usi delle imprese artigiane e agricole e per gli usi industriali.



L'art. 8 della legge 8 maggio 1998, n. 146 (Disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tributario e per il funzionamento dell'Amministrazione finanziaria, nonché disposizioni varie di carattere finanziario), ha dettato una norma di interpretazione autentica dell'art. 10, comma 9, del d.l. n. 8 del 1993, come convertito, disponendo che tale previsione si interpreta «nel senso che l'imposta regionale sostitutiva dell'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale a carico delle utenze esenti non si applica ai consumi di gas naturale impiegato negli usi di cantiere e nelle operazioni di campo per la coltivazione di idrocarburi, nonché ai consumi di gas naturale impiegato nella produzione diretta o indiretta di energia elettrica, purché la potenza installata non sia inferiore a 1 KW».

25.4.- Con un disegno di legge, *in parte qua* non approvato, era stata proposta l'abrogazione, a decorrere dal 1° gennaio 2028, delle norme che disciplinano l'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale usato come combustibile nonché dell'imposta regionale sostitutiva per le utenze esenti (art. 34, comma 1, dell'A.S. n. 1689, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028»).

Al fine di ristorare le regioni a statuto ordinario che, alla data del 31 dicembre 2025, avevano già introdotto tale addizionale, il disegno di legge richiamato aveva previsto l'istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, di un fondo con una dotazione di 312,2 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2028, da ripartire sulla base dei criteri e delle modalità fissati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (art. 34, comma 6, del richiamato disegno di legge).

26.- Quanto al diritto dell'Unione europea, *ratione temporis* viene in rilievo l'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE, che consente agli Stati membri di «applicare ai prodotti sottoposti ad accisa altre imposte indirette aventi finalità specifiche, purché tali imposte siano conformi alle norme fiscali comunitarie applicabili per le accise o per l'imposta sul valore aggiunto in materia di determinazione della base imponibile, calcolo, esigibilità e controllo dell'imposta», escludendo da tali norme quelle concernenti le esenzioni.

26.1.- La previsione citata ricalca l'art. 3, paragrafo 2, della direttiva 1992/12/CEE del Consiglio, del 25 febbraio 1992, relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa, e si inscrive nel disegno di armonizzazione che contraddistingue la normativa europea sulle accise, in vista del corretto funzionamento del mercato interno (considerando n. 2 della direttiva 2008/118/CE).

26.2.- La «diversità delle tradizioni fiscali degli Stati membri» e, in particolare, il «ricorso frequente alle imposte indirette per l'attuazione di politiche non di bilancio» giustificano la facoltà degli Stati stessi di introdurre altre imposte indirette, pur con il vincolo di finalità specifiche e dell'osservanza di ulteriori requisiti (Corte di giustizia, prima sezione, sentenza 25 luglio 2018, causa C-103/17, Messer France sas, paragrafo 27).

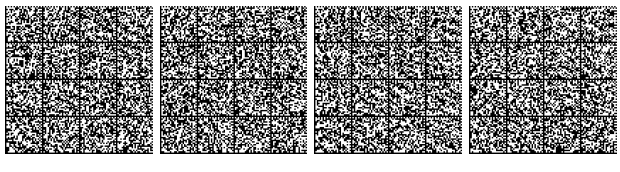
La duplice condizione che tali imposte perseguano una o più finalità specifiche e rispettino le regole di imposizione dell'Unione applicabili ai fini delle accise o dell'imposta sul valore aggiunto per la determinazione della base imponibile, il calcolo, l'esigibilità e il controllo dell'imposta, mira «ad evitare che le imposizioni indirette supplementari ostacolino indebitamente gli scambi» (Corte di giustizia, terza sezione, sentenza 5 marzo 2015, causa C-553/13, Statoil Fuel & Retail, paragrafo 36, in linea con la sentenza 27 febbraio 2014, causa C-82/12, Transportes Jordi Besora, paragrafo 22).

27.- Ha priorità logica il tema della riconducibilità dell'ARISGAN al novero delle «altre imposte indirette» previste dall'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE, in quanto solo per tali imposte è imprescindibile quella finalità specifica che i giudici a quibus hanno escluso.

27.1.- A tale riguardo, la Corte di giustizia ha puntualizzato di recente che «[l]a qualificazione di un'imposta, tassa, dazio o prelievo con riferimento al diritto dell'Unione spetta alla Corte in base alle caratteristiche oggettive del tributo, indipendentemente dalla qualificazione che viene ad esso attribuita nel diritto nazionale» (Corte di giustizia, prima sezione, sentenza 19 giugno 2025, causa C-645/23, Hera Comm spa, paragrafo 36).

La nozione di «altre imposte indirette», in particolare, «designa le imposte indirette che gravano sul consumo dei prodotti elencati all'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva in parola, diverse dalle "accise" di cui a quest'ultima disposizione, e che vengono prelevate per finalità specifiche» (sentenza Hera Comm spa, paragrafo 38).

27.2.- Nel qualificare l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica come altra imposta indiretta, la Corte di giustizia ha conferito rilievo al formarsi di «un orientamento giurisprudenziale nazionale secondo cui l'accisa e l'imposta addizionale sono considerate come due imposte distinte» (ancora sentenza Hera Comm spa, paragrafo 35), elemento che si affianca alla diversità dei beneficiari del gettito, al regime differenziato delle esenzioni e a un sistema di tassazione dell'energia elettrica solo per l'addizionale diversamente calibrato in funzione dell'uso, del luogo di fornitura, della quantità consumata.



27.3.- L'ARISGAN non è stata finora analizzata in questa prospettiva dalla Corte di giustizia e neppure si riscontra un orientamento univoco nella giurisprudenza nazionale, che induca a configurarla come imposta distinta.

Nel senso della qualificazione come mera maggiorazione dell'aliquota, e non come imposta distinta, potrebbero orientare i seguenti indici, che avvalorano la peculiarità dell'addizionale regionale in esame e segnano il discrimine rispetto all'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica.

Sin dalla sua introduzione con il d.lgs. n. 398 del 1990, l'addizionale regionale ha mutuato dall'accisa i dati qualificanti dell'identificazione degli obbligati, delle modalità di determinazione del tributo, dell'accertamento, della decadenza, della riscossione.

La disciplina dell'accisa e dell'addizionale regionale rivela, pertanto, una matrice fondamentalmente unitaria, che trova riscontro anche nelle modifiche più recenti.

L'art. 12 della legge 9 agosto 2023, n. 111 (Delega al Governo per la riforma fiscale), nel dettare «Principi e criteri direttivi per la revisione delle disposizioni in materia di accisa e di altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi», non opera distinzioni di sorta, al pari del decreto legislativo 28 marzo 2025, n. 43 (Revisione delle disposizioni in materia di accise), che ha provveduto ad attuare la delega.

Anche i progetti di legge che hanno prefigurato l'abrogazione dell'addizionale regionale si inscrivono pur sempre in una considerazione unitaria del regime dell'accisa sul gas naturale.

In ultima analisi, dalla ricostruzione sistematica della normativa emerge che l'introduzione dell'addizionale incrementa di una percentuale l'aliquota del medesimo tributo, senza determinare l'applicazione di due distinte imposte a un medesimo presupposto.

27.4.- Al dato dell'omogeneità strutturale si affianca l'indissolubile legame dell'imposta con l'autonomia finanziaria delle regioni a statuto ordinario.

La destinazione dell'addizionale a tali regioni, lungi dal connotarla come "altra imposta indiretta", non può che essere inquadrata nel disegno costituzionale, che sin dalle origini ha riconosciuto alle regioni «autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni» (art. 119, primo comma, Cost., nella versione precedente alla riforma del Titolo V del 2001), e alle regioni ha attribuito «tributi propri e quote di tributi erariali» (art. 119, secondo comma, Cost.).

Proprio al fine di riservare alle regioni a statuto ordinario una più ampia autonomia impositiva e di dare così piena attuazione al precetto costituzionale, nella formulazione allora in vigore, l'art. 6 della legge n. 158 del 1990 ha previsto l'istituzione dell'addizionale regionale in questione, poi disciplinata nel dettaglio dal censurato art. 9 del d.lgs. n. 398 del 1990, nel contesto di una finanza essenzialmente "derivata".

La correlazione con l'autonomia finanziaria delle regioni a statuto ordinario e con l'esigenza di finanziare le funzioni pubbliche che esse sono chiamate a svolgere assume nuovo e più spiccato risalto nell'assetto vigente, ridefinito dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Le regioni hanno «autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci» (art. 119, primo comma, Cost.) e «[s]tabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i princìpi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio» (art. 119, secondo comma, Cost.).

Così ricostruita, l'addizionale regionale si configura come l'articolazione di un'imposta che il legislatore statale, già in epoca antecedente alla direttiva 2008/118/CE, ha strutturato come unitaria, conformando la sua modulazione a quel sistema delle autonomie che è la pietra angolare dell'architettura costituzionale (art. 5 Cost.).

27.5.- Il modello così congegnato, proprio per l'unitarietà del tributo, consente di verificare in modo agevole il rispetto dei livelli minimi di imposizione dell'accisa e non pregiudica le esigenze di uniformità di disciplina e di tutela del mercato che rappresentano la ragione ispiratrice della normativa dettata dall'Unione europea. Né tale modello frappone intralci indebiti e sproporzionati agli scambi.

28.- Ove la Corte di giustizia, sulla base degli elementi prima enucleati, qualifichi l'addizionale regionale come "altra imposta indiretta", riveste rilievo cruciale, in via gradata, la disamina della sussistenza di una "finalità specifica".

28.1.- La descritta finalità si identifica in «uno scopo che non sia di bilancio» (Corte di giustizia, quinta sezione, sentenza 24 febbraio 2000, causa C-434/97, Commissione delle Comunità europee, paragrafo 19) e «non può essere dimostrata dalla sola destinazione del gettito dell'imposta di cui trattasi al finanziamento di spese generali incombenti all'ente pubblico in un dato settore» (sentenza Statoil Fuel & Retail, paragrafo 40).



L'imposta persegue una finalità specifica allorché è concepita, «quanto alla sua struttura, segnatamente riguardo alla materia imponibile o all'aliquota d'imposta, in modo tale da influenzare il comportamento dei contribuenti nel senso di consentire la realizzazione della finalità specifica invocata, ad esempio mediante una forte tassazione dei prodotti di cui trattasi al fine di scoraggiarne il consumo» (Corte di giustizia, ottava sezione, ordinanza 7 febbraio 2022, causa C-460/21, Vapo Atlantic sa, paragrafo 27).

Tale requisito postula la predeterminazione della destinazione del gettito a finalità ambientali o di salute pubblica (sentenza Statoil Fuel & Retail, paragrafo 45) o di coesione territoriale o sociale (sentenza Messer France sas, paragrafo 38) o ad altre finalità comunque legate a interessi generali meritevoli di considerazione.

È necessaria, pertanto, la sussistenza di un nesso tra l'uso del gettito e le finalità dell'imposta (sentenza Transportes Jordi Besora, paragrafo 30): l'imposta deve mirare di per sé stessa «a garantire la realizzazione della finalità specifica invocata» (sentenza Statoil Fuel & Retail, paragrafo 41).

28.2.- Con precipuo riguardo all'ARISGAN, la questione non è stata ancora esaminata dalla giurisprudenza nazionale.

Una specifica finalità ambientale è stata esclusa dalla Corte di cassazione in relazione a un profilo circoscritto, che verte sulla deroga all'esenzione dall'accisa e, dunque, anche dall'addizionale per i prodotti energetici destinati alla produzione di energia elettrica (Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenze 14 ottobre 2025, n. 27428 e n. 27425, e, in precedenza, ordinanza 8 luglio 2021, n. 19398).

La compatibilità del tributo in esame con il diritto dell'Unione europea non è stata esaminata funditus in tutte le sue implicazioni e si atteggia in termini inediti, che non consentono di replicare le considerazioni già svolte in ordine all'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica.

Per l'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale, la finalità specifica parrebbe corroborata dal convergere di alcuni elementi, che denotano un quid pluris rispetto a una semplice modalità di organizzazione interna del bilancio di uno Stato membro o al finanziamento dell'insieme delle competenze degli enti territoriali (Corte di giustizia, quinta sezione, sentenza 30 maggio 2024, causa C-743/22, Disa, paragrafo 65).

28.3.- Anzitutto, l'assegnazione di un'imposta «al finanziamento da parte di autorità regionali, come le Comunità autonome, di competenze a queste ultime trasferite dallo Stato in materia di salute e di ambiente potrebbe costituire un elemento di cui tenere conto al fine di identificare la sussistenza di una finalità specifica» (sentenza Transportes Jordi Besora, paragrafo 28).

L'addizionale in esame si raccorda al finanziamento delle funzioni affidate alle regioni anche in àmbiti di primaria importanza come la tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.).

28.4.- A tale dato, indicativo del perseguimento di finalità di interesse generale nel contesto del sistema delle autonomie sancito dalla Costituzione, si associa l'irriducibile particolarità del gas naturale tra le molteplici emissioni climalteranti.

Particolarità che l'Unione non ha mancato di considerare nel porre l'obiettivo di una progressiva riduzione della dipendenza dai combustibili fossili.

Tale obiettivo si correla al più vasto programma del Green Deal e ha ricevuto nuovo impulso con l'Electrification Action Plan, presentato il 17 luglio 2026 dalla Commissione europea allo scopo di accelerare la transizione dai combustibili fossili all'energia elettrica nei settori dell'edilizia, dei trasporti e dell'industria.

28.5.- I prezzi dell'energia e il relativo regime fiscale sono oramai parte essenziale delle politiche comunitarie dell'energia, dei trasporti e dell'ambiente, come conferma anche la direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (considerando n. 12 e n. 13).

In questo più ampio contesto si colloca la disciplina oggi censurata, che non può non interagire con l'evoluzione delle condizioni ambientali e del quadro socio-economico e svela così, nelle sue concrete declinazioni, una più complessa funzione, destinata a trascendere gli obiettivi di mero bilancio, al fine di contribuire alla realizzazione dell'approccio one health, basato sulla stretta connessione tra le politiche in materia di energia, salute e ambiente.

28.6.- La vocazione ambientale dell'imposta, che si è accentuata nel volgere degli anni, trova poi tangibile e coerente espressione nella sua struttura, che le difese di Estra energie srl e della Regione Puglia hanno richiamato a più riprese, con particolare riferimento alla disciplina dettata dall'art. 3 della legge reg. Puglia n. 40 del 2007.

L'imposta è modulata in termini progressivi, secondo scaglioni via via crescenti, e tale peculiarità impedisce di compararla all'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, strutturata secondo aliquote strettamente proporzionali al consumo.

Una modulazione siffatta è funzionale a scoraggiare il consumo di fonti energetiche inquinanti e a promuovere comportamenti virtuosi, riducendo le esternalità negative.

28.7.- Tale funzione incentivante non ha mancato di incidere, assieme alla valutazione dei complessivi equilibri finanziari, sulla scelta legislativa di preservare l'attuale articolazione dell'imposta e assolve a una funzione ancor più significativa in una congiuntura segnata da gravi turbolenze internazionali e da cospicue difficoltà nell'approvvigionamento del gas naturale.

Anche da quest'angolazione si apprezza l'eterogeneità del tributo sottoposto all'odierno scrutinio rispetto all'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica.

29.- Nel quadro della leale collaborazione sancita dall'art. 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (ordinanza n. 147 del 2026) e «in ragione della competenza esclusiva della Corte di giustizia a fornire l'interpretazione definitiva del diritto dell'Unione» (ordinanza n. 175 del 2026; nello stesso senso, Corte di giustizia, terza sezione, sentenza 12 febbraio 2026, causa C-56/25, Petlichev, paragrafo 56; grande sezione, sentenza 18 dicembre 2025, causa C-448/23, Commissione europea, paragrafi 206 e 213; grande sezione, sentenza 22 febbraio 2022, causa C-430/21, RS, paragrafi 52 e 72), questa Corte reputa, dunque, necessario promuovere rinvio pregiudiziale, accogliendo l'istanza formulata in questo giudizio.

Il giudizio va, pertanto, sospeso e alla Corte di giustizia dev'essere sottoposto, ai sensi dell'art. 267 TFUE, il seguente quesito:

- se l'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE osta all'introduzione di un tributo come l'ARISGAN.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dispone di sottoporre, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alla Corte di giustizia dell'Unione europea la seguente questione pregiudiziale:

- se l'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE, osta all'introduzione dell'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale, disciplinata dall'art. 9 del decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398 (Istituzione e disciplina dell'addizionale regionale all'imposta erariale di trascrizione di cui alla legge 23 dicembre 1977, n. 952, e successive modificazioni, dell'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale e per le utenze esenti, di un'imposta sostitutiva dell'addizionale, e la previsione della facoltà delle regioni a statuto ordinario di istituire un'imposta regionale sulla benzina per autotrazione);

2) sospende il presente giudizio sino alla definizione della suddetta questione pregiudiziale;

3) ordina la trasmissione di copia della presente ordinanza, unitamente agli atti del giudizio, alla cancelleria della Corte di giustizia dell'Unione europea.

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

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 12 novembre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260201



N. **202**

Sentenza 6 ottobre - 13 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Amministrazione pubblica - Camere di commercio - Previsione che esse versano annualmente entro il 30 giugno di ciascun anno ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato un importo pari a quanto dovuto nell'esercizio 2018, incrementato del 10 per cento - Irragionevolezza e violazione del principio del buon andamento dell'amministrazione pubblica - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Decorrenza degli effetti della sentenza dal giorno successivo alla sua pubblicazione.

– Legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, comma 594.
– 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, 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 594, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) in combinato disposto con gli artt. 50, comma 4, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89; 18, comma 6, della legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura); 1, comma 126, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica); 1, commi 9, 10, 48 e 58, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)» e 2, commi da 618 a 623, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», promosso dalla Corte d'appello di Roma, sezione prima civile, nel procedimento vertente tra la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della Maremma e del Tirreno e la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero delle imprese e del made in Italy, con ordinanza del 17 febbraio 2026, iscritta al n. 46 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visti gli atti di costituzione della Camera di commercio industria artigianato e agricoltura della Maremma e del Tirreno, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 ottobre 2026 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato Alfonso Celotto per la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della Maremma e del Tirreno, nonché gli avvocati dello Stato Giovanni Palatiello e Valerio D'Alò per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 17 febbraio 2026, iscritta al n. 46 del registro ordinanze 2026, la Corte d'appello di Roma, sezione prima civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 594, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) nonché delle norme di cui all'Allegato A annesso alla stessa legge n. 160 del 2019, in particolare degli artt. 50, comma 4, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89; 18, comma 6, della legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura); 1, comma 126, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica); 1, commi 9, 10, 48 e 58, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)»; e 2, commi da 618 a 623, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», nella parte in cui, al fine di assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, impongono alle Camere di commercio industria artigianato e agricoltura (da ora: Camere di commercio) di versare annualmente ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato un importo pari a quanto dovuto nell'esercizio 2018 incrementato del dieci per cento.

2.- Il giudizio principale trae origine dal ricorso proposto dalla Camera di commercio della Maremma e del Tirreno nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero delle imprese e del made in Italy, per ottenere l'accertamento della non debenza dei versamenti relativi agli anni 2020, 2021 e 2022 e alle annualità successive e la restituzione delle somme già corrisposte.

Il Tribunale ordinario di Roma, seconda sezione civile, con sentenza 3 marzo 2025, n. 3220 ha respinto la predetta domanda e, avverso la decisione del Tribunale, l'Ente camerale ha proposto ricorso presso la Corte d'appello di Roma. Quest'ultima ha ritenuto di sospendere la decisione e di sollevare, in riferimento ai già menzionati parametri costituzionali, questioni di legittimità costituzionale delle suddette norme laddove si applicano alle Camere di commercio.

3.- In punto di rilevanza, la Corte rimettente ritiene che la disciplina censurata costituisca il fondamento dei versamenti controversi e che la sua eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale incida sulla decisione della domanda restitutoria. Esclude, inoltre, la possibilità di dare delle disposizioni censurate un'interpretazione conforme a Costituzione, poiché le Camere di commercio rientrano espressamente tra i soggetti obbligati al versamento delle somme in discorso, quali amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

4.- In ordine alla non manifesta infondatezza, la Corte d'appello rimettente ritiene che la disciplina censurata riproduca, sostanzialmente, il meccanismo dichiarato costituzionalmente illegittimo da questa Corte con la sentenza n. 210 del 2022.

Sottolinea che le Camere di commercio sono enti pubblici autonomi aventi autonomia funzionale e finanziaria (sul punto sono citate le sentenze di questa Corte n. 210 del 2022, n. 477 del 2000, n. 225 del 2019 e n. 261 del 2017); quest'ultima, garantita dall'art. 18 della legge n. 580 del 1993, escluderebbe trasferimenti statali e imporrebbe il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario mediante risorse proprie. Evidenzia, inoltre, che il diritto annuale camerale, principale fonte di finanziamento delle Camere di commercio, è stato stabilmente ridotto del cinquanta per cento dall'art. 28, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 114, e che i nuovi diritti di segreteria per la composizione negoziata della crisi, introdotti dal decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze 10 marzo 2022 (Istituzione dei diritti di segreteria per la procedura di composizione negoziata per la soluzione della crisi d'impresa), avrebbero un'incidenza economica marginale. Evidenzia, quindi, che il quadro finanziario attuale degli enti camerali sarebbe sostanzialmente immutato rispetto a quello vigente al momento del pronunciamento della citata sentenza n. 210 del 2022.

Secondo la Corte d'appello rimettente, nel descritto contesto permarrebbe il medesimo effetto ritenuto costituzionalmente illegittimo da questa Corte: il versamento di somme proprie al bilancio dello Stato sottrarrebbe risorse destinate allo svolgimento delle funzioni istituzionali, neutralizzerebbe gli effetti delle politiche di razionalizzazione della spesa e realizzerebbe una mera riallocazione interna di risorse, senza determinare un effettivo contenimento della spesa pubblica.

La disciplina presenterebbe, pertanto, profili di irragionevolezza ai sensi dell'art. 3 Cost. e comprometterebbe il buon andamento dell'amministrazione pubblica di cui all'art. 97 Cost., incidendo sull'equilibrio economico-finanziario degli enti camerali e sul principio di autonomia funzionale. Inoltre, secondo la Corte rimettente, le misure di conteni-

mento della spesa potrebbero ritenersi legittime solo in quanto straordinarie, proporzionate e temporalmente limitate (sul punto sono richiamate, tra le altre, le sentenze di questa Corte n. 310 del 2013, n. 223 del 2012), requisiti che, nel caso di specie, non sarebbero soddisfatti.

5.- Si è costituita in giudizio la Camera di commercio della Maremma e del Tirreno, chiedendo l'accoglimento delle questioni.

La Camera di commercio sostiene che l'art. 1, comma 594, della legge n. 160 del 2019 riprodurrebbe, per il periodo successivo al 1° gennaio 2020, l'obbligo di riversamento dei risparmi di spesa già dichiarato costituzionalmente illegittimo con la citata sentenza n. 210 del 2022, limitatamente alla sua applicazione alle Camere di commercio per le annualità 2017-2019. Il legislatore avrebbe, infatti, modificato la fonte normativa di tale obbligo, lasciandone sostanzialmente immutati struttura e finalità, peraltro aggravandone gli effetti.

Nel merito, la difesa di parte osserva che l'obbligo di detto versamento sottrarrebbe alla Camera di commercio risorse destinate allo svolgimento delle funzioni istituzionali e ai servizi in favore delle imprese, compromettendo il buon andamento dell'amministrazione e la sostenibilità della gestione, pur essendo essa dotata di autonomia finanziaria e autofinanziata. Il prelievo inciderebbe, in particolare, sulle entrate derivanti dal diritto annuale, già stabilmente ridotto, distogliendole dalle finalità per le quali detto contributo è obbligatoriamente versato dalle imprese.

La disciplina sarebbe, altresì, irragionevole e sproporzionata, poiché annullerebbe i benefici di una gestione efficiente senza, però, modificare sostanzialmente il saldo della finanza pubblica consolidata (sono citate sul punto le sentenze di questa Corte n. 135 del 2025 e n. 7 del 2017).

La difesa di parte, dunque, aderendo alle argomentazioni formulate dalla Corte rimettente, chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 594, della legge n. 160 del 2019 e delle ulteriori disposizioni censurate, nella parte in cui impongono alle Camere di commercio il versamento annuale al bilancio dello Stato di un importo pari a quanto dovuto nell'esercizio 2018 incrementato del dieci per cento.

Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica l'Ente camerale ha ribadito le argomentazioni già dedotte.

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

In via preliminare, la difesa statale eccepisce l'incompleta ricostruzione del quadro normativo e fattuale e l'insufficienza della motivazione sulla non manifesta infondatezza. Secondo l'Avvocatura generale, il rimettente avrebbe desunto la non sostenibilità finanziaria dell'obbligo di versamento in parola dalla circostanza che il diritto annuale camerale è stato ridotto senza, tuttavia, considerare le ulteriori fonti di finanziamento delle Camere di commercio previste dall'art. 18 della legge n. 580 del 1993 e senza verificare l'incidenza effettiva del prelievo sull'ammontare complessivo delle risorse di cui le Camere di commercio dispongono.

A tale riguardo, richiama i dati comunicati da Unioncamere al Ministero delle imprese e del made in Italy dai quali risulterebbe che, negli anni dal 2020 al 2022, il versamento avrebbe inciso sulle entrate complessive della Camera di commercio in misura compresa tra il 2,016 e il 2,163 per cento. L'ordinanza avrebbe, pertanto, prospettato il dubbio di legittimità costituzionale in termini puramente astratti, senza confrontarsi con gli elementi di bilancio acquisiti nel giudizio *a quo* e non contestati dalla parte appellante.

L'Avvocatura generale eccepisce, inoltre, l'inammissibilità per difetto di rilevanza delle questioni concernenti le disposizioni richiamate dall'Allegato A alla legge n. 160 del 2019. L'obbligo di versamento troverebbe, infatti, la propria fonte normativa esclusivamente nell'art. 1, comma 594, della medesima legge, mentre il rinvio alle disposizioni contenute nell'Allegato A avrebbe una funzione meramente parametrica, finalizzata alla determinazione dell'importo dovuto ex art. 1, comma 594, della legge n. 160 del 2019.

Nel merito, la difesa statale ritiene che la sentenza di questa Corte n. 210 del 2022 abbia investito soltanto alcune disposizioni previgenti, limitatamente alla loro applicazione alle Camere di commercio, lasciando impregiudicata la disciplina entrata in vigore dal 2020. Il giudicato costituzionale non sarebbe, dunque, estensibile alla nuova normativa, la quale si inserirebbe in una complessiva riforma delle misure di contenimento della spesa pubblica (sul punto è citata la sentenza di questa Corte n. 70 del 2021).

L'inclusione delle Camere di commercio tra i destinatari di tali misure costituirebbe una scelta non manifestamente irragionevole, rientrante nella discrezionalità del legislatore, considerate la natura pubblica degli enti camerali e le funzioni di interesse generale da essi svolte. Tali connotati giustificherebbero il concorso di detti enti agli obiettivi di finanza pubblica, in attuazione dei principi di solidarietà di cui agli artt. 2, 3 e 53 Cost. e a tutela dell'equilibrio di bilancio ai sensi degli artt. 81 e 97 Cost.

Ad avviso della difesa statale, inoltre, non sussisterebbe alcun vincolo normativo di destinazione esclusiva del diritto annuale all'erogazione di servizi a favore delle imprese. Né sarebbe pertinente il richiamo alla sentenza di questa Corte n. 7 del 2017, che riguarda un ente previdenziale preposto alla tutela dei diritti garantiti dall'art. 38 Cost.

La contenuta incidenza del prelievo, poi, escluderebbe la compromissione dell'autonomia finanziaria e funzionale, della sostenibilità della gestione e dell'esercizio delle funzioni istituzionali delle Camere di commercio.

Infine, l'Avvocatura generale contesta la necessarietà del requisito di temporaneità delle misure di contenimento della spesa, in quanto tale requisito riguarderebbe specifiche categorie di interventi e non sarebbe automaticamente estensibile alle Camere di commercio, le quali non sarebbero qualificabili come enti territoriali dotati di autonomia costituzionalmente garantita dall'art. 114 Cost.

Con memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica la difesa statale ha ribadito le ragioni per le quali le censure sollevate dal rimettente sarebbero inammissibili e non fondate, chiedendo, in subordine, di limitare al futuro gli effetti di un'eventuale pronuncia di accoglimento delle questioni.

7.- È pervenuta opinione scritta dell'Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Unioncamere) in qualità di amicus curiae, ammessa con decreto presidenziale dell'8 luglio 2026, a sostegno della fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Unioncamere evidenzia come le questioni siano rilevanti per l'intero sistema camerale, ritenendo che il prelievo disposto dalla normativa censurata sottragga ai servizi destinati alle imprese risorse provenienti dalle medesime, senza produrre un effettivo contenimento della spesa pubblica. Evidenzia, inoltre, come gli ordini professionali siano esclusi dai vincoli di spesa e dagli obblighi di versamento disposti dalle disposizioni censurate, ravvisando in ciò una disparità di trattamento rispetto alle Camere di commercio, caratterizzate da forme di autofinanziamento analoghe.

Secondo Unioncamere le disposizioni censurate sarebbero irragionevoli e in contrasto con il principio del buon andamento dell'amministrazione. Gli effetti lesivi di tali violazioni sarebbero peraltro aggravati dalla riduzione del diritto annuale camerale (disposta dall'art. 28, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito), dall'assenza di adeguamenti automatici all'inflazione e dall'ampliamento delle funzioni attribuite alle Camere di commercio.

Considerato in diritto

8.- Con l'ordinanza in epigrafe (reg. ord. n. 46 del 2026) la Corte d'appello di Roma, sezione prima civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 594, della legge n. 160 del 2019, nonché delle norme di cui all'Allegato A annesso alla stessa legge n. 160 del 2019, in particolare: artt. 50, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito; 18, comma 6, della legge n. 580 del 1993; 1, comma 126, della legge n. 662 del 1996; 1, commi 9, 10, 48 e 58, della legge n. 266 del 2005; e 2, commi da 618 a 623, della legge n. 244 del 2007, nella parte in cui, al fine di assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, impongono alle Camere di commercio di versare annualmente, a un apposito capitolo delle entrate del bilancio dello Stato, un importo pari a quanto dovuto nell'esercizio 2018 aumentato del dieci per cento.

9.- La Corte d'appello rimettente ritiene che le questioni siano rilevanti in quanto dalla pronuncia di questa Corte dipende la statuizione in ordine alla debenza delle somme di cui all'art. 1, comma 594, della legge n. 160 del 2019 e alla domanda restitutoria di quanto già versato, in applicazione della medesima disposizione, dalla Camera di commercio della Maremma e del Tirreno, parte nel giudizio principale. Esclude, inoltre, la possibilità di addivenire a un'interpretazione conforme a Costituzione.

10.- Nel merito, ritiene che la disciplina censurata introduca un meccanismo non dissimile da quello già dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 210 del 2022.

10.1.- Le disposizioni censurate sarebbero viziate da intrinseca irragionevolezza rispetto alle finalità perseguite dal legislatore, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost., in quanto l'obbligo di versamento da esse previsto, di natura permanente e parametrato a un dato del 2018, peraltro aumentato del dieci per cento, determinerebbe un vulnus allo svolgimento delle funzioni istituzionali degli enti camerali.

10.2.- Sarebbe violato, altresì, il principio di buon andamento dell'amministrazione pubblica di cui all'art. 97 Cost., in quanto, oltre a mettere a repentaglio l'equilibrio del bilancio, imprescindibile anche per gli enti camerali, la normativa in esame sottrarrebbe ai naturali destinatari (le imprese) gli eventuali miglioramenti in termini di maggiore efficienza della gestione, senza neppure che sia accertato tale miglioramento. Peraltro, la determinazione delle somme

da versare al bilancio dello Stato si baserebbe su un parametro cristallizzato all'esercizio 2018, aumentato del dieci per cento e suscettibile di risultare superato e non congruente con la situazione economica e finanziaria degli enti camerali nel corso degli anni successivi.

10.3.- Infine, sarebbe violato il principio dell'autonomia funzionale delle Camere di commercio, inteso nel senso dell'autosufficienza delle risorse per l'adempimento delle funzioni istituzionali.

11.- Occorre, preliminarmente, delimitare il *thema decidendum* sottoposto allo scrutinio di questa Corte, che, secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale che privilegia una lettura sostanziale dell'atto introduttivo del giudizio (*ex multis*, sentenze n. 36 del 2021, n. 217 e n. 193 del 2020), deve essere ricostruito alla luce dell'intero contenuto dell'ordinanza di rimessione.

Benché il dispositivo dell'ordinanza individui formalmente quale oggetto della questione l'art. 1, comma 594, della legge n. 160 del 2019, e talune disposizioni di cui all'Allegato A alla medesima legge, dalla lettura della stessa emerge chiaramente che il nucleo essenziale delle questioni di legittimità costituzionale concerne la previsione di cui all'art. 1, comma, 594, della legge n. 160 del 2019, che impone alle Camere di commercio di versare annualmente ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un importo pari a quanto dovuto nell'esercizio 2018, incrementato del dieci per cento.

Le disposizioni di cui all'Allegato A alla legge n. 160 del 2019, pure censurate dalla Corte rimettente, rilevano solo ai fini della determinazione dei risparmi di spesa rispetto ai quali il comma 594 dell'art. 1 commisura l'importo di quanto dovuto annualmente dalle Camere di commercio.

L'obbligo di versamento di tali somme trova, pertanto, la propria fonte immediata nell'art. 1, comma 594, della legge n. 160 del 2019, che individua i soggetti obbligati, stabilisce la periodicità del versamento e ne determina l'ammontare mediante il rinvio alle somme dovute nell'esercizio 2018.

Il *thema decidendum* consiste, pertanto, nello stabilire se tale disposizione, limitatamente alla sua applicazione alle Camere di commercio, sia compatibile con i principi di ragionevolezza e buon andamento dell'amministrazione pubblica sanciti dagli artt. 3 e 97 Cost.

12.- Tanto premesso, devono dapprima scrutinarsi le eccezioni sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato.

La difesa statale ravvisa l'inammissibilità delle questioni per incompleta ricostruzione del quadro normativo e per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza.

Tali eccezioni non sono fondate.

L'ordinanza individua le disposizioni censurate e i parametri costituzionali asseritamente lesi e, con argomentazioni non implausibili, motiva in ordine alla violazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

Le deduzioni relative alle ulteriori fonti di finanziamento e alla limitata incidenza del prelievo sulle entrate complessive delle Camere di commercio attengono, invece, alla valutazione di merito.

13.- Nel merito, le questioni sono fondate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. nei termini di seguito precisati.

13.1.- L'art. 1, comma 594, della legge n. 160 del 2019 stabilisce: «[a]l fine di assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti e gli organismi di cui al comma 590, ivi comprese le autorità indipendenti, versano annualmente entro il 30 giugno di ciascun anno ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato un importo pari a quanto dovuto nell'esercizio 2018 in applicazione delle norme di cui all'allegato A annesso alla presente legge, incrementato del 10 per cento. L'INPS e l'INAIL continuano a versare al bilancio dello Stato, entro il 30 giugno di ciascun anno, quanto complessivamente dovuto nell'anno 2018 in ottemperanza alle norme di contenimento di cui al medesimo allegato A. Ai fini dell'applicazione dell'incremento di cui al primo periodo, è fatta salva la disciplina prevista dall'articolo 1, comma 506, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e dall'articolo 1, comma 6, del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225. Ferma restando, per gli enti e gli organismi di cui al comma 590, la disciplina di settore che regolamenta le procedure per la dichiarazione dello stato di dissesto o del commissariamento, per il periodo strettamente necessario al ripristino degli equilibri finanziari ed economico-patrimoniali, le somme da versare al bilancio dello Stato, secondo quanto disposto nel presente comma, possono essere temporaneamente accantonate in apposito fondo per essere versate alla conclusione della procedura di risanamento».

13.2.- Questa Corte si è già pronunciata, con la sentenza n. 210 del 2022, su una normativa che prevedeva un contributo alla finanza pubblica da parte degli enti camerali, dichiarando costituzionalmente illegittimo l'obbligo di versamento al bilancio dello Stato dei risparmi di spesa dagli stessi conseguiti.

In tale occasione, si è evidenziato che le Camere di commercio, per un verso, sono «organi di rappresentanza delle categorie mercantili» e, per un altro verso, rappresentano «strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche»: da

tale vocazione pubblicistica discende la qualifica di «enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica» (sentenze n. 225 del 2019 e n. 261 del 2017).

Così, come precisato nella richiamata sentenza n. 210 del 2022, «nella formula dell'"autonomia funzionale" [...] è ricompresa anche l'autonomia finanziaria», la quale comporta l'«assenza di finanziamenti statali correnti e di interventi finalizzati a garantirne il risanamento nei casi di deficit accumulati dalla gestione ordinaria».

L'art. 1, comma 1, della legge n. 580 del 1993, come modificato dall'art. 1 del decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 23 (Riforma dell'ordinamento relativo alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, in attuazione dell'articolo 53 della legge 23 luglio 2009, n. 99), riconosce, infatti, esplicitamente che le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura «sono enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali».

La giurisprudenza costituzionale ha configurato la Camera di commercio come «ente pubblico locale dotato di autonomia funzionale, che entra a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell'art. 118 della Costituzione» (sentenza n. 477 del 2000), con la conseguenza che la collocazione delle Camere di commercio nell'elenco delle amministrazioni pubbliche dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) non fa venir meno la loro peculiarità, né consente di assimilare integralmente il loro regime finanziario a quello delle amministrazioni prevalentemente finanziate mediante risorse statali.

13.3.- La disposizione censurata lede soprattutto l'autonomia finanziaria degli enti camerali, poiché essi sono integralmente autofinanziati e provoca riflessi negativi sui servizi alle imprese (sentenza n. 210 del 2022).

Il sistema di finanziamento delle Camere di commercio, come previsto dall'art. 18 della legge n. 580 del 1993, è stato, infatti, modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *r)*, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), che ha eliminato la previsione che contemplava anche entrate e contributi derivanti da leggi statali, da leggi regionali e da convenzioni, collegando il loro sovvenzionamento al diritto camerale, che è, quindi, il principale strumento di sostegno delle iniziative finalizzate a tutelare e sviluppare i molteplici settori economici capaci, a loro volta, di generare effetti di crescita e di occupazione.

L'entità del contributo che le imprese corrispondono alle Camere di commercio è stata, peraltro, oggetto di riduzione da parte del legislatore (art. 28 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito) nella misura del trentacinque per cento per l'anno 2015, del quaranta per cento per l'anno 2016 e del cinquanta per cento a decorrere dall'anno 2017.

A fronte della particolare autonomia finanziaria di detti soggetti, l'applicazione alle Camere di commercio della disposizione censurata risulta, pertanto, irragionevole, in quanto l'obbligo di versamento allo Stato di somme proprie incide direttamente sulla sostenibilità della gestione economico-finanziaria e determina un aggravamento dei bilanci di detti enti.

Non appare condivisibile quanto dedotto dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale l'incidenza dei versamenti sulle entrate complessive delle Camere di commercio e, nello specifico, della Camera di commercio della Maremma e del Tirreno, sarebbe contenuta entro una percentuale piuttosto bassa, in quanto ciò non è sufficiente a escludere il vizio della disciplina, che risiede, fra l'altro, nell'automatismo del meccanismo di versamento e nella sua applicazione indifferenziata a enti dotati di particolare autonomia funzionale e tenuti ad assicurare con risorse proprie lo svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Inoltre, il meccanismo delineato dalla disposizione censurata si riflette negativamente sulla gestione delle Camere di commercio a discapito della loro attività, con pregiudizio del principio di buon andamento dell'amministrazione pubblica di cui all'art. 97 Cost.

Questa Corte ha più volte riconosciuto che le esigenze di contenimento della spesa pubblica possono giustificare l'imposizione di sacrifici anche incisivi, purché le misure adottate risultino ragionevoli e proporzionate rispetto alle finalità perseguite. La durata dell'intervento costituisce, a tal fine, uno degli elementi da considerare, dovendosi valutare se il protrarsi del sacrificio trovi adeguata giustificazione nelle esigenze che ne hanno determinato l'introduzione (sentenze n. 310 del 2013 e n. 223 del 2012).

Nella sentenza n. 7 del 2017 questa Corte ha riconosciuto che, in astratto, in un particolare momento di crisi economica, il legislatore può imporre anche agli enti autofinanziati misure temporanee di contribuzione; tuttavia, tali interventi non possono trasformarsi in prelievi strutturali e permanenti che incidono stabilmente sulle risorse destinate allo svolgimento delle funzioni istituzionali.

È anche per tale profilo che la disciplina censurata si dimostra irragionevole e sproporzionata, poiché prevede un obbligo permanente di versamento a carico delle Camere di commercio, determinato in misura fissa e svincolato dagli effettivi risparmi di spesa conseguiti dagli enti, senza prevedere alcun meccanismo di verifica o di adeguamento in relazione all'evoluzione delle relative condizioni economico-finanziarie. Il sacrificio così imposto finisce, pertanto, per perdere il necessario collegamento con la finalità di razionalizzare la spesa pubblica che ne aveva giustificato l'introduzione, risolvendosi in taglio strutturale di risorse destinate all'esercizio delle attività istituzionali degli enti camerali, in contrasto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Quanto poi al criterio di determinazione dell'importo da corrispondere allo Stato, si osserva che il parametro previsto dalla norma censurata, ossia «quanto dovuto nell'esercizio 2018», riflette la situazione sussistente in quel determinato periodo: collegare a tale base, con un incremento del dieci per cento, l'ammontare delle somme da versare annualmente al bilancio dello Stato significa stabilire un meccanismo fisso di versamento che grava sui bilanci delle Camere di commercio senza considerare l'evoluzione della loro situazione economico-finanziaria, delle loro entrate e delle funzioni loro progressivamente attribuite. Il criterio utilizzato dal legislatore risulta in tal modo viziato da irragionevolezza ed è altresì lesivo del principio di buon andamento dell'amministrazione dei pubblici uffici.

13.4.- In conclusione, l'art. 1, comma 594, della legge n. 160 del 2019 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prescrive che le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura «versano annualmente entro il 30 giugno di ciascun anno ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato un importo pari a quanto dovuto nell'esercizio 2018 in applicazione delle norme di cui all'allegato A annesso alla [stessa] legge, incrementato del 10 per cento».

14.- Occorre, infine, esaminare gli effetti della presente pronuncia anche alla luce della richiesta formulata in via subordinata dall'Avvocatura generale dello Stato di limitare al futuro gli effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

Gli effetti delle sentenze di accoglimento si volgono ordinariamente in praeterito tempore. La loro modulazione può intervenire soltanto quando ricorra l'impellente necessità di tutelare uno o più principi costituzionali che risulterebbero altrimenti irrimediabilmente pregiudicati. Inoltre, la compressione degli effetti retroattivi della sentenza di accoglimento va contenuta entro quanto strettamente necessario per assicurare il contemperamento dei beni e principi coinvolti (sentenza n. 10 del 2015, nonché, nello stesso senso, sentenze n. 152 del 2020, n. 246 del 2019 e n. 71 del 2018).

Nel caso di specie, non può non essere considerata la generale condizione economico-finanziaria del Paese a seguito dell'applicazione delle regole sulla nuova governance economica europea che prevedono obblighi correttivi all'interno della procedura per disavanzi eccessivi sotto la sorveglianza dell'Unione europea.

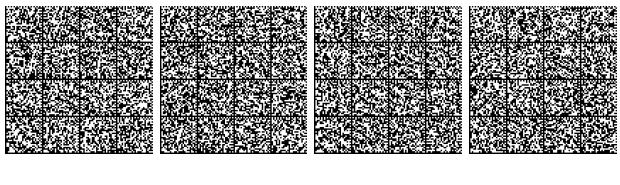
Nella valutazione degli effetti temporali della declaratoria di illegittimità costituzionale occorre, pertanto, considerare le conseguenze complessive della decisione, vagliate alla luce dei principi di ragionevolezza e di stretta proporzionalità (sentenze n. 152 del 2020 e n. 10 del 2015), onde evitare che la caducazione retroattiva di una disciplina costituzionalmente illegittima determini effetti a loro volta incompatibili con la Costituzione stessa, come in caso di effetti gravemente pregiudizievoli per il regolare funzionamento delle amministrazioni pubbliche.

Nella fattispecie in esame, la predeterminazione dell'importo, la periodicità annuale del versamento imposto alle Camere di commercio e l'assenza di un termine finale hanno, infatti, conferito alle entrate acquisite al bilancio statale carattere di stabilità e prevedibilità, consentendone l'inserimento nella programmazione finanziaria dello Stato. La dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione in esame con effetti retroattivi determinerebbe l'insorgenza di obbligazioni restitutorie relative alle somme già acquisite dallo Stato, oltre alla perdita, per il futuro, delle entrate derivanti dalla sua applicazione. Ciò avrebbe ripercussioni sulla regolarità e sulla continuità dell'azione amministrativa e sul successivo quadro programmatorio finanziario dello Stato.

Questa Corte è pienamente consapevole che la limitazione al futuro degli effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale comporta un sacrificio non trascurabile per le Camere di commercio, le quali, pur vedendo riconosciuta l'illegittimità costituzionale della disposizione che ha imposto loro il versamento di risorse finanziarie allo Stato, non potrebbero ottenere la restituzione delle somme già versate, né essere liberate dagli obblighi di versamento maturati anteriormente al *dies a quo* di decorrenza degli effetti della presente pronuncia.

Si tratta di una conseguenza che questa Corte considera con particolare scrupolo e attenzione, poiché incide concretamente sulle disponibilità finanziarie di enti pubblici dotati di autonomia funzionale e finanziaria, chiamati a destinare le proprie risorse allo svolgimento di compiti di interesse generale, quali componenti dell'essenziale pluralismo sociale e istituzionale che caratterizza il nostro ordinamento.

Tale sacrificio, tuttavia, deve essere valutato alla luce delle stringenti ragioni che giustificano la limitazione temporale degli effetti della pronuncia e della necessità di evitare che la rimozione retroattiva della disposizione determini conseguenze ulteriori, suscettibili di compromettere altri interessi di rilievo costituzionale.



Questa Corte ha affermato che una simile graduazione degli effetti temporali delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale non risulta inconciliabile con il rispetto del requisito della rilevanza, proprio del giudizio incidentale. Va ricordato in proposito che tale requisito opera soltanto nei confronti del giudice *a quo* ai fini della prospettabilità della questione, ma non anche nei confronti della Corte ad quem ai fini della decisione sulla medesima (sentenza n. 10 del 2015).

Né si può dimenticare che, in virtù della declaratoria di illegittimità costituzionale, gli interessi della Camera di commercio trovano comunque una parziale soddisfazione nella rimozione, sia pure solo pro futuro, della disposizione costituzionalmente illegittima.

La posizione delle Camere di commercio non rimane, dunque, priva di tutela, poiché la dichiarazione di illegittimità costituzionale determina comunque la definitiva cessazione, per il futuro, dell'obbligo di versamento, impedendo che il sacrificio imposto alla loro autonomia finanziaria possa ulteriormente protrarsi.

La tutela così assicurata, pur non essendo integralmente satisfattiva delle pretese della Camera di commercio, consente di ristabilire per il futuro il rispetto dei principi costituzionali violati, senza produrre, attraverso la retroattività della pronuncia, conseguenze che, nelle particolari circostanze del caso, risulterebbero sproporzionate rispetto al beneficio derivante dalla piena reintegrazione delle posizioni finanziarie degli enti interessati.

15.- Conseguentemente, alla luce di una attenta valutazione di tutti i già menzionati fattori, questa Corte ritiene necessario modulare gli effetti temporali della decisione di accoglimento facendoli decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione stessa.

Ciò comporta che la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 594, della legge n. 160 del 2019 non determina alcun obbligo di restituzione delle somme già versate dalle Camere di commercio allo Stato in applicazione della disciplina in esame e, al contempo, non estingue le obbligazioni di versamento, sorte anteriormente alla pubblicazione della pronuncia, comprese quelle relative alle somme accantonate e non ancora versate dalle medesime.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 594, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), nella parte in cui prescrive che le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura «versano annualmente entro il 30 giugno di ciascun anno ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato un importo pari a quanto dovuto nell'esercizio 2018 in applicazione delle norme di cui all'allegato A annesso alla [stessa] legge, incrementato del 10 per cento», con effetti decorrenti dal giorno successivo alla pubblicazione della presente sentenza.

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

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

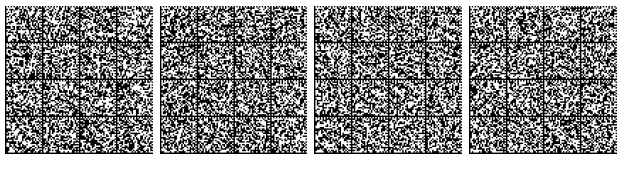
Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260202



N. **203**

Sentenza 6 ottobre - 13 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Sospensione dell'ordine di esecuzione - Applicabilità - Condannati per reati ostativi (art. 4-*bis* ord. penit.) sottoposti a cumulo di pene, quando la pena detentiva riferibile a tali delitti risulterebbe interamente espiata per effetto del computo del periodo di presofferto (art. 657 cod. proc. pen.) e delle detrazioni connesse alla liberazione anticipata, e la pena residua da espiare per i soli reati diversi da quelli ostativi non supererebbe i limiti previsti (art. 656, comma 5 cod. proc. pen.) - Esclusione - Irragionevolezza e violazione della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– Codice di procedura penale, art. 656, comma 4-*bis*, ultimo periodo.
– Costituzione, artt. 3 e 27.

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. 656, comma 4-*bis*, ultimo periodo, del codice di procedura penale, promosso dalla Corte di cassazione, prima sezione penale, nel procedimento penale a carico di S. V., con ordinanza del 6 ottobre 2025, iscritta al n. 217 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di S. V. e l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito all'udienza pubblica del 6 ottobre 2026 il Giudice relatore Massimo Luciani;

uditi l'avvocato Antonio Turrisi per S. V. e l'avvocato dello Stato Salvatore Faraci per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 6 ottobre 2025 (iscritta al reg. ord. n. 217 del 2025), la Corte di cassazione, prima sezione penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 4-*bis*, ultimo periodo, del codice di procedura penale.

1.1.- Quanto ai fatti di causa, il giudice *a quo* espone di essere chiamato a decidere sul ricorso per cassazione proposto da S. V. avverso il rigetto da parte del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Palermo, quale giudice dell'esecuzione, della domanda di sospensione temporanea dell'ordine di esecuzione, emesso dal pubblico ministero, «in riferimento alla mancata applicazione della previsione di legge di cui all'art. 656 comma 4 bis cod. proc. pen.».

Secondo la prospettazione difensiva dell'originario ricorrente, al condannato potrebbe essere riconosciuta la liberazione anticipata, avendo egli sofferto tre semestri di custodia cautelare in arresti domiciliari. Ove si procedesse in tal senso, la pena inflitta per il reato ostativo risulterebbe integralmente scontata e ciò dovrebbe determinare, in rapporto alla pena residua, in quanto inferiore a quattro anni di reclusione, la sospensione dell'ordine di carcerazione.

In motivazione, il giudice dell'esecuzione evidenzia che S. V. è stato condannato, oltre che per un reato non ostativo (contestato al capo A dell'imputazione), anche per un reato così qualificato (capo *B)*, cioè per una condotta di detenzione a fini di spaccio di un'ingente quantità di sostanza stupefacente; fattispecie di reato, quest'ultima, che è appunto ricompresa nell'elenco dei reati ostativi di cui all'art. 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà).

1.2.- Quanto alla rilevanza delle questioni, il rimettente rileva che il «particolare meccanismo procedurale» disegnato dall'art. 656, comma 4-*bis*, ultimo periodo, cod. proc. pen., è stato introdotto (a seguito della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, seconda sezione, 8 gennaio 2013, Torreggiani e altri contro Italia) dall'art. 1 del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena), convertito, con modificazioni, in legge 9 agosto 2013, n. 94, onde fronteggiare il fenomeno del sovraffollamento carcerario, tendendo a rendere possibile la sospensione dell'ordine di esecuzione attraverso il riconoscimento in via immediata della liberazione anticipata nelle ipotesi in cui «l'entità della "pena scontata" (sia in ragione della fungibilità tra custodia cautelare e pena che, appunto, in ragione della attribuzione dei periodi di liberazione anticipata maturati) renda possibile la sospensione della efficacia esecutiva del titolo».

In queste ipotesi, infatti, il titolo esecutivo va sospeso in rapporto a una determinata quota di pena residua da scontare pari, nelle fattispecie ordinarie, ad anni quattro. Il meccanismo sarebbe correlato alla finalità, propria dell'istituto della sospensione dell'ordine di esecuzione, di evitare l'ingresso del condannato a pena detentiva breve nel circuito carcerario, consentendogli invece di proporre, da libero, la domanda di misura alternativa alla detenzione.

La disposizione censurata, secondo il rimettente, «contiene un divieto di applicazione espresso "nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'articolo 4 bis [...]"» e questo sarebbe «un divieto chiaro e inequivoco, che non tollera interpretazioni riduttive o, meno che mai, abrogative».

In altri termini, si sostiene, il legislatore «ha voluto escludere dal cono applicativo della disposizione i soggetti che, in rapporto ai contenuti del titolo esecutivo, risultino condannati per uno dei reati ricompresi nell'elenco di cui all'art. 4 bis ord. pen., senza operare distinzione alcuna tra l'ipotesi in cui l'attribuzione della liberazione anticipata (sul titolo ostativo) possa aprire la strada alla sospensione del titolo (che è, per l'appunto l'in sé della norma) e le altre».

Le questioni sarebbero dunque rilevanti, in quanto, aderendo alla prevalente giurisprudenza di legittimità in ordine alla «scindibilità del cumulo», «anche lì dove si tratti di dare applicazione, da parte del Pubblico Ministero, ai contenuti dell'articolo 656 del codice di rito, la pena riferibile a reato ostativo dovrebbe ritenersi, come affermato dal ricorrente, interamente espiata in ragione del periodo di presofferto e del preventivo scomputo del periodo di liberazione anticipata».

Per «scissione del cumulo», sottolinea il rimettente, si intende «la attribuzione dei periodi di pena già espiata al reato che condiziona l'applicazione in concreto di una disposizione di legge peggiorativa del trattamento penitenziario», come - in particolare - l'art. 4-*bis* ordin. penit. Ciò con l'obiettivo di rendere possibile, in riferimento alla pena ancora da espiare, l'applicazione delle disposizioni di legge che configurano il trattamento penitenziario ordinario.

Il principio della «scissione del cumulo» sarebbe consolidato nella giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 361 del 1994, intervenuta a seguito del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 1991, n. 203, per dissipare i dubbi relativi alla generale applicabilità del principio di scindibilità anche alle fattispecie esecutive sorte dopo l'introduzione della disposizione peggiorativa e per affermare che la disciplina dettata dall'art. 4-*bis* ordin. penit. non ha «creato una sorta di status di "detenuto pericoloso" che permei di sé l'intero rapporto esecutivo a prescindere dal titolo specifico di condanna».

Il medesimo principio è stato affermato dalla giurisprudenza di legittimità: vengono al riguardo richiamate Corte di cassazione, sezioni unite penali, 30 giugno-5 ottobre 1999, n. 14, e la più recente sentenza 15 dicembre 2022-14 luglio 2023, n. 30753, che, prosegue il rimettente, ha ribadito «il generale principio per cui in caso di cumulo di pene concorrenti deve ritenersi scontata per prima quella più gravosa per il reo ed ha rimarcato, offrendo continuità alla prevalente interpretazione nomofilattica, come in ragione del principio della scindibilità del cumulo "una volta avvenuta l'espiazione della pena inflitta in ordine ai delitti ricompresi nell'art. 4 bis ord. pen. il divieto di concessione dei benefici penitenziari ai condannati per uno dei delitti ostativi non ha più ragione di operare"».

Tanto premesso, il rimettente precisa che detto principio è applicabile anche alla fase della sospensione dell'ordine di esecuzione, in quanto «non sarebbe tollerabile, sul piano della tutela della libertà personale, la diversità di approccio tra Pubblico Ministero e Giudice della esecuzione, sicché la sola conclusione sostenibile è quella che vede l'appli-

cazione del principio anche alla fase di cui all'art. 656 cod. proc. pen.» (viene richiamata Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenza 30 maggio-12 agosto 2025, n. 29469, in una con la giurisprudenza ivi citata).

Da ciò deriverebbe che la previsione di cui all'art. 656, comma 9, lettera *a)*, cod. proc. pen., nella parte in cui esclude la possibilità di sospensione del titolo nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975, potrebbe trovare applicazione solo se e in quanto, in caso di cumulo eterogeneo, la quota di pena riferibile al reato ricompreso nell'elenco di cui al citato art. 4-*bis* non sia stata già interamente scontata. Le prospettate questioni di legittimità costituzionale sarebbero dunque rilevanti, in quanto, nella fattispecie, sarebbe proprio il divieto di applicazione della speciale procedura di cui all'art. 656, comma 4-*bis*, cod. proc. pen. a rendere non integralmente scontata la pena riferibile al reato ostativo.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente osserva che «[a] venire in rilievo, al di là del principio del finalismo rieducativo di cui all'art. 27 Cost., inciso dall'obbligatorio passaggio in carcere di un soggetto che potrebbe essere destinatario di una misura alternativa, è essenzialmente il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., principio che impone di rinvenire il fondamento razionale di una scelta legislativa di diversificazione (in peius) del trattamento».

Il vulnus al principio di ragionevolezza sarebbe determinato da ciò che la disposizione in esame realizza «esclusivamente "un modello di tipo procedurale"», ispirato alla semplificazione del procedimento di eventuale attribuzione della liberazione anticipata; istituto, quest'ultimo, che non tollera diversificazioni in base al titolo di reato (essendo applicabile anche ai condannati per reati ostativi), né in rapporto alla specie di pena (essendo applicabile anche ai condannati alla pena dell'ergastolo).

Ciò posto, «[s]e dunque l'attribuzione della liberazione anticipata - in via ordinaria - è prevista dal legislatore anche in riferimento al periodo trascorso in stato di custodia cautelare, ove abbia raggiunto almeno un semestre [...] e se il soggetto destinatario dell'ordine di esecuzione non si trova in stato di custodia cautelare in carcere [...] la condizione del soggetto condannato per un reato ricompreso nel nutrito elenco di cui all'art. 4 bis ord. pen. [...] non differisce - sul piano della aspirazione ad ottenere la valutazione immediata della liberazione anticipata - rispetto a quella dei condannati per altri titoli di reato. La inapplicabilità del meccanismo procedurale [...] a tali soggetti ne determina, pertanto, l'ingresso temporaneo in carcere anche nelle ipotesi in cui la domanda di misura alternativa (in virtù delle ricadute del ricordato principio di scissione del cumulo) sarebbe resa possibile dalla immediata attribuzione della liberazione anticipata, con obbligo - a quel punto - di sospensione del titolo».

Pertanto, la negazione - a causa del solo titolo di reato - dell'accesso a un meccanismo esclusivamente procedurale, che mira a semplificare la concessione della liberazione anticipata, determinerebbe un «surplus di afflittività che non trova razionale giustificazione, posto che [...] il soggetto condannato che aspira alla sospensione del titolo non si trova sottoposto ad una misura custodiale, il che depone per l'assenza di pericula libertatis da contenere».

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

Ad avviso dell'interveniente, «la Corte rimettente chiede alla Corte adita di far cadere ogni limite all'applicabilità dell'istituto. Per questo aspetto essa risulta palesemente infondata perché in presenza di quegli stessi reati è escluso anche l'operare della sospensione generale dell'ordine di esecuzione prevista dal comma 5 dell'art. 656 c.p.p.».

Inoltre, non sarebbe irrazionale o irragionevole che, introducendo un istituto di favore, il legislatore ritenga opportuno che per alcuni reati gravi il titolo esecutivo non debba essere sospeso.

Ancora, si sostiene che il «rimettente muove da un'impostazione ancipite perché, da un lato assume che la pena per il reato ostativo si deve poter ritenere integralmente scontata, reputando, in astratto, che siano conteggiati a favore del condannato i periodi di liberazione anticipata di cui potrebbe godere rispetto alla pena presofferta, ma al contempo ammette che, in realtà, la pena del reato ostativo non si può ritenere integralmente scontata, proprio perché per esserlo occorre una valutazione favorevole del magistrato di sorveglianza circa l'effettivo riconoscimento». Di conseguenza, il principio dello scioglimento del cumulo non sarebbe invocabile fino al momento in cui difetta una valutazione del magistrato di sorveglianza.

3.- Si è costituito in giudizio S. V., parte ricorrente nel giudizio principale, concludendo per la fondatezza delle questioni.

In riferimento alla loro rilevanza, la parte riferisce che, ponendo fine al regime di arresti domiciliari cui era sottoposto sin dall'inizio del procedimento penale, S. V. è stato tratto in arresto in carcere in esecuzione di una pena detentiva residua, giusta ordine di esecuzione del 1° aprile 2025, a seguito di condanna definitiva per i reati di cui all'art. 73, comma 1, del d.P.R. 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), contestato al capo *A)*, e all'art. 73, comma 4, aggravato ex art. 80, comma 2, del medesimo d.P.R. n. 309 del 1990, contestato al

capo *B)* dell'imputazione. Con la sentenza di condanna, emessa a seguito di rito abbreviato, individuato il reato più grave in quello non ostativo, la pena era stata così determinata: per il reato di cui al capo *A)*, pena base di anni quattro di reclusione, con un aumento, per la continuazione con il reato ostativo di cui al capo *B)*, di anni due di reclusione. Al momento dell'emissione dell'ordine di esecuzione, S. V. era agli arresti domiciliari e aveva scontato in tale regime cautelare anni uno, mesi sette e giorni ventisette, maturando l'aspettativa di concessione della liberazione anticipata, in relazione a tre semestri di carcerazione preventiva, per giorni centotrentacinque, che, ove concessa, avrebbe comportato l'espiazione di un periodo detentivo complessivo di anni due e giorni dodici di reclusione. Di conseguenza, la pena detentiva residua da espiare in concreto sarebbe risultata inferiore a quattro anni, e segnatamente pari ad anni tre, mesi undici e giorni diciotto di reclusione.

In questi termini, S. V. avrebbe già scontato la quota di pena (due anni di reclusione) relativa alla condanna per il reato ostativo di cui al capo *B)* dell'imputazione.

Pertanto, ove il pubblico ministero, una volta detratto dalla pena detentiva da eseguire il periodo di carcerazione preventiva presofferta in regime di arresti domiciliari, avesse potuto preliminarmente trasmettere gli atti al magistrato di sorveglianza per la valutazione dei periodi detentivi maturati dal prevenuto per la concessione della liberazione anticipata, ne sarebbe derivato che, calcolando la pena detentiva residua, egli avrebbe individuato una pena inferiore agli anni quattro di reclusione da imputare esclusivamente al reato non ostativo.

In riferimento al requisito della non manifesta infondatezza, la parte, aderendo integralmente all'ordinanza del rimettente e richiamando diffusamente la giurisprudenza costituzionale e di legittimità pertinente, conclude sostenendo che sarebbe costituzionalmente illegittimo non riconoscere in capo al pubblico ministero, che si appresta all'emissione di un ordine di esecuzione - una volta detratti eventuali periodi di custodia cautelare o di pena dichiarata fungibile relativi al titolo esecutivo da eseguire -, l'onere di trasmettere preliminarmente gli atti al magistrato di sorveglianza per il riconoscimento della liberazione anticipata tutte le volte in cui, in caso di condanna per delitti ostativi e non ostativi, riconosciuti tra loro in continuazione, il residuo di pena da scontare in concreto da parte del condannato sia imputabile unicamente ai delitti non ostativi e sia contenuto nei limiti di cui al comma 5 dell'art. 656 cod. proc. pen.

Per tali ragioni la disposizione censurata violerebbe plurimi paradigmi costituzionali: *i)* il principio di eguaglianza, in quanto determinerebbe una irragionevole diversità di trattamento fra chi, sebbene ritenuto responsabile di reati gravi, abbia già scontato la pena e chi invece, nonostante le detrazioni (pena già scontata, custodia cautelare, concedibilità della liberazione anticipata) dovrebbe ancora espiare una parte della condanna da ricondurre ai reati ostativi. Tale situazione, oltre ad attribuire al condannato un automatico status di soggetto socialmente pericoloso, costringerebbe il reo a un transito in carcere nonostante «la sua aspettativa di ottenere la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva, una volta valutati positivamente i periodi detentivi presofferti, con la concessione della liberazione anticipata»; *ii)* il principio di ragionevolezza, poiché per effetto della disposizione censurata il condannato sottoposto agli arresti domiciliari che, beneficiando delle già menzionate detrazioni, avrebbe interamente espiato la parte di pena da imputare ai reati ostativi, deve entrare in carcere e solo successivamente chiedere la liberazione anticipata e, una volta ottenutala, chiedere da detenuto una misura alternativa alla detenzione. Un meccanismo, questo, incoerente rispetto alla *ratio* della disposizione, introdotta a seguito della sentenza Torreggiani della Corte EDU, ma anche rispetto all'idea che un passaggio in carcere sia necessario per l'osservazione del condannato per reati gravi al fine della concedibilità della liberazione anticipata: essendo sempre stato agli arresti domiciliari, invero, egli «non è neppure conosciuto dagli operatori carcerari [...] i quali non potranno formulare alcuna relazione comportamentale di sintesi»; *iii)* il principio di rieducazione del condannato di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto, a causa dell'automatismo previsto dalla disposizione censurata, il condannato è costretto a entrare per la prima volta in carcere per chiedere la liberazione anticipata, frustrando di fatto la finalità rieducativa della pena.

Considerato in diritto

4.- Con l'ordinanza iscritta al n. 217 reg. ord. del 2025, la Corte di cassazione, prima sezione penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 4-*bis*, ultimo periodo, cod. proc. pen.

4.1.- I fatti di causa, la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni prospettate sono state illustrate dal rimettente nei termini riportati sopra, in narrativa. Sempre in narrativa sono state riportate le posizioni della parte costituita e dell'interveniente Presidente del Consiglio dei ministri.

4.2.- Non sono state proposte eccezioni di inammissibilità delle sollevate questioni né questa Corte ritiene di rilevare d'ufficio alcun dubbio di ammissibilità.

Le questioni possono essere, pertanto, scrutinate nel merito.

4.3.- Preliminarmente va delimitato con precisione il perimetro delle questioni scrutinate alla luce del fatto e della motivazione dell'ordinanza di rimessione.

Le questioni, invero, concernono un'ipotesi di cumulo eterogeneo di pene, per reati ostativi e non, nella quale, in applicazione del principio della scindibilità del cumulo, la pena riferibile al reato ostativo dovrebbe ritenersi interamente espiata in ragione del periodo di presofferto e, in caso di fondatezza delle questioni, del preventivo computo delle detrazioni di pena connesse alla liberazione anticipata e il residuo di pena detentiva da espiare per i soli delitti non ostativi dovrebbe ritenersi al di sotto dei limiti di pena di cui al comma 5 del medesimo articolo.

5.- È opportuno premettere allo scrutinio del merito delle questioni sopradescritte una sintetica ricostruzione della normativa concernente la sospensione dell'esecuzione delle pene detentive, nei limiti in cui ciò è rilevante ai fini del presente giudizio di legittimità costituzionale.

5.1.- La disposizione oggetto di censura si inserisce in un microsistema normativo disegnato dall'art. 656 cod. proc. pen. (rubricato «Esecuzione delle pene detentive»), che è il risultato di plurimi interventi del legislatore, mediante i quali si sono apportati significativi ritocchi alla regolamentazione del meccanismo sospensivo dell'esecuzione delle pene detentive.

Detta disposizione è stata dapprima interamente modificata dall'art. 1, comma 1, della legge 27 maggio 1998, n. 165 (Modifiche all'articolo 656 del codice di procedura penale ed alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni), poi riformata in relazione ai commi 5, 6, 8 e 10 dall'art. 10 del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341 (Disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia), convertito, con modificazioni, nella legge 19 gennaio 2001, n. 4. Successivamente, con l'art. 9, comma 1, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), è stata aggiunta nel comma 9, la lettera *c)*, che ha introdotto una nuova condizione ostativa all'operatività della sospensione dell'esecuzione, poi soppressa dall'art. 1, comma 1, lettera *b)*, del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 94. Da ultimo, sono state aggiunte le modifiche di cui all'art. 38, comma 1, lettera *a)*, del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), in relazione al tema della giustizia riparativa.

La regola generale è posta dal comma 1, a tenor del quale: «Quando deve essere eseguita una sentenza di condanna a pena detentiva, il pubblico ministero emette ordine di esecuzione con il quale, se il condannato non è detenuto, ne dispone la carcerazione. Copia dell'ordine è consegnata all'interessato».

L'eccezione a tale regola è data dalla possibilità di sospensione dell'ordine di esecuzione, contemplata dal comma 5: «Se la pena detentiva, anche se costituente residuo di maggiore pena, non è superiore a tre anni, quattro anni nei casi previsti dall'articolo 47-*ter*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, sei anni nei casi di cui agli articoli 90 e 94 o otto anni nei casi di cui all'articolo 94-*ter* del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, il pubblico ministero, salvo quanto previsto dai commi 7 e 9, ne sospende l'esecuzione. [...]». È peraltro necessario rammentare che con sentenza n. 41 del 2018 questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del menzionato comma, nella parte in cui prevede la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva non superiore a tre anni, anziché a quattro anni.

Sul pubblico ministero legittimato a dare esecuzione al giudicato grava dunque l'onere di verificare se la pena da scontare in concreto - che per espressa indicazione normativa può essere costituita anche dal residuo di maggiore pena - rientri nei suddetti limiti. In caso di esito positivo di tale valutazione - e dell'accertamento negativo riguardante le condizioni ostative poste dai commi 7 e 9 dell'art. 656 cod. proc. pen. -, il pubblico ministero è tenuto a emettere ordine di esecuzione e contestuale decreto di sospensione.

5.2.- L'inserimento del comma 4-*bis* nell'art. 656 cod. proc. pen., a opera dell'art. 1, comma 1, lettera *b)*, del d.l. n. 78 del 2013, come convertito, persegue la finalità di favorire l'operatività del meccanismo di sospensione mediante l'iniziativa del pubblico ministero (preliminare all'emissione dell'ordine di carcerazione) di trasmettere al magistrato di sorveglianza gli atti per l'eventuale riconoscimento della liberazione anticipata; finalità ancor più valorizzata mediante l'elevazione, a opera della sentenza n. 41 del 2018 di questa Corte, dei limiti di pena in concreto da espiare (di regola, quattro anni).

Mediante tale novella il legislatore ha dunque consentito un computo preventivo, rispetto alla pena da eseguire o ancora da eseguire, al fine di ampliare le possibilità di applicazione del meccanismo sospensivo, pur nel rispetto del relativo limite di pena.

Se, a seguito di tale computo preliminare, il pubblico ministero accerta che la pena residua da espiare, calcolata la detrazione conseguente alla liberazione anticipata, non supera i limiti di pena (di regola, quattro anni) che legittimano

l'emissione del decreto di sospensione, dopo aver verificato l'esistenza di periodi di custodia cautelare o di pena dichiarata fungibile, trasmette gli atti al magistrato di sorveglianza.

Al riguardo, va segnalato che l'art. 5, comma 1, lettera *b)*, del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 (Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia), convertito, con modificazioni, in legge 8 agosto 2024, n. 112, ha inserito il comma 10-*bis* nell'art. 656 cod. proc. pen., stabilendo che nell'ordine di esecuzione della pena detentiva emesso dal pubblico ministero la pena da espiare deve essere indicata sia "al lordo" sia "al netto" delle detrazioni.

5.3.- Va tuttavia rilevato che il legislatore ha previsto alcuni divieti di sospensione dell'ordine di esecuzione, in relazione al tipo di reato accertato e allo status dell'interessato al momento del passaggio in giudicato della sentenza.

Le ipotesi previste dal comma 9 dell'art. 656 cod. proc. pen. riguardano in primo luogo coloro che al momento del passaggio in giudicato della sentenza si trovano in stato di custodia cautelare in carcere per il fatto oggetto della condanna da eseguire: la *ratio* del divieto è rinvenibile in ciò che, in tal caso, una sospensione dell'ordine di esecuzione non è logicamente configurabile, essendo il condannato già in carcere.

In secondo luogo, viene in rilievo (e ha precipua inerenza alle questioni di legittimità costituzionale oggetto di scrutinio) il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva inflitta ai condannati per i reati cosiddetti ostativi inclusi nell'elenco dell'art. 4-*bis* ordin. penit., i quali non possono beneficiare della sospensione nemmeno quando detta pena non supera i quattro anni. Essi, pertanto, devono entrare in carcere e solo dal carcere potranno chiedere una misura alternativa e ottenerla qualora ne ricorrano i presupposti.

5.4.- Ciò posto, va osservato che il divieto di computo preliminare delle detrazioni di pena connesse alla liberazione anticipata al fine della sospensione dell'ordine di esecuzione, oggetto della disposizione censurata, può venire in rilievo in particolare nelle ipotesi di cumulo di pene.

Il cumulo, materiale o giuridico, delle pene concorrenti per reati diversi è disciplinato dagli artt. 76, 77, 80 e 81 del codice penale, con l'effetto di configurare una pena unica riferibile a un unico rapporto esecutivo ai sensi dell'art. 663 cod. proc. pen.

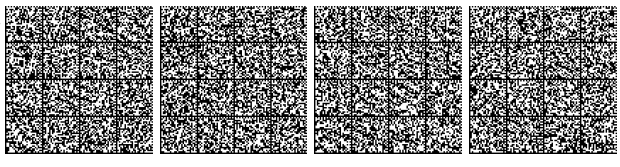
Al riguardo, peraltro, viene in rilievo il cosiddetto scioglimento del cumulo. Tale nozione è stata illustrata da questa Corte nella sentenza n. 361 del 1994, allorquando si è affermato che il provvedimento di unificazione delle pene detentive non poteva mai risolversi in un danno per il condannato, sicché, laddove alcuni effetti negativi fossero stati correlati a singole pene confluite nel cumulo giuridico, ciascuna di esse doveva riacquistare la propria distinta individualità mediante uno scioglimento parziale e temporaneo del cumulo.

Nella medesima pronuncia si è poi sottolineato che se nel cumulo fossero confluite pene relative ai reati di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. - per i quali all'epoca esisteva una preclusione, mentre oggi v'è solo una limitazione dei benefici - la circostanza non avrebbe comportato l'attribuzione dello status di «soggetto pericoloso» per l'intero rapporto esecutivo, a prescindere dal titolo specificatamente in esecuzione.

Tale logica fu seguita dalle sezioni unite della Corte di cassazione, sentenza n. 14 del 1999, estendendola dal cumulo giuridico anche a quello materiale: si sottolineò che una differente interpretazione avrebbe determinato il paradossale effetto di assegnare alla quantità di pena relativa al reato ostativo una permanente efficacia impeditiva dei benefici penitenziari; conseguentemente, un'interpretazione costituzionalmente orientata, in ossequio ai princìpi della ragionevolezza, dell'eguaglianza e della funzione risocializzante della pena, doveva prevalere sull'affermazione della regola della pena unica ex art. 76, primo comma, cod. pen.

Come osservato di recente dalla stessa giurisprudenza di legittimità, quella pronuncia ha elevato lo scioglimento del cumulo a «principio generale del sistema della esecuzione della pena - lì dove vengano eseguite pene distinte ma concorrenti ai sensi degli artt. 76 e 80 cod. pen. - posto che tale istituto si fonda sulla necessità di "scomposizione" del provvedimento di determinazione delle pene concorrenti emesso per reati tra loro diversi e consente di realizzare l'accesso ai benefici penitenziari lì dove risulti scontata la "frazione" di pena relativa al cosiddetto "reato ostativo"». Infatti, le disposizioni limitative dell'accesso ai benefici penitenziari non possono assumere portata generale in relazione all'intera fase esecutiva, ma vanno limitate alla parte del rapporto esecutivo che è riferita alla pena irrogata per il reato ostativo. Dunque, «[l]ì dove la detta frazione di pena sia stata interamente scontata il rapporto esecutivo esiste, ma in riferimento alle frazioni di pena imputabili a fattispecie diverse ed in tal caso il soggetto riacquista appieno le facoltà e i benefici che la legge riconosce al condannato, nei limiti della ragionevolezza» (Cass., n. 29469 del 2025).

Del resto, sempre la giurisprudenza di legittimità aveva già sottolineato che un diverso orientamento rischierebbe di far dipendere l'applicazione di un trattamento deteriore dalla sola eventualità, del tutto casuale, di un rapporto esecutivo unico in luogo di più rapporti scaturenti dall'esecuzione delle singole condanne, con l'ulteriore incongruenza che, nel caso



di cumulo giuridico, questo, concepito soltanto per temperare l'asprezza del cumulo materiale, verrebbe a tradursi invece in un danno per l'interessato (Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenza 26 marzo-12 maggio 1999, n. 2529).

Di recente è stato altresì chiarito che tale principio, elaborato dalla giurisprudenza di legittimità e costituzionale con riferimento all'accesso alle misure alternative alla detenzione, di competenza del tribunale di sorveglianza, «in assenza di precisi argomenti giuridici contrari», risulta applicabile anche alla sospensione dell'ordine di esecuzione (ancora Cass., n. 29469 del 2025).

Infine, occorre richiamare il principio, ribadito anche di recente dalla Corte di cassazione, che, ai fini della concessione dei benefici penitenziari a seguito dello scioglimento del cumulo delle pene, è da considerarsi scontata per prima la pena più gravosa: «[r]esta peraltro fermo il risalente principio di diritto secondo cui, nel caso di cumulo materiale di pene concorrenti, deve intendersi scontata per prima quella più gravosa per il reo, con la conseguenza che, ove si debba espiare una pena inflitta anche per un reato ostativo alla fruizione di benefici penitenziari, la pena espiata va imputata innanzi tutto ad essa (tra molte, Sez. 1, n. 613 del 22/3/1999 [...])» (Cass., sez. un. pen., n. 30753 del 2023).

Pertanto, nel caso in cui la pena irrogata per il reato ostativo, in virtù dello scioglimento del cumulo e del computo del presofferto ai sensi dell'art. 657 cod. proc. pen., sia stata già integralmente espiata, non può essere preclusa la sospensione finalizzata a evitare l'ingresso in carcere del condannato in attesa dell'eventuale richiesta di misura alternativa e della relativa decisione del tribunale di sorveglianza.

La giurisprudenza di legittimità appare dunque consolidata nell'affermare che, in tema di esecuzione delle pene (relativamente) brevi, dovendo trovare applicazione il principio della scindibilità del cumulo ogniqualvolta possano derivarne conseguenze favorevoli per il condannato, deve ritenersi che il divieto di sospensione dell'esecuzione sancito dal comma 9 dell'art. 656 cod. proc. pen. nel caso di condanna per taluno dei delitti di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. non trovi applicazione a fronte di un cumulo di pene, allorché la pena residua da espiare sia riferibile soltanto a un reato non compreso fra quelli ostativi. Invero, la giurisprudenza di legittimità ha statuito che «in osservanza del principio della scindibilità del cumulo delle pene ai fini della fruizione di benefici penitenziari, deve ritenersi che possa farsi luogo alla sospensione dell'ordine di esecuzione, ai sensi dell'art. 656, comma quinto, cod. proc. pen., qualora, pur comprendendo il medesimo anche una pena inflitta per delitto facente parte di quelli indicati nell'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, detta pena possa considerarsi già espiata in custodia cautelare» (Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenza 21 dicembre 2022-9 marzo 2023, n. 10024; negli stessi termini, sentenze 15 ottobre-5 novembre 2009, n. 42462; 19 febbraio-27 marzo 2009, n. 13583; 19 dicembre 2007-15 gennaio 2008, n. 2090; 12 aprile-27 aprile 2006, n. 14563; 31 maggio-8 luglio 2005, n. 24981; 16 aprile-7 giugno 2002, n. 22479, nonché Cass., sez. un. pen., n. 30753 del 2023).

6.- Le questioni sono fondate.

6.1.- Gli approdi interpretativi della giurisprudenza costituzionale e di legittimità richiamati al precedente punto 5 concernono: *i)* lo scioglimento del cumulo (giuridico e materiale); *ii)* l'ascrizione del presofferto, a titolo di custodia cautelare o di pena fungibile, alla sanzione irrogata per il reato ostativo (considerata più gravosa), al fine di considerarla totalmente espiata; *iii)* il riconoscimento della sospensione dell'ordine di esecuzione nei casi in cui, previo scioglimento del cumulo, la pena per i reati ostativi risulti espiata.

Rileva, altresì, sottolineare, ai fini dell'odierno scrutinio, la concedibilità della liberazione anticipata anche ai condannati per i reati di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit.

6.2.- In tale quadro normativo e interpretativo va messo in evidenza il ruolo conferito al pubblico ministero, cui spetta il potere-dovere di sospendere d'ufficio l'esecuzione della pena prima ch'essa abbia inizio, al fine di consentire il ricorso ai meccanismi preordinati alla concessione delle misure alternative prima dell'ingresso del condannato nel circuito carcerario, onde evitare che questi, pur sussistendone astrattamente le condizioni, transiti necessariamente per il carcere.

L'Avvocatura dello Stato sostiene che il «rimettente muove da un'impostazione ancipite perché, da un lato assume che la pena per il reato ostativo si deve poter ritenere integralmente scontata, reputando, in astratto, che siano conteggiati a favore del condannato i periodi di liberazione anticipata di cui potrebbe godere rispetto alla pena presofferta, ma al contempo ammette che, in realtà, la pena del reato ostativo non si può ritenere integralmente scontata, proprio perché per esserlo occorre una valutazione favorevole del magistrato di sorveglianza circa l'effettivo riconoscimento». Tale argomentazione non considera, però, proprio il ruolo del pubblico ministero cui s'è ora accennato (svolto, ovviamente, allo stato, in riferimento ai soli reati non ostativi): il mero calcolo aritmetico da questi eseguito, infatti, comporta la sospensione dell'esecuzione e l'invio degli atti al magistrato di sorveglianza competente a decidere sul riconoscimento della liberazione anticipata e sull'istanza di accesso alle misure alternative. La sospensione dell'esecuzione viene disposta sulla semplice base del computo preliminare da parte del pubblico ministero delle detrazioni di pena connesse alla liberazione anticipata astrattamente maturate dal condannato, ancorché il magistrato di sorveglianza conservi il potere decisionale in ordine al riconoscimento della misura.

6.3.- Tanto considerato, non risulta ragionevole escludere il computo preventivo da parte del pubblico ministero delle detrazioni di pena connesse alla liberazione anticipata, allorché, in seguito a esso, debba ritenersi espiata la porzione di pena riferibile al reato ostativo ai sensi dell'art. 4-*bis* ordin. penit. Una volta che il diritto vivente ha riconosciuto la scissione della pena cumulativa per superare la preclusione posta dal comma 9 dell'art. 656 cod. proc. pen. (Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenze 23 giugno-23 novembre 2023, n. 47113 e 16 aprile-3 giugno 2013, n. 23902), è irragionevole impedire il computo delle detrazioni per l'eventuale applicazione della liberazione anticipata onde ritenere "espiata" la pena relativa al reato ostativo.

Così facendo, invero, si costringe il condannato a entrare nel circuito carcerario per ottenere il riconoscimento di una detrazione di pena che è già maturata al suo esterno, il che non corrisponde ad alcuna finalità costituzionalmente meritevole. D'altro canto, la liberazione anticipata può prescindere da una valutazione intramuraria e può fondarsi anche sulla condotta tenuta dal reo prima dell'ingresso in carcere (Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenze 19 febbraio-9 aprile 2021, n. 13412 e 9 settembre 2019-13 gennaio 2020, n. 894).

L'Avvocatura dello Stato sostiene che la scelta di imporre ai condannati per i reati ex art. 4-*bis* ordin. penit. di chiedere una misura alternativa al carcere solo quando vi si è già entrati rientrerebbe nell'ampia discrezionalità del legislatore, ma tale argomento non coglie nel segno, poiché tale discrezionalità deve essere pur sempre esercitata in osservanza del principio di ragionevolezza e comunque di tutti i paradigmi costituzionali rilevanti.

Come già affermato dalla giurisprudenza di legittimità, da una simile scelta consegue un trattamento in peius di una specifica categoria di condannati, contrastante con l'art. 27 Cost. e con il principio di ragionevolezza, in quanto si andrebbe a far dipendere l'applicazione di un trattamento deteriore dalla sola eventualità, del tutto casuale, di un rapporto esecutivo unico in luogo di più rapporti scaturenti dall'esecuzione delle singole condanne, con l'ulteriore incongruenza che, nel caso di cumulo giuridico, questo, concepito soltanto per temperare l'asprezza del cumulo materiale, verrebbe a tradursi invece in un danno per l'interessato (Cass., n. 2529 del 1999). Proprio la casualità dell'evento condizionante dimostra il difetto di *ratio* costituzionalmente apprezzabile della scelta, che non si connette ad alcuna finalità preventiva, sanzionatoria o rieducativa meritevole.

Il rilievo appare ancor più significativo allorquando (come nella vicenda sottesa al giudizio *a quo*) il condannato non è mai entrato in carcere, avendo "scontato" il presofferto agli arresti domiciliari (in sé sintomatici dell'assenza di una spiccata pericolosità sociale), nonostante la condanna per un reato ex art. 4-*bis* ordin. penit.

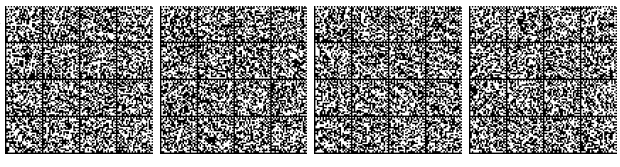
Il difetto di una *ratio* apprezzabile, poi, si cumula alla compromissione di quella che ha ispirato lo stesso legislatore allorquando s'è risolto a introdurre il comma 4-*bis* nell'art. 656 cod. proc. pen., che - come già rilevato - intendeva far seguito alla sentenza Torreggiani della Corte EDU, semplificando l'accesso alla liberazione anticipata.

A ciò si aggiunga che, essendo quella da scontare una pena detentiva (relativamente) breve, è ben possibile che - come questa Corte ha già avuto occasione di rilevare nella sentenza n. 216 del 2019 - «la decisione del tribunale di sorveglianza intervenga dopo che il soggetto abbia ormai interamente o quasi scontato la propria pena»; eventualità quest'ultima «purtroppo non infrequente, stante il notorio sovraccarico di lavoro che affligge la magistratura di sorveglianza, nonché il tempo necessario per la predisposizione della relazione del servizio sociale in merito all'osservazione del condannato in carcere».

6.4.- Occorre, ancora, rilevare che, potendo la liberazione anticipata essere concessa anche ai condannati per reati ostativi, pure in relazione al presofferto, la detrazione di pena potrebbe essere loro riconosciuta mentre essi si trovano già in carcere, previo scioglimento del cumulo, ma non potrebbe essere loro riconosciuta quando, come nella vicenda dedotta nel giudizio *a quo*, si trovano agli arresti domiciliari o addirittura in stato di libertà. In tale ipotesi, dunque, pur non ricorrendo particolari esigenze di difesa sociale, il condannato per reati ostativi, pur avendo già espiato - computate le detrazioni connesse alla liberazione anticipata - la relativa quota di pena, deve entrare nel circuito carcerario onde ottenere il riconoscimento di una detrazione di pena maturata fuori dal carcere, il che non ha un fondamento logico. Inoltre, tale circostanza comporterebbe, nella sostanza, l'attribuzione al condannato dello status di «soggetto pericoloso» (secondo quanto già osservato nella sentenza n. 341 del 1994) per l'intero rapporto esecutivo, a prescindere dal titolo specificatamente in esecuzione.

Di qui un'ulteriore conferma dell'irragionevolezza intrinseca del divieto di computo preliminare delle detrazioni di pena connesse alla liberazione anticipata nei confronti dei condannati per reati ostativi, al fine della sospensione dell'ordine di esecuzione da parte del pubblico ministero.

6.5.- Con più specifico riferimento all'art. 27 Cost., va preliminarmente rammentato quanto affermato da questa Corte già nella sentenza n. 306 del 1993: «l[e] soluzion[i] adottat[e] [dal legislatore], di inibire l'accesso alle misure alternative alla detenzione ai condannati per determinati gravi reati» hanno «comportato una rilevante compressione della finalità rieducativa della pena. Ed infatti la tipizzazione per titoli di reato non appare consona ai principi di proporzione e di individualizzazione della pena che caratterizzano il trattamento penitenziario, mentre appare preoccupante la tendenza alla configurazione normativa di "tipi di autore", per i quali la rieducazione non sarebbe possibile o potrebbe non essere perseguita».



Nella specie, gli automatismi preclusivi che vengono in rilievo nelle questioni oggetto di odierno scrutino appaiono altresì in tensione con l'orientamento della giurisprudenza di questa Corte volto a vagliare con rigore le ipotesi di automatismi o presunzioni, non in sé costituzionalmente illegittime, ma potenzialmente lesive dell'esigenza di assicurare uno spazio alla discrezionalità giudiziale, quando essa è necessaria al corretto esercizio del potere punitivo dello Stato. Qui, in particolare, per un verso, nella medesima fattispecie criminosa possono confluire condotte di differente gravità (per tutte, sentenza n. 265 del 2010); per l'altro, il catalogo dei reati ostativi è stato progressivamente ampliato e presenta ora una struttura stratificata in tre "fasce" di gravità dei reati e condizioni di accesso ai benefici, differenziate rispetto alla qualificazione giuridica del titolo di condanna (sentenza n. 41 del 2018). Trattasi di un'articolazione che non trova corrispondenza nelle disposizioni che, come quella censurata, nel vietare un procedimento semplificato per la sospensione dell'esecuzione della pena, richiamano l'art. 4-*bis* ordin. penit., - appunto - non distinguono tra le diverse "fasce di gravità" dei reati e i diversi livelli di presunzione di pericolosità.

7.- Non essendo possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, preclusa dal suo tenore letterale, poiché, dopo aver descritto il procedimento semplificato propedeutico alla sospensione dell'esecuzione, sancisce che «[l]a presente disposizione non si applica nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354», ne va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 27 Cost.

Essa, invero, preclude, per i condannati riconosciuti responsabili dei reati ex art. 4-*bis* ordin. penit., la sospensione dell'ordine di esecuzione previo accesso al procedimento semplificato di "computo preliminare delle detrazioni" per la liberazione anticipata.

Conseguentemente detta previsione normativa risulta costituzionalmente illegittima nella parte in cui esclude l'applicazione della disposizione di cui al comma 4-*bis* dell'art. 656 cod. proc. pen. nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. anche quando, nel caso di cumulo di pene, la pena detentiva riferibile a tali delitti risulterebbe interamente espiata per effetto dell'applicazione dell'art. 657 cod. proc. pen. e del computo delle detrazioni connesse alla liberazione anticipata e la pena residua da espiare per i soli reati diversi da quelli di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. non supererebbe i limiti indicati dal comma 5 dell'art. 656 cod. proc. pen.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 656, comma 4-*bis*, ultimo periodo, del codice di procedura penale, nella parte in cui esclude l'applicazione della disposizione di cui al medesimo comma 4-*bis *nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'art. 4-*bis *della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) anche quando, nel caso di cumulo di pene, la pena detentiva riferibile a tali delitti risulterebbe interamente espiata per effetto dell'applicazione dell'art. 657 cod. proc. pen. e del computo delle detrazioni connesse alla liberazione anticipata, e la pena residua da espiare per i soli reati diversi da quelli di cui all'art. 4-*bis *della legge n. 354 del 1975 non supererebbe i limiti indicati dal comma 5 dell'art. 656 cod. proc. pen.*

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

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Massimo LUCIANI, *Redattore*

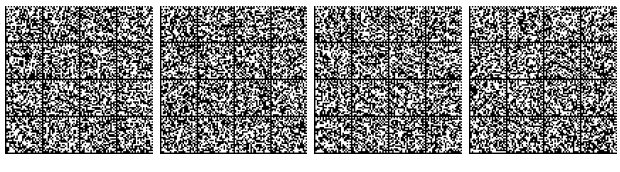
Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260203



N. **204**

Sentenza 22 settembre - 13 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Differimento facoltativo, da parte del tribunale di sorveglianza, dell'esecuzione della pena - Detenzione domiciliare c.d. in deroga - Casi di applicabilità dei due istituti - Situazioni in cui la pena sia eseguita in condizioni contrarie al senso di umanità - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio, anche convenzionale, di tutela della dignità umana, dei principi della finalità rieducativa della pena e di legalità della pena - Inammissibilità delle questioni.

– Codice penale, art. 147; legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 47-*ter*, comma 1-*ter*.
– Costituzione, artt. 2, 25, secondo comma, 27, terzo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:*Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 147 del codice penale e dell'art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Tribunale di sorveglianza di Firenze, nel procedimento di sorveglianza nei confronti di L. E., con ordinanza del 4 marzo 2026, iscritta al n. 69 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2026.

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

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

uditi gli avvocati Nicola Muncibì e Michele Giacomo Carlo Passione per L. E., nonché l'avvocato dello Stato Salvatore Faraci per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 22 settembre 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 4 marzo 2026 (reg. ord. n. 69 del 2026), il Tribunale di sorveglianza di Firenze ha sollevato - in riferimento agli artt. 2, 25, secondo comma, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo - questioni di legittimità costituzionale degli artt. 147 del codice penale e 47-*ter*, comma 1-*ter*, 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 non prevedono, oltre ai casi ivi espressamente contemplati, l'ipotesi di rinvio facoltativo dell'esecuzione quando la pena debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità».

1.1.- Il rimettente è investito di un ricorso per ottemperanza a una propria precedente decisione, proposto ai sensi dell'art. 35-*bis*, comma 5, ordin. penit. da L. E., detenuto presso la Casa circondariale di Firenze Sollicciano in forza di sentenza di condanna per omicidio, commesso nel 2020, pronunciata l'11 gennaio 2023 dalla Corte d'appello di Firenze, con fine pena fissato al 14 ottobre 2042.

Espone il giudice *a quo*:

- che il detenuto ha presentato, il 15 febbraio 2024, un reclamo ex art. 35-*bis* ordin. penit. al Magistrato di sorveglianza di Firenze, «lamentando le gravi condizioni della detenzione nel carcere di Firenze Sollicciano a causa dello stato dei locali di pernottamento afflitti da copiose e frequenti infiltrazioni di acqua ed infestat[i] da insetti e, in alcuni casi, da roditori e, per lo più, in condizioni igieniche gravemente compromettenti, oltre alla ristrettezza dello spazio in una camera detentiva di soli 9 mq»;

- che, nelle more della decisione del Magistrato di sorveglianza sul precedente reclamo, il 2 maggio 2024 il detenuto ha proposto al Tribunale di sorveglianza rimettente istanza di detenzione domiciliare presso l'abitazione della cognata, ai sensi dell'art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, ordin. penit., in luogo del differimento facoltativo della pena, eccependo in subordine l'illegittimità costituzionale della disciplina sul differimento della pena;

- che con ordinanza del 13 giugno 2024 il Tribunale di sorveglianza ha dichiarato inammissibile l'istanza di differimento della pena, trattandosi di ipotesi non prevista dalla norma, e ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale per mancato esaurimento dei rimedi preventivi ancora esperibili, identificati in particolare nel reclamo ex art. 35-*bis* ordin. penit. e nell'eventuale giudizio di ottemperanza ai sensi del comma 5 della medesima disposizione;

- che con sentenza del 7 novembre 2024, n. 3536, la Corte di cassazione ha confermato integralmente il provvedimento del Tribunale di sorveglianza, «rilevando che il differimento della pena potrebbe essere in astratto invocato come rimedio "estremo" al quale ricorrere nel solo caso in cui la violazione dei diritti del detenuto sia stata riconosciuta nonché favorevolmente ed interamente esperito l'intero *iter* procedimentale stabilito dall'articolo 35-*bis*, rimanendo nel contempo inadempiente l'amministrazione all'ordine di rimuovere le cause»;

- che con ordinanza dell'11 dicembre 2024 il Magistrato di sorveglianza, a suo tempo adìto ai sensi dell'art. 35-*bis* ordin. penit., ha dichiarato inammissibile il reclamo, ritenendo che il relativo petitum fosse estraneo al novero dei provvedimenti adottabili dal giudice;

- che con ordinanza dell'8 maggio 2025, il Tribunale rimettente ha accolto il reclamo proposto dal detenuto contro il provvedimento del Magistrato di sorveglianza, ordinando all'amministrazione penitenziaria una serie di interventi e attività dirette a porre fine alla violazione dei diritti del detenuto (in particolare: il riavvio della progettazione esecutiva e la ripresa degli interventi indispensabili di manutenzione straordinaria e di impermeabilizzazione delle coperture e delle facciate oblique; interventi strutturali e impiantistici volti a dotare le camere di pernottamento di acqua calda; completamento dell'opera di disinfestazione da insetti, roditori e parassiti di tutti i reparti detentivi, parti comuni ed annessi servizi);

- che, essendo l'amministrazione rimasta in gran parte inadempiente, il 9 ottobre 2025 il detenuto ha promosso innanzi al Tribunale rimettente l'odierno giudizio di ottemperanza ai sensi dell'art. 35-*bis*, comma 5, ordin. penit.;

- che con ordinanza del 4 novembre 2025 il Tribunale di sorveglianza ha assegnato all'amministrazione penitenziaria, non costituitasi nel procedimento, termine di ottanta giorni «per la predisposizione di un piano attuativo volto ad ottemperare alle prescrizioni ingiunte», rinviando alla successiva udienza del 17 febbraio 2026 per la verifica dell'adempimento;

- che in tale udienza la difesa del detenuto, «constatato l'inesatto e/o parziale adempimento» delle prescrizioni da parte dell'amministrazione», ha formulato una nuova istanza di differimento della pena ai sensi dell'art. 147 cod. pen., nel contempo insistendo sull'eccezione di illegittimità costituzionale già formulata in precedenza;

- che tale istanza è stata riunita dal Tribunale di sorveglianza, «per ragioni di economia processuale», al giudizio di ottemperanza, trattandosi «di procedura sempre di competenza del Tribunale di sorveglianza ed essendo la prima questione (accertamento dell'inottemperanza) presupposto logico della seconda (differimento della pena)».

1.2.- In punto di rilevanza delle questioni, il Tribunale rimettente, dopo avere precisato di essere competente per il giudizio di ottemperanza, avendo emesso per la prima volta, a seguito di accoglimento del reclamo, il provvedimento da eseguire (è citata in senso conforme Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 30 maggio 2019-10 luglio 2019, n. 30382), si sofferma estesamente sulle condizioni del carcere di Sollicciano, nel quale il ricorrente nel giudizio *a quo* è detenuto.

Come attestato da numerosi sopralluoghi dell'autorità sanitaria e da una relazione del marzo 2025 della direzione del carcere, la situazione dell'istituto sarebbe anzitutto caratterizzata da diffuse infestazioni da cimice da letto, parassita

che produce arrossamenti cutanei e prurito. Il rimettente dà atto sul punto che, in seguito all'ordinanza dell'8 maggio 2025, l'amministrazione penitenziaria ha eseguito, tra l'estate 2025 e il febbraio 2026, un programma di disinfestazione nell'intero istituto, peraltro segnalando che la ditta esecutrice dei lavori ha rilevato, nella sua relazione finale, che «le condizioni generali delle stanze, con la presenza di crepe e fessure nelle pareti e nei pavimenti, le quali offrono siti di annidamento ideale per le cimici, avevano fortemente ostacolato la buona riuscita degli interventi, unitamente alla scarsa igiene dei detenuti ed alla gestione disordinata degli effetti personali». In ogni caso, ad avviso del rimettente, l'ordine del medesimo Tribunale potrebbe, per questo specifico profilo, ritenersi adempiuto.

Non altrettanto potrebbe ritenersi rispetto a un secondo profilo gravemente problematico, relativo alla «presenza di copiose infiltrazioni di acqua passanti dalla facciata obliqua o dalle coperture» dell'edificio, che avrebbero prodotto allagamenti di intere sezioni (tra cui quella in cui si trova il reclamante) e delle aree di passaggio, anche in conseguenza di «minimi eventi meteorici»: ciò che si tradurrebbe nella privazione delle ore d'aria per i detenuti e nella presenza di «estese e permanenti colonie di muffa e scrostamenti degli intonaci». I lavori di manutenzione straordinaria delle coperture e delle facciate già avviati nel 2023 sarebbero stati interrotti a causa di una rilevata «erronea progettazione del trattamento delle facciate», trattate come pareti verticali e per questa ragione non impermeabilizzate, quando invece si trattava di pareti oblique che avrebbero necessitato anch'esse di tale trattamento.

Il carcere di Sollicciano sarebbe poi afflitto da mancanza di acqua calda nelle camere detentive, in contrasto con quanto previsto dall'art. 7, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà). Tale problema sarebbe aggravato dalla impossibilità, per i detenuti, di fruire quotidianamente delle docce comuni, nelle quali comunque spesso non vi sarebbe acqua calda. Il rimettente sottolinea, sul punto, come la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo consideri la mancanza di acqua calda per i detenuti come indicatore della loro sottoposizione a trattamenti inumani e degradanti (è citata la sentenza 24 luglio 2012, Iacov Stanciu contro Romania). Gli interventi posti in essere dall'amministrazione per ovviare a questo problema non avrebbero ancora interessato la sezione in cui si trova il reclamante, sicché l'ordine del Tribunale di sorveglianza sarebbe, anche sotto questo profilo, rimasto inadempiuto.

Ulteriori criticità sarebbero rappresentate dai frequenti guasti nel sistema di riscaldamento e dalla complessiva notoria situazione di sovraffollamento del carcere.

Il rimettente dà atto, tra l'altro, di una nota in data 27 ottobre 2025 della direzione del carcere, in cui si riferisce degli interventi di manutenzione ordinaria del carcere in corso di attuazione e di una ispezione presso la camera detentiva occupata dal detenuto, in esito alla quale si erano accertati aloni e muffe dovute a infiltrazioni d'acqua; e menziona altresì una relazione datata 4 dicembre 2025 del Direttore generale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, in cui si riferisce dell'avvio della procedura di gara per l'affidamento della progettazione esecutiva degli interventi indispensabili, per il cui completamento sono tuttavia stimati circa 55 mesi, esclusi i tempi del collaudo tecnico-amministrativo. Ciò, osserva il rimettente, renderebbe «del tutto superflua la nomina di un commissario ad acta il quale, ancorché si surrogasse all'Amministrazione inadempiente, comunque non potrebbe che limitarsi ad avviare celermente la procedura esecutiva senza tuttavia incidere sui tempi di esecuzione», e senza comunque essere dotato di poteri eccezionali di spesa.

L'ordinanza di rimessione sottolinea quindi che il Presidente del Tribunale di sorveglianza aveva sottoscritto, già nell'aprile 2024 e nel marzo 2025, «due specifici atti di prospettazione al Ministro della Giustizia ai sensi dell'art. 69, comma 1 o.p.», con cui aveva segnalato le gravi carenze menzionate, direttamente constatate anche in seguito a plurime visite in istituto, senza che ciò fosse valso a rimuovere le carenze stesse.

Dovrebbe conseguentemente ritenersi «che il reclamante allo stato non abbia ottenuto la rimozione del grave pregiudizio essendo l'Amministrazione rimasta oggettivamente inadempiente se non per quei singoli interventi di cui si è detto, nel caso di specie totalmente inefficaci a tutelare il diritto del detenuto».

Quest'ultimo sarebbe attualmente sottoposto a una condizione configurante un trattamento inumano e degradante, caratterizzato da «un'afflittività non giustificata dallo stato detentivo», anche per l'effetto di accumulo dei singoli fattori sin qui evidenziati, dalla quale discenderebbe anche «una percezione di sé caratterizzata da grave umiliazione». Il problema centrale non sarebbe rappresentato tanto dal sovraffollamento, quanto dalle «complessive condizioni di vita detentiva (afferenti [al]la salubrità delle camere di pernottamento e degli spazi comuni) assolutamente intollerabili», le quali risulterebbero incompatibili con i principi di non disumanità della pena (art. 27, terzo comma, Cost.), di rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2 Cost.) e della dignità sociale del detenuto (art. 3 Cost.).

Il rimettente precisa, ancora, che il detenuto non potrebbe allo stato beneficiare di alcuna misura extramuraria. Pertanto, l'unico rimedio a sua disposizione sarebbe il reclamo giurisdizionale di cui all'art. 35-*bis* ordin. penit. e il conseguente giudizio di ottemperanza, allo scopo di ottenere la cessazione della situazione antigiuridica che lo riguarda: rimedio che, tuttavia, sarebbe risultato inefficace.

Sarebbe conseguentemente necessario, per assicurare tutela ai diritti del detenuto, utilizzare la «disposizione di "chiusura"» rappresentata dall'art. 147 cod. pen., già oggetto di una questione di legittimità costituzionale a suo tempo sollevata dai Tribunali di sorveglianza di Venezia e di Milano. Questione che questa Corte ha bensì dichiarato inammissibile con la sentenza n. 279 del 2013, fornendo però una serie di precisazioni che l'odierna ordinanza di rimessione intende «riprendere».

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il Tribunale rimettente osserva che tanto la propria precedente ordinanza del 13 giugno 2024 quanto la sentenza della Corte di cassazione del 7 novembre successivo - entrambe rese sull'istanza di detenzione domiciliare proposta dal detenuto il 2 maggio 2024 - hanno prospettato una possibile fondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale già allora proposti dall'istante nell'ipotesi in cui il rimedio ordinario di cui all'art. 35-*bis* ordin. penit. si fosse rivelato in concreto ineffettivo, sì da far apparire il differimento della pena - o, in suo luogo, la detenzione domiciliare "in deroga" - come l'unica soluzione percorribile per assicurare tutela al diritto del detenuto.

La mancata previsione, nell'art. 147 cod. pen., del differimento facoltativo della pena in questa ipotesi si porrebbe in contrasto con il principio di umanità della pena e con la sua finalità rieducativa sanciti dall'art. 27, terzo comma, Cost. e dall'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 3 CEDU, nonché con il «principio inviolabile della dignità della persona che la Repubblica in ogni caso garantisce a norma dell'art. 3 Cost. e che a sua volta è presupposto dell'art. 27 Cost.».

L'art. 147 cod. pen., «applicabile perfino ai condannati alla pena dell'ergastolo», costituirebbe «applicazione del principio costituzionale di non disumanità della pena». Esso sarebbe espressione dell'«esigenza che il soggetto non venga sottoposto ad una pena più grave di quella comminata»: esigenza che «risulterebbe contraddetta se, per particolari condizioni 'fisiche' del soggetto» (come AIDS conclamato o altra malattia particolarmente grave, condizione di gravidanza o puerperio) «la carcerazione incidesse in definitiva non soltanto sulla libertà ma anche sull'integrità personale». Analogamente il differimento facoltativo della pena sarebbe applicabile nell'ipotesi di domanda di grazia, ciò che troverebbe fondamento «nella giusta preoccupazione del legislatore che, nelle more dell'istruttoria della pratica di grazia, il condannato possa essere sottoposto all'esecuzione della pena prima che la sua istanza venga esaminata e decisa».

Nel caso ora all'esame, caratterizzato dalla presenza di un trattamento inumano e degradante, il Tribunale rimettente si troverebbe invece nell'impossibilità di disporre il differimento facoltativo della pena, perché l'ipotesi in questione non è espressamente contemplata dall'art. 147 cod. pen.

Il sistema delle norme attualmente vigenti, d'altra parte, non sarebbe idoneo ad assicurare la cessazione di un trattamento inumano in essere: «[a]nche a voler concedere che il Tribunale di sorveglianza in accoglimento del ricorso avesse potuto ordinare, in luogo dell'effettuazione dei lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, il mero trasferimento del ricorrente presso una diversa stanza detentiva apparentemente in condizioni migliori (da escludere nel caso del carcere di Sollicciano per le ricordate condizioni di ordine generale e di sovraffollamento che affliggono l'intera struttura), non è chi non veda come, rendendo conforme al senso di umanità l'esecuzione penale nella cella ad quam, ciò avrebbe comportato la disumanità dell'esecuzione della pena nella cella a qua, nella quale subito l'Amministrazione avrebbe allocato altro detenuto al posto del ricorrente vittorioso nella prima, e così via. Poiché appartiene al fatto notorio la circostanza che la capienza (sia regolamentare sia tollerabile) degli istituti di pena italiani è di gran lunga inferiore rispetto alla grandezza delle effettive presenze, tale strumento di tutela sarebbe dunque rimasto inefficace ed anzi avrebbe perpetuato nei confronti di altri detenuti la situazione di intollerabile sofferenza. Nemmeno il trasferimento in un altro istituto, fermo restando che esso dovrebbe avvenire nel rigoroso rispetto dell'art. 42, comma 2, o.p. (vicinanza al luogo di dimora dei familiari o al "centro di riferimento sociale"), potrebbe di fatto garantire una situazione di ripristino della legalità, per gli stessi motivi immediatamente qui sopra espressi: in ogni caso si tratta di un provvedimento che l'Amministrazione non ha in concreto inteso adottare nei riguardi del reclamante che ancor oggi si trova ristretto nel carcere di Sollicciano».

Nel caso del reclamante nel giudizio *a quo*, invece, potrebbe agevolmente prospettarsi un differimento «anche nelle forme eventuali della detenzione domiciliare ex art. 47-*ter* co. 1-*ter* o.p.», disponendo il condannato di un idoneo domicilio. Il pericolo poi di commissione di delitti, «dopo oltre 5 anni di ininterrotta detenzione ed una buona adesione al trattamento», non apparirebbe «'concreto', potendo soprattutto la residua pericolosità essere contenuta dai limiti e dalle vincolanti prescrizioni, appunto, di una misura domiciliare 'in surroga', anche eventualmente con l'adozione delle particolari modalità di controllo di cui all'art. 58-*quinquies* o.p. (cd "braccialetto elettronico")».

La denunciata lacuna normativa non potrebbe però essere colmata mediante una interpretazione conforme a Costituzione, stante il carattere tassativo dell'elenco delle ipotesi di differimento facoltativo della pena, che debbono considerarsi altrettante eccezioni «alla regola generale per cui le pene detentive vanno sempre eseguite»: il che escluderebbe

una estensione analogica della disposizione, stante il «divieto di cui all'art. 14 prel.». Tale conclusione sarebbe confermata a contrario dalla sentenza n. 99 del 2019 di questa Corte, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, ordin. penit., consentendone l'applicazione ai casi di infermità psichica sopravvenuta, proprio sul presupposto della tassatività e non estensibilità analogica dell'elenco di ipotesi di differimento facoltativo della pena contenuto nell'art. 147 cod. pen.

Non sarebbe, in particolare, possibile «estendere il concetto di 'grave infermità fisica' fino al punto di ricomprendervi i casi di una compromissione dell'integrità psico-fisica della persona detenuta che sia conseguenza non di uno stato patologico ma di una condizione di detenzione 'inumana' per le condizioni materiali in cui la pena stessa viene eseguita».

Il rimettente precisa quindi di aspirare a una «pronuncia manipolativa di tipo additivo che detti una "rima possibile" per la parte in cui la norma "di chiusura" sul differimento della pena (e per necessaria consequenzialità la norma che prevede la detenzione domiciliare "in surroga") non prevede anche la riferita ipotesi», ossia la situazione in cui gli altri rimedi previsti dall'ordinamento per far cessare il trattamento inumano e degradante in atto si rivelino inefficaci.

Il rimettente sottolinea che con la sentenza n. 279 del 2013 questa Corte ha ritenuto di non potersi sostituire al legislatore in ragione della prospettabilità di una pluralità di soluzioni al «grave problema» sollevato dai rimettenti, riservandosi tuttavia, «nel caso di inerzia legislativa», di intervenire nuovamente allo scopo di adottare le necessarie decisioni dirette a far cessare l'esecuzione della pena in condizioni contrarie al senso di umanità, come specificato dal comunicato stampa che all'epoca accompagnò la sentenza.

Il giudice *a quo* prosegue illustrando più nel dettaglio le ragioni dell'illegittimità costituzionale denunciata, soffermandosi sulla necessità che l'esecuzione della pena non avvenga in condizioni contrarie al senso di umanità, come più precisamente definite dalla giurisprudenza della Corte EDU in sede di interpretazione dell'art. 3 CEDU, e in definitiva al principio della dignità della persona, che è espressamente menzionato nell'art. 3 Cost., ma è altresì riconducibile al novero dei diritti inviolabili proclamati dall'art. 2 Cost., costituendo anzi elemento «costitutivo di quella identità costituzionale che la Corte stessa ritiene indisponibile al potere di revisione e limite "interno" e "controlimite" esterno insuperabile» (è citata la sentenza n. 125 del 2025 di questa Corte). Sarebbe inoltre violato l'art. 27, terzo comma, Cost. anche sotto il profilo del finalismo rieducativo, giacché «[o]gni pena eseguita in condizioni di "inumanità" non può mai dispiegare pienamente la sua finalità rieducativa poiché la restrizione in spazi angusti, a ridosso di altri corpi, in condizioni di degrado e di insalubrità, produce invalidazione di tutta la persona e quindi deresponsabilizzazione e rimozione del senso di colpa, non inducendo nel condannato quel significativo processo modificativo che, attraverso il trattamento individualizzato, consente l'instaurazione di una normale vita di relazione».

Rammenta, quindi, esempi tratti da altre giurisdizioni straniere, in cui si sarebbe fatta applicazione proprio dello strumento del differimento della pena «in situazioni di palese violazione del divieto di 'pene crudeli'»; e si sofferma infine sul contrasto della vigente disciplina con lo stesso principio di legalità della pena di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., che comporterebbe «l'esigenza che il detenuto non sia sottoposto a una pena più grave di quella prevista dalla legge e pronunciata dal giudice, esigenza viceversa contraddetta proprio da una carcerazione contraria al senso di umanità, la quale rappresenta un "di più" di punizione privo di base legislativa».

Il Tribunale conclude ribadendo che il proprio obiettivo «non è quello di introdurre nel sistema uno strumento capace di porre termine al sovraffollamento carcerario né quello di risolvere le annose questioni "edilizie" delle strutture penitenziarie italiane», ma quello di «apprestare una tutela per il singolo che, di volta in volta, si trovi a subire un trattamento non conforme ai principi fissati dall'art. 27, terzo comma, Cost.».

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

2.1.- Premessa un'estesa ricognizione degli strumenti che consentono all'ordinamento di assicurare una risposta a situazioni di trattamento non conformi al senso di umanità - strumenti articolati in «rimedi preventivi, rimedi compensativi, trasferimenti, interventi organizzativi, ordini conformativi» -, l'interveniente solleva quattro diverse eccezioni di inammissibilità.

2.1.1.- Le questioni sarebbero anzitutto irrilevanti, dal momento che il giudice *a quo* non avrebbe chiarito «in termini sufficientemente puntuali per quale ragione gli strumenti già approntati dall'ordinamento non siano idonei a fronteggiare le situazioni denunciate nel procedimento *a quo*», e in particolare perché - dopo l'esperimento dello specifico rimedio del reclamo ex art. 35 ordin. penit., e dopo l'adozione da parte del giudice di prescrizioni all'amministrazione penitenziaria dirette alla rimozione delle criticità denunciate dal detenuto - «non possano essere ulteriormente utilizzati i rimedi conformativi già previsti dall'ordinamento penitenziario, eventualmente anche attraverso l'esercizio dei poteri sostitutivi e di vigilanza attribuiti alla magistratura di sorveglianza».

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, il Tribunale di sorveglianza potrebbe infatti nominare un commissario ad acta. Ciò, contrariamente a quanto sostenuto dal rimettente, non potrebbe essere considerato inutile: se alcuni interventi ordinati dal Tribunale medesimo sarebbero di portata strutturale e richiederebbero tempi molto lunghi di esecuzione, sarebbe comunque possibile rimuovere almeno alcune delle criticità esistenti, il cui effetto cumulativo rende il trattamento inumano. D'altra parte, l'amministrazione avrebbe già posto in essere molteplici interventi migliorativi, quali il riavvio della progettazione esecutiva della manutenzione delle coperture e delle facciate oblique del carcere e l'aggiudicazione dei relativi lavori, l'avvio degli interventi strutturali e impiantistici volti a dotare le celle di acqua calda, il completamento della disinfestazione da insetti, roditori e parassiti.

In ogni caso, il Tribunale rimettente non avrebbe «in alcun modo valutato la possibilità di soluzioni alternative, che potrebbero essere percorse nel caso in cui le condizioni della struttura non fossero in alcun modo rimediabili o, almeno, non fossero riportabili ad una dimensione di disagio tale da non comportare un trattamento inumano». L'ordinanza non chiarirebbe, in particolare, perché soltanto la sospensione della pena potrebbe rimuovere il pregiudizio lamentato dal detenuto, e non - invece - altre misure quali il trasferimento del detenuto ad altro istituto, interventi organizzativi interni ovvero «ulteriori misure conformative rivolte all'amministrazione penitenziaria».

2.1.2.- In secondo luogo, la questione sarebbe inammissibile «perché l'intervento richiesto implica scelte di conformazione normativa riservate alla discrezionalità del legislatore».

Il rimettente chiederebbe di fatto a questa Corte di inserire «una nuova figura di estinzione della pena, o un surrogato di essa, non tipizzata e rimessa al libero apprezzamento del giudice dell'esecuzione», in aperto contrasto «con il principio di tassatività che governa la materia penale e, segnatamente, il sistema dell'esecuzione della pena»; sistema, quest'ultimo, a sua volta fondato sul «principio generale di indefettibilità dell'esecuzione penale», cui le ipotesi di differimento previste dagli artt. 146 e 147 cod. pen. apporterebbero limitate e puntuali eccezioni.

Il petitum del rimettente tenderebbe invece a far dipendere il differimento non già da una condizione soggettiva del detenuto contemplata dal legislatore, «bensì dalle caratteristiche dell'istituto penitenziario e dal grado di salubrità dello stesso». Ciò snaturerebbe la *ratio* della norma, costruita attorno a ipotesi ben determinate di incompatibilità con il regime carcerario delle eccezionali condizioni soggettive del detenuto, e determinerebbe «un significativo mutamento della funzione sistematica del differimento della pena, trasformandolo da rimedio individuale eccezionale correlato alla particolare vulnerabilità del soggetto in uno strumento generale di reazione rispetto alle criticità del circuito penitenziario», imperniato su una clausola applicativa dai contorni elastici e indeterminati («condizioni contrarie al senso di umanità» del singolo istituto): con conseguente «attribuzione al magistrato di sorveglianza di un margine di apprezzamento estremamente ampio nella individuazione dei presupposti del rinvio dell'esecuzione».

2.1.3.- In terzo luogo, l'interveniente eccepisce la «non corretta ricostruzione del quadro normativo della fattispecie denunciata», poiché il diritto vivente già contemplerebbe «diversi istituti volti a regolamentare la corretta esecuzione, rectius sospensione, della pena nelle diverse ipotesi di incompatibilità della stessa con la salute del condannato», quali individuate in particolare dagli artt. 146 e 147 cod. pen. e dall'art. 47-*ter* ordin. penit. Nella prospettiva del rimettente, il differimento della pena dovrebbe invece trasformarsi «in uno strumento generale di reazione rispetto alle criticità organizzative o strutturali dell'amministrazione penitenziaria, con evidente alterazione della funzione propria dell'istituto e del complessivo equilibrio del sistema esecutivo delineato dal legislatore».

2.1.4.- In quarto luogo, le questioni sarebbero inammissibili per «omessa motivazione o di puro stile» rispetto ai parametri costituzionali evocati.

2.2.- Nel merito, le questioni sarebbero comunque manifestamente infondate.

La definizione di «condizioni contrarie al senso di umanità» che il rimettente vorrebbe innestare nell'art. 147 cod. pen. e, conseguentemente, nell'art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, ordin. penit. trasformerebbe «lo strumento straordinario del rinvio facoltativo in un istituto dall'applicazione del tutto discrezionale e disomogenea da un ufficio giudiziario ad un altro», stante l'«assoluta assenza di tassatività di un simile concetto», peraltro del tutto eccentrico rispetto alle ipotesi già disciplinate dalle disposizioni censurate.

In ogni caso, il sistema predisporrebbe già strumenti alternativi diretti a consentire un bilanciamento tra l'esecuzione della pena e l'insorgere di situazioni patologiche: ciò che garantirebbe la sua adeguatezza complessiva rispetto alla tutela dei diritti fondamentali del condannato, da bilanciare - comunque - con l'interesse alla «sicurezza collettiva». La soluzione prospettata dal rimettente determinerebbe invece «un rischio di elusione della certezza della pena e di eccessiva discrezionalità in capo al giudice dell'esecuzione».

Ad ogni modo, con riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost., l'ordinamento non consentirebbe affatto che la pena sia eseguita in forme contrarie al senso di umanità, giacché quando la lesione del principio «discenda dalle concrete modalità organizzative o materiali della detenzione», gli artt. 35-*bis* e 69 ordin. penit. già offrirebbero rimedi adeguati.



Quanto all'art. 2 Cost., il riconoscimento dei diritti inviolabili del detenuto «non impone che la loro tutela debba necessariamente realizzarsi attraverso il rinvio dell'esecuzione della pena.[...]. Il differimento resta un rimedio eccezionale ancorato a condizioni soggettive tipizzate, mentre le violazioni derivanti dalle condizioni dell'istituto penitenziario trovano risposta nei rimedi conformativi e giurisdizionali previsti dall'ordinamento penitenziario».

Rispetto alla doglianza riferita all'art. 25, secondo comma, Cost., sarebbe proprio la soluzione prospettata dal rimettente a risultare fondata su presupposti elastici e non tipizzati, mentre la disciplina vigente sarebbe coerente con il principio di legalità e tassatività, individuando in modo puntuale le ipotesi in cui la pena può essere rinviata.

Quanto, infine, all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 3 CEDU, la giurisprudenza convenzionale non imporrebbe di prevedere il differimento della pena quale rimedio necessario rispetto a condizioni detentive degradanti, ma soltanto «che siano assicurati rimedi effettivi, preventivi e compensativi, idonei a far cessare o riparare trattamenti incompatibili con la dignità della persona». Strumenti, per l'appunto, già esistenti nell'ordinamento italiano.

3.- Si è costituito in giudizio L. E., ricorrente nel giudizio principale, chiedendo che le questioni siano ritenute ammissibili e fondate.

Dopo aver precisato che le questioni sollevate dal rimettente coinvolgono tanto l'art. 147 cod. pen. quanto l'art. 47-*ter*, comma 1-*ter* (nonché, secondo la parte, il successivo comma 1-*quater*), ordin. penit., la difesa del ricorrente ripercorre adesivamente l'*iter* motivazionale dell'ordinanza di rimessione, soffermandosi altresì su varie pronunce di questa Corte che hanno sottolineato la necessità di assicurare che il trattamento penitenziario resti sempre conforme al principio di umanità e sia informato al rispetto della dignità umana (così, in particolare, la sentenza n. 10 del 2024).

La parte sottolinea, quindi, come - a tredici anni dalla sua introduzione nell'ordinamento - il rimedio di cui all'art. 35-*bis* ordin. penit. si sia rivelato inefficace rispetto a violazioni del tipo di quella denunciata nel procedimento principale, contro la quale questa Corte aveva già statuito, nella sentenza n. 279 del 2013, che «non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa». A quell'epoca, i detenuti presenti nelle carceri italiane erano quasi 65.000: numero che sostanzialmente corrisponderebbe a quello attuale, a fronte di poco più di 46.000 posti regolamentari.

Occorrerebbe, quindi, introdurre un «rimedio estremo, il quale, quando non sia altrimenti possibile mediante le ordinarie misure dell'ordinamento penitenziario, permetta una fuoriuscita del detenuto dal circuito carcerario, eventualmente correlata all'applicazione nei suoi confronti di misure sanzionatorie e di controllo non carcerarie». Nemmeno il trasferimento in un altro carcere, infatti, varrebbe a risolvere il problema, giacché tale rimedio «determinerebbe violazione dell'art. 42, comma 2, o.p.».

La parte si sofferma quindi sulla giurisprudenza convenzionale in materia di art. 3 CEDU e condizioni carcerarie, richiamando altresì la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in tema di mandato di arresto europeo e condizioni detentive dello Stato richiedente, che potrebbe essere utilizzata in chiave interpretativa dei principi costituzionali e convenzionali qui pertinenti; e invoca, in definitiva, una sentenza additiva, che - sul modello di quanto statuito con la sentenza n. 99 del 2019 - consenta al tribunale di sorveglianza di disporre il differimento facoltativo della pena, e conseguentemente la detenzione domiciliare "in deroga", senza automatismi e sulla base di una valutazione caso per caso dell'assenza del concreto pericolo di commissione di nuovi delitti.

4.- Con decreto presidenziale del 30 giugno 2026 sono state ammesse sei opinioni di altrettanti amici curiae, i quali hanno tutti argomentato a sostegno della fondatezza delle questioni prospettate.

4.1.- L'associazione Antigone Onlus si sofferma in particolare sulle condizioni critiche del carcere di Sollicciano, così come risultanti dalla relazione per il 2025 del Garante regionale delle persone private della libertà per la Regione Toscana, oltre che da una visita effettuata nel marzo 2025 dalla stessa Associazione. Sottolinea quindi l'insostenibilità della situazione generale delle carceri italiane, che presentano oggi un tasso di sovraffollamento del 139 per cento, persino superiore a quello che caratterizzava il sistema penitenziario italiano all'epoca della sentenza Torreggiani e altri contro Italia (Corte europea dei diritti dell'uomo, sezione seconda, sentenza 8 gennaio 2013) e della sentenza n. 279 del 2013 di questa Corte: ciò che renderebbe «pressoché inutile, se non impossibile» un rimedio individuale come lo spostamento del detenuto in un'altra camera di detenzione o il suo trasferimento in altro istituto penitenziario. Rammenta, infine, gli obblighi internazionali e derivanti dal diritto dell'Unione che gravano sul nostro Paese in relazione alla situazione carceraria, e in particolare il divieto di sottoporre i detenuti a trattamenti inumani o degradanti - divieto che ha carattere assoluto e non derogabile.

4.2.- L'associazione «Passione civile con Valerio Onida» sottolinea anzitutto che le questioni prospettate, ove doverosamente perimetrate, mirerebbero non già a consentire al giudice di disporre il semplice rinvio della pena sino a quando cessino le situazioni di degrado carcerario, bensì a rendere possibile l'espiazione della pena detentiva in sede domiciliare. Per effetto della dichiarazione di fondatezza delle questioni medesime, lo Stato «non rinuncerebbe affatto alla sua pretesa punitiva nei confronti del condannato, ma semplicemente consentirebbe di mutare il luogo della pena, garantendo così la dignità della persona detenuta»; e ciò attraverso una valutazione discrezionale in capo al giudice di

sorveglianza, avente ad oggetto l'«applicazione facoltativa della pena domiciliare», immutata nel quantum rispetto alla pena carceraria.

Osserva quindi come il rimedio del giudizio di ottemperanza, almeno nella sua attuale configurazione, non sia idoneo a garantire un'efficace tutela del diritto del condannato a non subire un trattamento inumano e degradante, quantomeno laddove la violazione dipenda da condizioni strutturali dell'istituto nel quale il detenuto si trova. Persino la nomina di un commissario ad acta potrebbe, in simili condizioni, rivelarsi priva di reale capacità ripristinatoria, giacché questi potrebbe sì sostituirsi all'amministrazione nell'adozione di atti dovuti, ma non potrebbe, «da solo e nell'immediatezza, creare posti detentivi, reperire risorse strutturali o rimuovere condizioni materiali di degrado radicate nel complessivo assetto dell'istituto».

La soluzione tracciata dal rimettente si prospetterebbe dunque come costituzionalmente adeguata, e dotata di una sua intrinseca ragionevolezza, dal momento che lo Stato «non solo risparmierebbe l'esborso connesso al risarcimento» dovuto in forza dell'art. 35-*ter* ordin. penit., ma non dovrebbe nemmeno rinunciare all'integrale esecuzione della pena, come avviene invece per effetto della riduzione della pena prevista da quest'ultima disposizione.

4.3.- L'Unione delle camere penali italiane (UCPI) ritiene anzitutto rilevanti le questioni proposte, non sussistendo allo stato un rimedio di carattere generale che consenta alla magistratura di sorveglianza di porre fine a uno stato detentivo contrario alla dignità della persona. Ciò sarebbe dimostrato dalla circostanza che, nel caso oggetto del giudizio *a quo*, sono stati esperiti inutilmente tutti i rimedi previsti dall'art. 35-*bis* ordin. penit., non essendo d'altra parte percorribile la via della nomina di un commissario ad acta, il quale non disporrebbe comunque dei poteri straordinari di spesa necessari ai fini dell'esecuzione di un intervento strutturale sul carcere in cui il reclamante si trova.

In una tale situazione, il rimedio invocato del «rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena, eventualmente nelle forme della detenzione domiciliare, sulla base di una valutazione individualizzata che bilanci il diritto fondamentale del condannato alla dignità e alla integrità psico-fisica con le esigenze di sicurezza collettiva», costituirebbe una soluzione imposta dall'art. 27, terzo comma, Cost. e dall'art. 3 CEDU, oltre che dallo stesso principio di legalità della pena, posto che «perpetuare una carcerazione contraria al senso di umanità rappresenta un "di più" di punizione privo di base legislativa».

La soluzione prospettata dal rimettente, inoltre, apparirebbe «coerente con la traiettoria evolutiva tracciata dalla sentenza n. 279 del 2013 e con gli ulteriori sviluppi della giurisprudenza costituzionale in materia di esecuzione penale, che ha già riconosciuto la possibilità di interventi additivi "a rime possibili" in materia penale ed esecutiva» (è citata la sentenza di questa Corte n. 99 del 2019).

L'amicus sottolinea, quindi, come l'inerzia legislativa sia divenuta essa stessa «una componente strutturale della violazione»: l'assenza di un rimedio preventivo "estremo", che consenta al giudice di interrompere l'esecuzione in contesti detentivi strutturalmente incompatibili con l'art. 27, terzo comma, Cost., renderebbe infatti «sistematica la trasformazione della pena legale in una pena di fatto più grave, priva di base legislativa e non rieducativa». A fronte, dunque, di tale pluriennale inerzia, nonostante il monito contenuto nella sentenza n. 279 del 2013 di questa Corte, l'addizione richiesta non lederebbe la discrezionalità del legislatore, rappresentando «se non una rima obbligata, almeno una ragionevole rima possibile al fine di ottemperare» agli imperativi costituzionali e convenzionali.

4.4.- L'Associazione italiana dei professori di diritto penale osserva, essa pure, che la soluzione prospettata dal rimettente rientrerebbe nell'ambito di quelle costituzionalmente adeguate, segnate da «grandezze già presenti nel sistema normativo nazionale e sovranazionale e da punti di riferimento univoci».

Sottolinea quindi che la violazione del diritto del condannato cui il rimedio invocato dovrebbe porre rimedio non deriverebbe soltanto dal sovraffollamento, quanto soprattutto dal mancato rispetto dei parametri minimi di sicurezza, salubrità e igiene degli spazi detentivi, così come risultanti dalla copiosa giurisprudenza della Corte EDU puntualmente citata nell'opinione, riguardanti più in particolare le gravi carenze strutturali degli istituti (in termini ad esempio di deterioramento delle strutture e inadeguatezza delle condizioni termiche delle celle) e l'inadeguatezza degli spazi detentivi (caratterizzati in particolare dalla presenza di parassiti, dall'insufficienza di docce e dall'assenza di acqua calda).

Insiste poi sull'ineffettività dei rimedi esistenti, evidenziando come l'esperimento del reclamo di cui all'art. 35-*bis* ordin. penit. non sia valso a garantire all'istante nel procedimento *a quo* un'adeguata tutela, non avendo l'amministrazione adempiuto all'ordine di rimuovere le condizioni che renderebbero non compatibile la detenzione del reclamante con gli standard costituzionali e convenzionali.

Nel caso concreto, anche la nomina di un commissario ad acta si rivelerebbe d'altra parte inutile, a fronte della necessità di eseguire lavori strutturali sull'edificio la cui esecuzione richiederebbe anni. In questa situazione, il condannato sarebbe di fatto costretto «a subire, sine die, condizioni di detenzione inumana»; il che svuoterebbe di significato la stessa tutela giurisdizionale garantita dall'art. 35-*bis* ordin. penit., in violazione dell'art. 13 CEDU che richiede un

rimedio effettivo - in termini di accessibilità, adeguatezza e sollecitudine, come risulta dalla pertinente giurisprudenza di Strasburgo, anch'essa puntualmente citata - alla violazione dei diritti convenzionali.

Sarebbe pertanto necessaria l'introduzione, da parte di questa Corte, di un "rimedio estremo" che presenti queste caratteristiche, in chiave sussidiaria rispetto ai rimedi già esistenti, in grado di garantire - laddove questi ultimi si rivelino impraticabili e/o ineffettivi - l'immediata fuoriuscita del detenuto dal circuito carcerario.

Il rimedio in questione, d'altra parte, non potrebbe rinvenirsi nel trasferimento del detenuto, in quanto una simile soluzione difetterebbe del carattere di generalità necessario a un rimedio di chiusura: un tale provvedimento sarebbe, in effetti, «praticabile solo nelle ipotesi, infrequenti, in cui non vada a discapito di altri diritti fondamentali, quali il diritto alle relazioni familiari o al trattamento rieducativo, che potrebbero essere compromessi se il detenuto fosse collocato in un carcere lontano dalla famiglia o qualora lo spostamento causasse l'interruzione del percorso di recupero, fondato su attività lavorative o formative intraprese nel precedente istituto (*cfr.* art. 42 o.p.)». Un tale rimedio, comunque, anche se ordinato dal magistrato di sorveglianza, dipenderebbe pur sempre da un facere dell'amministrazione penitenziaria, e rischierebbe «di rimanere ineseguito tutte le volte in cui, in un sistema penitenziario afflitto da strutturali e gravi condizioni di sovraffollamento, non risulti possibile».

Dopo avere rammentato come nell'ordinamento francese, in seguito a due sentenze del Conseil constitutionnel (sentenze 2 ottobre 2020, n. 2020-858/859, M. Geoffrey F. et autre e 16 aprile 2021, n. 2021-898, Section française de l'observatoire international des prisons), il legislatore abbia introdotto uno specifico strumento - il cosiddetto "recours de dignité" (art. 803-8 del codice di procedura penale francese) - «che attribuisce al giudice il potere di ordinare la scarcerazione dell'imputato o l'applicazione di una misura alternativa al condannato, qualora i rimedi interni, trasferimento compreso, risultino impraticabili», l'amicus sottolinea come la soluzione prospettata dal rimettente appaia «animata da ragionevole prudenza», consentendo al giudice di tenere in considerazione le esigenze di sicurezza collettiva, e di negare per converso la misura qualora sussista - come prescritto dal quarto comma dell'art. 147 cod. pen. - un concreto pericolo di commissione di delitti. La durata del differimento, ed eventualmente della detenzione domiciliare "in deroga", potrebbe d'altra parte essere stabilita in concreto dal giudice «sulla base di una ragionevole prognosi, vuoi della risoluzione dei problemi che determinano in concreto le condizioni di invivibilità della struttura detentiva, vuoi della possibilità di un trasferimento compatibile con il rispetto dei diritti del detenuto».

In alternativa alla soluzione prospettata dal rimettente, l'amicus suggerisce altresì a questa Corte la possibilità di un intervento sul solo art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, ordin. penit., sulla falsariga di quanto già avvenuto con la sentenza n. 99 del 2019. In particolare, l'ambito applicativo della sola detenzione "in deroga" potrebbe essere esteso in presenza di una situazione di incompatibilità delle condizioni carcerarie con i diritti costituzionali e convenzionali del condannato.

In ogni caso, l'amicus esprime la propria contrarietà alla prospettiva di una decisione di questa Corte che si limitasse a un mero monito al Parlamento o a una «declaratoria di incostituzionalità differita, in attesa di un intervento del legislatore», soluzioni che si tradurrebbero «in un intollerabile ulteriore differimento della tutela di diritti fondamentali» dei condannati; e auspica, pertanto, una dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, «nella parte in cui non prevedono l'ipotesi di rinvio facoltativo, per un tempo determinato, dell'esecuzione quando la pena debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità determinate da gravi carenze strutturali dell'istituto di pena e dall'insalubrità degli spazi detentivi, previo inutile esperimento del rimedio di cui all'articolo 35-*bis* o.p.».

4.5.- L'associazione «Società della ragione» rammenta anzitutto che il settimo rapporto periodico sull'Italia del Comitato contro la tortura delle Nazioni unite, pubblicato nel maggio 2026, esprime ai paragrafi 27 e 28 una serie di preoccupazioni sul sovraffollamento delle carceri italiane, caratterizzato da migliaia di detenuti che possono contare su uno spazio individuale inferiore a 4 metri quadrati, oltre che sul complessivo deterioramento delle condizioni materiali di detenzione, anche in relazione al ridotto accesso ad attività educative, ricreative e lavorative, nonché alla carenza di personale.

Peraltro, osserva che le odierne questioni non si focalizzerebbero sul sovraffollamento in quanto fenomeno sistemico, quanto sulla specifica lesione del diritto di singoli condannati a non subire trattamenti inumani o degradanti, rispetto ai quali mancherebbe un rimedio concretamente attivabile per far cessare la violazione. Il rimedio di cui all'art. 35-*bis* ordin. penit., introdotto dal legislatore per rispondere al preciso monito contenuto nella sentenza n. 279 del 2013 - ove si invocava la previsione di meccanismi idonei a garantire l'effettiva ottemperanza dei provvedimenti adottati a tutela delle persone detenute -, presenterebbe tuttora deficit significativi in termini di effettività e tempestività, tali da rendere necessaria l'introduzione di un "rimedio estremo" costituito dal differimento facoltativo della pena, ovvero dalla sua esecuzione in regime di detenzione domiciliare: rimedio, comunque, subordinato a una valutazione circa la residua, ma ridotta, pericolosità criminale del condannato. Ciò consentirebbe di «contemperare il rispetto del principio costituzionale di non inumanità della pena con l'esigenza di dare esecuzione al giudicato penale, tutelando altresì la sicurezza sociale, attraverso un giudizio di bilanciamento degli interessi affidato al giudice di sorveglianza,

analogamente a quanto accade con l'attuale applicazione degli artt. 147 c.p. e 47-*ter* co. 1-*ter* ord. penit.», in tutti i casi di «fallimento del procedimento di ottemperanza di cui all'art. 35 bis ord. penit.». Un simile intervento non solo affonderebbe le sue radici nella sentenza n. 279 del 2013, ma porterebbe a compimento il percorso avviato da questa Corte con l'ancor precedente sentenza n. 26 del 1999, in cui fu affermata l'essenzialità di un rimedio giurisdizionale a ogni lesione dei diritti delle persone detenute.

4.6.- La Conferenza dei garanti territoriali delle persone private della libertà traccia un quadro preliminare delle problematiche condizioni delle carceri italiane, connesso, tra l'altro: alla grave situazione di sovraffollamento, ormai pari al 139 per cento; alla fatiscenza in cui versa la generalità degli istituti (particolarmente evidente nel caso emblematico del carcere di Sollicciano), ripetutamente segnalata dai singoli garanti; alla strutturale carenza di organico; alla diversa tipologia di popolazione detenuta (composta ormai in percentuali significative di giovani adulti, nonché di tossicodipendenti e di persone affette da problemi psichiatrici), portatrice di nuovi bisogni sociosanitari di cui il carcere riesce con grande difficoltà a farsi carico; all'elevato numero di suicidi che si registrano ogni anno (91 nel 2025).

In questo contesto, l'amicus sottolinea anch'esso come già nel 2013, con la sentenza n. 279, questa Corte avesse segnalato l'urgente intervento del legislatore per affrontare questi gravi problemi. Aggiunge che i rimedi attualmente esistenti si sarebbero rivelati inefficaci; sottolinea come il cosiddetto piano carceri 2025-2027 sia inevitabilmente «scandito da tempi progettuali ed esecutivi non compatibili con l'urgenza della posizione individuale di chi oggi subisce una pena in condizioni contrarie al senso di umanità»; evidenzia come la nomina di un commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria, per quanto significativa sul piano organizzativo, confermi che il problema «richiede interventi complessi, costosi e temporalmente dilatati»; e osserva che la stessa nomina di un commissario ad acta nell'ambito del giudizio di ottemperanza non basterebbe a rimuovere nell'immediatezza la lesione dei diritti del condannato, dal momento che egli non potrebbe «creare posti detentivi, eliminare in pochi giorni infiltrazioni, muffe, infestazioni, carenze impiantistiche o deficit igienico-sanitari radicati nell'assetto materiale dell'istituto».

La situazione individuale del detenuto non potrebbe nemmeno essere rimediata attraverso il suo trasferimento in altro istituto, che dovrebbe comunque svolgersi nel rispetto dei criteri indicati dall'art. 42 ordin. penit., e che resterebbe problematico in presenza di una crisi diffusa del sistema penitenziario, rischiando così di risolversi non già nella rimozione della lesione del diritto, ma nella mera delocalizzazione del detenuto, la quale rischierebbe di «provocare una nuova compressione di altri diritti fondamentali, senza offrire una risposta stabile alla violazione originaria».

L'amicus sottolinea, quindi, come la situazione attuale rischi di esporre l'Italia a future probabili condanne da parte della Corte EDU, ed esamina la giurisprudenza costituzionale tedesca (in particolare, prima camera del primo senato, decisione 22 febbraio 2011, caso 1 BvR 409/09, Tribunale regionale e Tribunale regionale superiore di Colonia) e la recente legislazione francese - sollecitata dalle pronunce del Conseil constitutionnel, a loro volta ispirate dalla sentenza della Corte EDU, quinta sezione, 30 gennaio 2020, J. M.B. e altri contro Francia - quali modelli che contemplano la possibilità di una garanzia "di chiusura" volta ad assicurare nell'immediato la tutela della dignità delle persone detenute, laddove altri rimedi non siano praticabili.

5.- In prossimità dell'udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria illustrativa nella quale dà conto, anzitutto, di una serie di sviluppi successivi all'ordinanza di rimessione che hanno modificato la situazione di fatto oggetto del procedimento *a quo*.

5.1.- Il 28 maggio 2026 il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Firenze ha sottoposto a sequestro preventivo una serie di reparti del carcere di Sollicciano, in accoglimento della richiesta della Procura che sta procedendo per una serie di reati previsti dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), disponendo - entro i termini fissati dallo stesso provvedimento - il trasferimento dei detenuti in altre case circondariali, da individuarsi a cura del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. La memoria espone che il Tribunale del riesame di Firenze, su gravame del Ministero della giustizia, ha annullato tale decreto limitatamente alla parte in cui ordinava all'amministrazione penitenziaria il trasferimento dei detenuti entro i termini ivi previsti, confermandolo nel resto.

In ottemperanza a tale ordinanza, l'amministrazione ha eseguito lo sgombero dei reparti, trasferendo tutti i detenuti presso altri penitenziari, nelle more dell'esecuzione di lavori di ammodernamento del carcere di Sollicciano che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, dovrebbero eliminare tutte le criticità riscontrate dal rimettente.

Quanto al condannato reclamante nel procedimento *a quo*, la stessa Avvocatura generale dà atto del suo avvenuto trasferimento, il 6 maggio 2026, presso la casa di reclusione di Porto Azzurro.

La difesa statale riferisce quindi degli interventi programmati nel quadro del piano straordinario per l'edilizia penitenziaria e della novità normativa rappresentata dalla legge 5 agosto 2026, n. 140 (Disposizioni in materia di detenzione domiciliare per il recupero dei detenuti tossicodipendenti o alcoldipendenti), la quale mirerebbe a collocare in esecuzione penale esterna 8.173 persone.

5.2.- L'interveniente confuta quindi analiticamente gli argomenti sviluppati nelle opinioni degli amici curiae.

Pur riconoscendo il carattere «immediatamente precettivo del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità» e la necessità di apprestare rimedi effettivi a tutela del detenuto, la difesa statale osserva - in replica agli argomenti dell'UCPI - che molteplici sono gli strumenti che potrebbero essere utilizzati a tale scopo, inclusi quelli interni al circuito penitenziario, come i trasferimenti. In ogni caso, il rimedio ora auspicato assicurerebbe la tutela dei diritti dei condannati «in modo casuale, determinando disparità di trattamento tra i detenuti», in mancanza di un criterio idoneo a selezionare in maniera ragionevole i beneficiari delle misure fino al raggiungimento del numero di reclusi compatibile con lo stato delle strutture carcerarie. Né potrebbe affermarsi che, nel caso concreto, i rimedi conformativi previsti dall'ordinamento sarebbero risultati inutili, giacché l'amministrazione avrebbe documentato l'avvio e, per alcuni profili, il completamento di vari interventi sul carcere che hanno posto rimedio ad alcune delle criticità poste a fondamento dell'ordinanza di rimessione, come la mancanza di acqua calda e la presenza di parassiti. Tali interventi, pur se parziali, sarebbero rilevanti «ove si consideri che è la combinazione di una pluralità di criticità, e non necessariamente ciascuna di esse isolatamente considerata, a essere stata assunta dal giudice rimettente quale fondamento della valutazione di incompatibilità con il senso di umanità».

In risposta alle osservazioni dell'Associazione italiana dei professori di diritto penale, l'Avvocatura generale osserva che la pronuncia di illegittimità costituzionale dalla stessa auspicata presenterebbe significativi margini di creatività e di imprecisione, che la renderebbero problematica anche sotto il profilo della sua compatibilità con l'art. 25, secondo comma, Cost. La stessa Associazione del resto prospetta, in via alternativa, un intervento sul solo art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, ordin. penit., con ciò confermando l'assenza di un'unica soluzione costituzionalmente necessitata. In ogni caso, l'asserita ineffettività del rimedio rappresentato dalla nomina di un commissario ad acta non sarebbe condivisibile, «attesa l'ampia gamma di poteri che allo stesso possono essere riconosciuti per ovviare all[e] criticità del caso specifico».

Quanto poi alle osservazioni dell'associazione «Passione civile con Valerio Onida», l'interveniente rileva parimenti che la stessa soluzione della detenzione domiciliare "in deroga" rappresenterebbe solo una delle soluzioni possibili, che includerebbero anche gli interventi organizzativi e i trasferimenti dei detenuti.

Circa gli argomenti dei Garanti regionali, la difesa statale osserva che la rappresentazione delle generali criticità del sistema penitenziario non varrebbe a far venir meno l'estraneità dell'art. 147 cod. pen. rispetto alla funzione che si vorrebbe attribuirgli. D'altra parte, il decorso del tempo dalla sentenza n. 279 del 2013 non sarebbe di per sé idoneo «a trasformare una delle diverse soluzioni astrattamente praticabili nell'unico esito costituzionalmente consentito», risultando pur sempre necessario - come la stessa esperienza francese dimostrerebbe - un intervento del legislatore per definire la configurazione del rimedio.

In risposta poi agli argomenti dell'associazione Antigone Onlus, l'interveniente esclude che l'attuazione da assicurare all'art. 3 CEDU debba necessariamente implicare il differimento della pena. In ogni caso, nel giudizio *a quo*, occorrerebbe verificare la persistente attualità delle condizioni denunciate, prima di configurare l'esistenza di una insuperabile lacuna normativa.

5.3.- In definitiva, la pluralità delle soluzioni prospettate dagli amici curiae dimostrerebbe la praticabilità di più soluzioni differenti: constatazione, questa, che aveva già condotto questa Corte, nella sentenza n. 279 del 2013, a dichiarare inammissibili le analoghe questioni allora prospettate.

L'unico punto su cui le prospettazioni degli amici parrebbero convergere, osserva l'Avvocatura generale dello Stato, è l'asserita inidoneità del rimedio costituito dal trasferimento del detenuto in altro istituto: trasferimento che rientrerebbe, invece, tra le soluzioni evocate da questa Corte nella sentenza n. 279 del 2013 «e che ad oggi, a legislazione [in]variata, potrebbe essere disposto tanto dal TS che dal commissario ad acta nell'ambito dell'ampio margine di apprezzamento e poteri di cui lo stesso dispone».

Inoltre, a torto gli amici curiae si dorrebbero dell'inerzia del legislatore statale, dal 2013 a oggi. Una tale doglianza ignorerebbe l'introduzione dell'art. 35-*bis* ordin. penit. ad opera del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 10, che prevede uno specifico rimedio a tutela dei diritti dei detenuti durante l'esecuzione della pena, in conformità proprio a quanto invocato da questa Corte nella pronuncia in parola. Il rimedio ivi disciplinato attribuirebbe «alla magistratura di sorveglianza poteri non meramente dichiarativi, ma conformativi, consentendole di ordinare all'Amministrazione la cessazione della condotta lesiva e l'adozione delle misure necessarie alla rimozione del pregiudizio», con la previsione di «uno specifico giudizio di ottemperanza e la possibilità di nominare un commissario ad acta in caso di perdurante inadempimento dell'Amministrazione».

Nel caso oggetto del procedimento *a quo*, il rimettente non avrebbe esercitato i relativi poteri conformativi, ritenendo che la nomina del commissario non sarebbe comunque valsa a eliminare il pregiudizio lamentato dal recla-

mante. Tale valutazione non potrebbe però essere condivisa: «[s]e è pur vero che il commissario non può assumere poteri di spesa tali da sostituirsi all'Amministrazione nel rifacimento complessivo dell'istituto di detenzione, lo stesso ben potrebbe assumere decisioni specifiche ritagliate sul singolo detenuto e risolutive della situazione in cui lo stesso versa», secondo quanto indicato dalla stessa sentenza n. 279 del 2013.

La rimozione, da parte del commissario, di una parte almeno delle condizioni che rendono nel loro complesso la detenzione non più conforme agli standard di umanità avrebbe potuto, allora, incidere sull'attualità del pregiudizio lamentato dal reclamante nel procedimento *a quo* e, conseguentemente, sulla stessa rilevanza delle questioni prospettate.

Le considerazioni esposte varrebbero, altresì, a confutare gli argomenti spesi dalla difesa della parte. Pertanto, la difesa statale insiste perché le questioni prospettate vengano dichiarate inammissibili o comunque non fondate, posto che tutte le argomentazioni ex adverso dedotte non sarebbero «idonee a dimostrare né l'assenza di rimedi nell'ordinamento vigente né, soprattutto, che l'estensione degli artt. 147 c.p. e 47-*ter*, comma 1-*ter*, o.p., costituisca l'unica soluzione costituzionalmente imposta».

6.- Anche la parte ha depositato, nell'imminenza dell'udienza pubblica, memoria illustrativa nella quale, dopo aver richiamato le deduzioni svolte nell'atto di costituzione e aver analiticamente contestato le argomentazioni dell'Avvocatura generale dello Stato, ha ribadito le argomentazioni a sostegno dell'ammissibilità e della fondatezza delle questioni sollevate.

In particolare, la parte si sofferma nuovamente sulla necessità che l'ordinamento preveda un "rimedio estremo", idoneo a «interrompere (nel rispetto del giudicato) una pena divenuta costituzionalmente e convenzionalmente illegale», che frustrerebbe - per le condizioni concrete nelle quali venga eseguita - le finalità di cui all'art. 27, terzo comma, Cost. Reputa, inoltre, non fondata l'eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato relativa all'assenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, alla luce dell'abbondante giurisprudenza costituzionale recente (puntualmente citata) che ritiene invece sufficiente, ai fini dell'ammissibilità delle questioni, la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore. Ripercorre quindi adesivamente le considerazioni svolte dagli amici curiae, insistendo per l'accoglimento delle questioni sollevate.

Considerato in diritto

7.- Il Tribunale di sorveglianza di Firenze ha sollevato - in riferimento agli artt. 2, 25, secondo comma, 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 3 CEDU - questioni di legittimità costituzionale degli artt. 147 cod. pen. e 47-*ter*, comma 1-*ter*, ordin. penit., «nella parte in cui non prevedono, oltre ai casi ivi espressamente contemplati, l'ipotesi di rinvio facoltativo dell'esecuzione quando la pena debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità».

La prima di tali disposizioni - l'art. 147 cod. pen. - disciplina una serie di ipotesi e relative condizioni in presenza delle quali il giudice (e più in particolare il tribunale di sorveglianza, ai sensi dell'art. 684 del codice di procedura penale) può differire l'esecuzione di una pena. La seconda disposizione - l'art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, ordin. penit. - disciplina la cosiddetta detenzione domiciliare "in deroga", prevedendo che «[q]uando potrebbe essere disposto il rinvio obbligatorio o facoltativo della esecuzione della pena ai sensi degli articoli 146 e 147 del codice penale, il tribunale di sorveglianza, anche se la pena supera il limite di cui al comma 1, può disporre l'applicazione della detenzione domiciliare, stabilendo un termine di durata di tale applicazione, termine che può essere prorogato. L'esecuzione della pena prosegue durante l'esecuzione della detenzione domiciliare».

In sostanza, il rimettente mira a una pronuncia che preveda la possibilità per il giudice di disporre che l'esecuzione della pena sia differita ai sensi dell'art. 147 cod. pen., ovvero (come risulta evidente dalla motivazione dell'ordinanza più che dal suo dispositivo) che la pena, sussistendo le condizioni di cui all'art. 147 cod. pen., sia eseguita nelle forme della detenzione domiciliare "in deroga" ai sensi dell'art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, ordin. penit., anche nel caso - attualmente non previsto da alcuna delle due disposizioni - in cui l'esecuzione della pena detentiva si svolga in condizioni contrarie al senso di umanità (e comunque contrarie agli standard ricavabili dall'art. 3 CEDU, così come interpretato dalla pertinente giurisprudenza di Strasburgo).

La mancata previsione di tali rimedi si porrebbe in contrasto:

- con l'art. 27, terzo comma, Cost., sotto il duplice profilo della violazione del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità e della violazione della finalità rieducativa della pena, in relazione all'inidoneità di una detenzione

siffatta a stimolare nel condannato una rimeditazione critica del suo passato e ad avviarlo a un percorso di reinserimento sociale;

- con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 3 CEDU, che vieta l'esecuzione di pene inumane o degradanti;

- con l'art. 2 Cost., in riferimento al pregiudizio arrecato da un tale trattamento ai diritti inviolabili della persona, e in particolare alla sua dignità, espressamente menzionata nell'art. 3 Cost. ma essa stessa riconducibile al novero di quei diritti inviolabili;

- con l'art. 25, secondo comma, Cost., dal momento che una pena eseguita in condizioni contrarie al senso di umanità si risolverebbe in una sanzione più gravosa di quelle stabilite dalla legge, e dunque in un surplus di punizione privo di base legislativa.

Dal complessivo ordito motivazionale dell'ordinanza, come anche rilevato dall'opinione dell'Associazione dei professori di diritto penale, si evince che l'intervento additivo auspicato dal rimettente sulle disposizioni censurate è da intendersi subordinato alla condizione che i rimedi già esistenti nell'ordinamento si siano rivelati in concreto insufficienti a rimuovere le condizioni che rendono l'esecuzione della pena contraria al senso di umanità nei confronti del singolo condannato. Infatti, lo stesso Tribunale di sorveglianza dà atto di avere in precedenza rigettato l'istanza di differimento della pena originariamente proposta del condannato, ritenendo manifestamente infondate le eccezioni di legittimità costituzionale da lui sollevate analoghe a quelle odierne, in ragione del mancato esaurimento dei rimedi preventivi ancora esperibili, identificati in particolare nel reclamo di cui all'art. 35-*bis* ordin. penit.; e di avere ritenuto rilevanti e non manifestamente infondate le questioni soltanto quando, nell'ambito del giudizio di reclamo poi proposto dal condannato e a fronte della reiterazione, in quella sede, dell'istanza di differimento della pena, sarebbe risultata evidente l'inidoneità del rimedio stesso ad assicurare tutela effettiva al diritto del condannato a non essere ulteriormente sottoposto a condizioni detentive incompatibili con il senso di umanità.

8.- Ai fini della decisione delle questioni, è preliminarmente necessario ricostruire le essenziali coordinate giurisprudenziali e legislative di riferimento, rappresentate in particolare dalla sentenza n. 279 del 2013 di questa Corte, che costituisce il punto di partenza delle argomentazioni tanto del rimettente, quanto della parte, dell'interveniente e degli amici curiae (*infra*, 8.1.), nonché dagli interventi legislativi del 2013-2014 che hanno introdotto i rimedi di cui agli artt. 35-*bis* e 35-*ter* ordin. penit., facendo seguito ai moniti contenuti nella stessa sentenza n. 279 del 2013 (*infra*, 8.2.): rimedi che, per l'appunto, il rimettente ritiene insufficienti ad assicurare adeguata tutela al diritto del detenuto a non subire condizioni detentive incompatibili con il senso di umanità, sì da rendere a suo avviso necessaria l'introduzione dei rimedi ulteriori in questa sede sollecitati (*infra*, 8.3.).

8.1.- Le questioni sottoposte a questa Corte e decise con la sentenza n. 279 del 2013, sollevate dai Tribunali di sorveglianza di Venezia e di Milano, traevano origine da altrettante istanze di rinvio facoltativo della pena proposte da detenuti le cui condizioni di detenzione erano state ritenute dagli stessi giudici a quibus contrarie agli standard minimi desumibili dall'art. 3 CEDU e dallo stesso art. 27, terzo comma, Cost. Entrambe le ordinanze censuravano - sulla base degli stessi parametri e in gran parte degli stessi argomenti sviluppati dall'odierno rimettente - il solo art. 147 cod. pen., nella parte in cui non prevede il rinvio facoltativo della pena quando essa debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità.

8.1.1.- In tale pronuncia, questa Corte ha anzitutto dato atto dell'allora recentissima sentenza pilota della Corte EDU nel caso Torreggiani contro Italia, pronunciata l'8 gennaio 2013. In quella sentenza, era stata riconosciuta la natura sistemica del sovraffollamento carcerario che all'epoca interessava il sistema penitenziario italiano ed era stato affermato l'obbligo per lo Stato italiano, discendente dall'art. 3 CEDU, di «organizzare il suo sistema penitenziario in modo tale che la dignità dei detenuti sia rispettata» (paragrafo 93) e di agire - nell'ipotesi in cui non sia possibile garantire a ciascun detenuto condizioni detentive conformi all'art. 3 CEDU - «in modo da ridurre il numero di persone incarcerate, in particolare attraverso una maggiore applicazione di misure punitive non privative della libertà [...] e una riduzione al minimo del ricorso alla custodia cautelare in carcere» (paragrafo 94).

La Corte di Strasburgo aveva altresì sottolineato che, «in materia di condizioni detentive, i rimedi "preventivi" e quelli di natura "compensativa" devono coesistere in modo complementare»: «quando un ricorrente sia detenuto in condizioni contrarie all'articolo 3 della Convenzione, la migliore riparazione possibile è la rapida cessazione della violazione del diritto a non subire trattamenti inumani e degradanti», fermo restando il diritto a ottenere una riparazione per la violazione subita (paragrafo 96).

La sentenza n. 279 del 2013 ha ritenuto «senz'altro condivisibili» le valutazioni della Corte EDU relative al carattere strutturale delle deficienze del sistema carcerario italiano, in particolare con riferimento alla grave situazione di sovraffollamento che all'epoca lo affliggeva, e che finiva per «incidere, comprimendolo, sul "residuo" irriducibile della libertà personale del detenuto»: residuo che è espressione (assieme ai «connotati costituzionalmente inderogabili

dell'esecuzione penale») del «principio personalistico posto a fondamento della Costituzione repubblicana (sentenza n. 1 del 1969)» (punto 6). Una tale situazione determina, assieme, la violazione del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità e la compromissione della necessaria finalità rieducativa della pena, concepiti come principi non dissociabili «in quanto logicamente in funzione l'uno dell'altro, posto che, in particolare, "un trattamento penale ispirato a criteri di umanità è necessario presupposto per un'azione rieducativa del condannato" (sentenza n. 12 del 1966)» (punto 7).

8.1.2.- Questa Corte si è chiesta a questo punto se e in quale misura l'ordinamento italiano già prevedesse rimedi "preventivi" atti a far cessare condizioni di detenzione in atto incompatibili con il senso di umanità, secondo le indicazioni della Corte EDU.

Al riguardo, ha osservato che i rimedi in questione «possono essere innanzi tutto "interni" al sistema penitenziario, e quindi tali da comportare, in casi come quelli oggetto delle ordinanze di rimessione, non già la sospensione dell'esecuzione carceraria della pena, ma, ad esempio, più semplicemente, lo spostamento del detenuto in un'altra camera di detenzione o il suo trasferimento in un altro istituto penitenziario». «Esiste, dunque», ha proseguito la sentenza, «in primo luogo, uno spazio per interventi dell'amministrazione penitenziaria che devono essere indirizzati alla salvaguardia, congiuntamente, del diritto a non subire trattamenti disumani e della finalità rieducativa della pena» (punto 7.1).

A «garanzia della preminenza dei principi costituzionali ai quali deve conformarsi l'esecuzione della pena», è però «necessario che [...] gli interventi dell'amministrazione penitenziaria si trovino inseriti in un contesto di effettiva tutela giurisdizionale» (ancora, punto 7.1.), e dunque che le disposizioni impartite dal magistrato di sorveglianza - cui la giurisprudenza costituzionale aveva già riconosciuto carattere vincolante (sentenze n. 135 del 2013 e n. 266 del 2009) - trovino concreta applicazione da parte dell'amministrazione penitenziaria.

In riferimento a tale specifico profilo, la pronuncia in parola ha espressamente invitato il legislatore, «anche per dare compiuta attuazione alle prescrizioni della sentenza Torreggiani» e «per porre termine a residue ambiguità dell'ordinamento penitenziario», a «completare il sistema apprestando idonei strumenti esecutivi in modo da rendere certa l'ottemperanza dell'amministrazione alle decisioni della magistratura di sorveglianza» (di nuovo punto 7.1.).

8.1.3.- Restava da affrontare l'ulteriore quesito se i rimedi "interni" al sistema penitenziario - pur se assistiti da una effettiva garanzia giurisdizionale - fossero sempre sufficienti a garantire tutela effettiva al diritto del condannato a non essere detenuto in condizioni incompatibili con il senso di umanità e con gli standard derivanti dall'art. 3 CEDU, o se - invece - fosse «necessaria una norma di chiusura per il caso in cui, a causa del sovraffollamento, questi rimedi non siano in grado di operare efficacemente».

Sul punto, si è osservato che, considerate le dimensioni strutturali del sovraffollamento carcerario in Italia, «è facile immaginare che le autorità penitenziarie non siano sempre in grado di dare esecuzione alle decisioni dei magistrati di sorveglianza e di garantire ai reclusi condizioni detentive conformi alla CEDU. Perciò deve riconoscersi che il sovraffollamento carcerario può nella realtà assumere dimensioni e caratteristiche tali da tradursi in trattamenti contrari al senso di umanità e da rendere al tempo stesso impraticabili i rimedi "interni" di cui si è parlato. In questi casi occorre un rimedio estremo, il quale, quando non sia altrimenti possibile mediante le ordinarie misure dell'ordinamento penitenziario, permetta una fuoriuscita del detenuto dal circuito carcerario, eventualmente correlata all'applicazione nei suoi confronti di misure sanzionatorie e di controllo non carcerarie» (punto 7.2., corsivi aggiunti).

8.1.4.- Le questioni allora sottoposte a questa Corte sono state tuttavia dichiarate inammissibili «per la pluralità di soluzioni normative che potrebbero essere adottate».

Da un lato, la sentenza ha sottolineato i limiti dell'intervento allora sollecitato dai rimettenti. Tale intervento, «se pure potesse riuscire a determinare una sensibile diminuzione del numero delle persone recluse in carcere, giungerebbe a questo risultato in modo casuale, determinando disparità di trattamento tra i detenuti, i quali si vedrebbero o no differire l'esecuzione della pena in mancanza di un criterio idoneo a selezionare chi debba ottenere il rinvio dell'esecuzione fino al raggiungimento del numero dei reclusi compatibile con lo stato delle strutture carcerarie» (punto 6).

Dall'altro lato, si è evidenziato come gli interventi prospettabili sfuggissero alla logica delle cosiddette "rime obbligate", ben potendo ipotizzarsi una pluralità di misure quali, in particolare, «un ampio ricorso alla detenzione domiciliare, sempre che le condizioni personali lo consentano, o anche ad altre misure di carattere sanzionatorio e di controllo diverse da quelle attualmente previste, da considerare forme alternative di esecuzione della pena»: misure tutte che lo stesso condannato potrebbe preferire a un mero rinvio dell'esecuzione della pena, «che potrebbe lasciare a lungo aperta la sua vicenda esecutiva». In ogni caso, «anche a seguire l'impostazione dei giudici rimettenti, potrebbe essere necessaria la definizione di criteri in base ai quali individuare il detenuto o i detenuti nei cui confronti il rinvio può essere disposto, in modo da tenere anche conto delle esigenze di "difesa sociale", richiamate nelle ordinanze di rimessione» (punto 8).

8.1.5.- La sentenza n. 279 del 2013 si concludeva con un monito. Fermo restando il criterio del «"rispetto della priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario" (sentenza n. 23 del 2013)», questa Corte, nel dichiarare l'inammissibilità delle questioni, affermava che «non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema individuato» nella pronuncia.

8.2.- All'indomani della sentenza n. 279, depositata il 22 novembre 2013, il legislatore ha dato un primo seguito, oltre ai moniti contenuti nella medesima sentenza, agli obblighi imposti dalla Corte EDU con la sentenza Torreggiani, mediante il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), poi convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 10.

Il decreto-legge in questione ha - tra l'altro - introdotto nell'ordinamento penitenziario il nuovo rimedio "preventivo" di cui all'art. 35-*bis*, ordin. penit., rubricato «[r]eclamo giurisdizionale» e operante - in combinato disposto con l'art. 69, comma 6, lettera *b)*, ordin. penit. - quale strumento generale di tutela dei diritti del condannato e dell'internato durante l'esecuzione della pena o della misura di sicurezza.

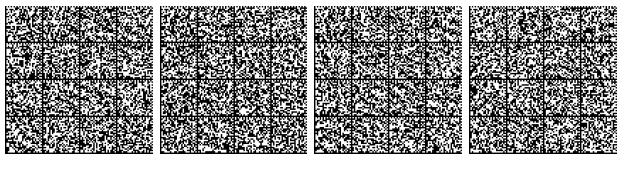
Più in particolare, attraverso il reclamo giurisdizionale il detenuto può dolersi di qualsiasi inosservanza, da parte dell'amministrazione, di disposizioni dell'ordinamento penitenziario o del regolamento, dalla quale derivi un «attuale e grave pregiudizio all'esercizio dei diritti» (come stabilito dal menzionato art. 69, comma 6, lettera b, e dal comma 1 dell'art. 35-*bis*, ordin. penit.). Ai sensi dell'art. 35-*bis*, ordin. penit., il magistrato di sorveglianza - che statuisce con provvedimento reclamabile avanti al tribunale di sorveglianza, la cui decisione è a sua volta ricorribile in cassazione per violazione di legge (commi 4 e 4-*bis*) - «accertate la sussistenza e l'attualità del pregiudizio, ordina all'amministrazione di porre rimedio entro il termine indicato dal giudice» (comma 3).

In caso poi di mancata esecuzione del provvedimento non più soggetto a impugnazione, l'interessato o il suo difensore possono richiedere l'ottemperanza al magistrato di sorveglianza che ha emesso il provvedimento (comma 5); quest'ultimo, se accoglie la richiesta, «ordina l'ottemperanza, indicando modalità e tempi di adempimento, tenuto conto del programma attuativo predisposto dall'amministrazione al fine di dare esecuzione al provvedimento, sempre che detto programma sia compatibile con il soddisfacimento del diritto»; «dichiara nulli gli eventuali atti in violazione o elusione del provvedimento rimasto ineseguito»; «nomina, ove occorra, un commissario ad acta» (comma 6), restando competente su tutte le questioni relative all'esatta ottemperanza, ivi comprese quelle inerenti agli atti del commissario (comma 7).

In tal modo, il legislatore ha previsto un rimedio giurisdizionale contro qualsiasi condotta dell'amministrazione - attiva od omissiva - suscettibile di recare un pregiudizio grave e attuale alla generalità dei diritti del detenuto, sancendone espressamente il carattere vincolante per l'amministrazione stessa e garantendone l'esecuzione attraverso lo speciale giudizio di ottemperanza previsto dai commi da 5 a 7 dell'art. 35-*bis* ordin. penit.: in conformità, dunque, all'auspicio espresso da questa Corte al punto 7.1. della sentenza n. 279 del 2013, poc'anzi rammentato (*supra*, 8.1.2.).

Il di poco successivo decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92 (Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subìto un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 117, ha poi previsto uno specifico rimedio risarcitorio (o "compensativo", nella terminologia della Corte EDU, ripresa dalla sentenza n. 279 del 2013), questa volta specificamente calibrato sulle violazioni dell'art. 3 CEDU nei confronti di soggetti detenuti o internati. Il nuovo art. 35-*ter* ordin. penit. stabilisce infatti che, su istanza del detenuto, «il magistrato di sorveglianza dispone, a titolo di risarcimento del danno, una riduzione della pena detentiva ancora da espiare pari, nella durata, a un giorno per ogni dieci durante il quale il richiedente ha subito il pregiudizio» (comma 1), ovvero, «[q]uando il periodo di pena ancora da espiare è tale da non consentire la detrazione dell'intera misura percentuale di cui al comma 1», la liquidazione al richiedente di una somma di denaro pari a 8 euro per ciascuna giornata nella quale questi ha subito il pregiudizio.

8.3.- L'odierno rimettente assume che - nonostante l'introduzione da parte del legislatore di tali rimedi, sopravvenuti alla sentenza n. 279 del 2013 - l'ordinamento non sarebbe ancora in grado di assicurare al condannato una tutela effettiva del suo diritto a non subire una detenzione incompatibile con il senso di umanità e con gli standard minimi desumibili dall'art. 3 CEDU: tutela che potrebbe essere assicurata soltanto dalla possibilità di applicare nei suoi confronti, in simili ipotesi, il rimedio rappresentato dal differimento della pena ai sensi dell'art. 147 cod. pen., ovvero dalla detenzione domiciliare "in deroga" di cui all'art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, ordin. penit., anche al di fuori dei limiti di pena cui questa misura è ordinariamente subordinata.



L'inidoneità degli strumenti esistenti sarebbe plasticamente evidenziata dalla vicenda oggetto del procedimento *a quo*, in cui il condannato - detenuto in condizioni ritenute incompatibili con gli standard minimi di umanità del trattamento - ha agito a tutela del proprio diritto attraverso il reclamo di cui all'art. 35-*bis* ordin. penit., ottenendo un provvedimento del tribunale di sorveglianza che - tuttavia - sarebbe rimasto almeno parzialmente ineseguito nonostante il giudizio di ottemperanza instaurato ai sensi del poc'anzi citato comma 5.

In casi siffatti, sarebbe dunque soluzione costituzionalmente necessaria quella di riconoscere al condannato - mutuando l'espressione utilizzata nella sentenza n. 279 del 2013 - un «rimedio estremo» che permetta una fuoriuscita del detenuto dal circuito carcerario, da attivare ogniqualvolta i rimedi "interni" al circuito medesimo si rivelino inefficaci a garantire la cessazione del trattamento inumano in atto.

9.- Tutto ciò premesso, occorre anzitutto vagliare l'ammissibilità delle questioni prospettate, alla luce delle eccezioni proposte dall'Avvocatura generale dello Stato ed eventualmente di quanto è rilevabile d'ufficio da questa Corte.

Riservata a trattazione separata la prima eccezione di difetto di rilevanza delle questioni (*infra*, 10), la seconda, la terza e la quarta eccezione non sono fondate.

9.1.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità delle questioni perché l'intervento richiesto implicherebbe scelte di conformazione normativa riservate alla discrezionalità del legislatore, e comunque perché l'addizione sollecitata a questa Corte sulle due disposizioni censurate sarebbe imperniata su parametri valutativi vaghi, incompatibili con il principio di legalità che presiede all'esecuzione delle pene, nonché con il «principio generale di indefettibilità dell'esecuzione penale» (*supra*, 2.1.2.).

9.1.1.- Il primo profilo, che richiama la discrezionalità del legislatore nella configurazione del rimedio al vulnus denunciato, è stato ampiamente ripreso nella memoria illustrativa, in cui l'Avvocatura generale ha rammentato come la stessa sentenza n. 279 del 2013 avesse ritenuto inammissibili le questioni allora sottopostele «per la pluralità di soluzioni normative che potrebbero essere adottate»: e cioè per la necessità di lasciare spazio alla discrezionalità del legislatore nell'individuazione del rimedio al vulnus riscontrato.

Al riguardo, deve però rilevarsi che la costante giurisprudenza di questa Corte, successiva alla sentenza n. 279 del 2013, evidenzia come l'assenza di un'unica soluzione costituzionalmente vincolata in grado di sostituirsi a quella dichiarata illegittima non osta all'ammissibilità di una questione di legittimità costituzionale, ogniqualvolta «il sistema nel suo complesso offra alla Corte "precisi punti di riferimento" e soluzioni "già esistenti" (sentenza n. 236 del 2016) - esse stesse immuni da vizi di illegittimità, ancorché non "costituzionalmente obbligate" - [...]; sì da consentire a questa Corte di porre rimedio nell'immediato al vulnus riscontrato, senza creare insostenibili vuoti di tutela»; restando poi ferma la possibilità per il legislatore di esercitare la sua discrezionalità introducendo altra disciplina, purché rispettosa dei principi costituzionali (sentenza n. 222 del 2018, punto 8.1., nonché, *ex multis*, sentenze n. 74 del 2026, punto 5.1., n. 197 del 2025, punto 3.1., n. 128 e n. 5 del 2024, rispettivamente punti 3 e 4.1.).

Nel caso ora all'esame, il rimettente individua due specifiche discipline esistenti nell'ordinamento, delle quali auspica l'applicazione anche al caso del condannato detenuto in condizioni incompatibili con il senso di umanità: il differimento facoltativo della pena di cui all'art. 147 cod. pen. e la detenzione domiciliare "in deroga" di cui all'art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, ordin. penit. Entrambe tali discipline sarebbero utilizzabili per far cessare una situazione di detenzione in ipotesi illegittima, in quanto in violazione dei diritti costituzionali e convenzionali del condannato. Tanto basta ai fini dell'ammissibilità delle questioni, restando poi impregiudicato il profilo della loro eventuale fondatezza nel merito.

9.1.2.- Quanto poi all'asserita vaghezza della disciplina che potrebbe risultare dall'accoglimento delle questioni prospettate, basti evidenziare che il rimettente ha cura di ancorare la fattispecie astratta di cui auspica l'inserimento nelle disposizioni censurate agli standard enucleati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia di condizioni detentive incompatibili con l'art. 3 CEDU: standard che una vastissima giurisprudenza convenzionale ha ormai gradualmente precisato e concretizzato. A tali standard, del resto, lo stesso legislatore italiano ha fatto riferimento allorché ha previsto il poc'anzi menzionato rimedio "compensatorio" di cui all'art. 35-*ter* ordin. penit., che è normativamente condizionato al riscontro, da parte del magistrato di sorveglianza, della sussistenza di «condizioni di detenzione tali da violare l'art. 3» della Convenzione.

9.1.3.- Quanto, infine, all'evocato «principio generale di indefettibilità dell'esecuzione penale», che secondo l'Avvocatura generale dello Stato contrasterebbe con il riconoscimento da parte di questa Corte di nuove eccezioni all'esecuzione di una pena passata in giudicato, deve osservarsi che di tale principio non v'è traccia nella giurisprudenza costituzionale, quanto meno nella formulazione ora proposta. L'esecuzione penale in tanto è obbligatoria in quanto sia conforme alla legge, e quest'ultima sia ritenuta dagli organi competenti conforme alla Costituzione e alle fonti internazionali e sovranazionali vincolanti per l'Italia.

Laddove, dunque, una pena non sia legittima, o comunque venga eseguita in contrasto con tali obblighi, la compressione dei diritti fondamentali del condannato deve essere fatta cessare: e l'ordinamento deve in ogni caso individuare un rimedio che consenta di porre fine, con la necessaria sollecitudine, a tale violazione, come espressamente stabilisce l'art. 13 CEDU. Ove il legislatore non vi provveda, questa Corte sarà certamente legittimata a intervenire per assicurare un tale rimedio.

Proprio questo è avvenuto, del resto, nell'ordinamento francese, come sottolineato da vari amici curiae. A valle, anche in questo caso, di una sentenza della Corte EDU (sentenza 30 gennaio 2020, J. M.B. e altri contro Francia) che aveva parimenti accertato una situazione di sovraffollamento carcerario e, conseguentemente, una violazione sistemica dell'art. 3 CEDU da parte della Francia, una pronuncia del Conseil constitutionnel ha dichiarato incostituzionale, nell'ottobre 2020, una norma del Code de procédure pénale che non garantiva alle persone detenute un ricorso effettivo per ottenere la cessazione di condizioni contrarie alla dignità umana, differendo gli effetti della decisione al 1° marzo 2021 per dare tempo al legislatore di approntare una nuova disciplina (decisione 2 ottobre 2020, n. 2020-858/859 *QPC)*. A tale pronuncia ha prontamente fatto seguito una riforma legislativa, con la quale si è introdotto il nuovo rimedio di cui all'art. 803-8 del medesimo codice (il cosiddetto "recours de dignité"), il quale consente alla persona detenuta che ritenga le condizioni di detenzione contrarie alla propria dignità di ottenere tutela in forma specifica dal giudice: in particolare, attraverso il suo trasferimento in un altro istituto oppure attraverso la sua messa in libertà, eventualmente accompagnata dal controllo giudiziario o dalla detenzione domiciliare sotto sorveglianza elettronica.

9.2.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce poi la non corretta ricostruzione del quadro normativo da parte del rimettente, il quale avrebbe trascurato di considerare i molteplici strumenti che l'ordinamento offre per tutelare il diritto del condannato a non subire l'esecuzione di pene contrarie al senso di umanità (*supra*, 2.1.3.).

Così formulata - e salvo quanto si dirà a breve sulla rilevanza delle questioni prospettate (*infra*, 10) - l'eccezione si risolve nella contestazione, nel merito, della loro fondatezza.

Quanto poi all'argomento (pure speso a sostegno dell'eccezione, ancorché del tutto incongruo rispetto al vizio allegato di incompleta o inesatta ricostruzione del quadro normativo) secondo cui l'accoglimento delle questioni finirebbe per stravolgere la *ratio* del differimento facoltativo della pena in quanto istituto attualmente imperniato sulla considerazione di situazioni concernenti il singolo condannato e non delle condizioni generali di un intero istituto carcerario o addirittura dell'intero sistema penitenziario, anch'esso risulta infondato.

È infatti agevole replicare che talune delle eterogenee ipotesi attualmente previste dall'art. 147 cod. pen. (quanto meno, quelle previste dai numeri 2, 3 e 3-*bis* del primo comma) sono anch'esse basate sul principio di umanità della pena, e mirano in definitiva a evitarne l'esecuzione allorché essa risulti eccessivamente gravosa per il condannato. Che poi questa speciale gravosità dipenda dalla infermità fisica del condannato, dal suo stato di gravidanza o puerperio, dall'essere la condannata madre di un bambino in tenera età (ipotesi, quest'ultima, in cui il fuoco della tutela si stringe anche, e forse soprattutto, sugli interessi del figlio), ovvero dalle condizioni ambientali che caratterizzano la detenzione - come nel caso oggetto delle presenti questioni -, appare un accidens rispetto alla esigenza prioritaria di evitare, in tutte queste ipotesi, una detenzione incompatibile con le esigenze di rispetto per la dignità della persona che connotano l'ordinamento costituzionale italiano.

9.3.- Ictu oculi infondata è poi l'eccezione secondo cui le questioni sollevate sarebbero inammissibili per omessa motivazione, o per essere corredate da una motivazione «di puro stile», risultando invece ben chiare nell'ordinanza di rimessione le ragioni del sospettato contrasto della disciplina vigente con tutti i parametri, costituzionali e convenzionali, evocati (*supra*, 2.1.4.).

9.4.- È appena il caso di sottolineare, infine, che le circostanze sopravvenute all'ordinanza di rimessione, su cui si sofferma l'Avvocatura generale dello Stato nella memoria illustrativa, non sono di per sé idonee a inficiare la rilevanza delle questioni prospettate. Quest'ultima deve essere infatti valutata - secondo la costante giurisprudenza di questa Corte - con riferimento alla situazione di fatto esistente al momento della loro proposizione, a nulla rilevando, in ossequio al principio di autonomia, eventuali sviluppi legati a vicende di fatto successive all'ordinanza di rimessione e relative al rapporto dedotto nel processo principale (così, *ex multis*, sentenze n. 51 del 2026, punto 5, e n. 141 del 2025, punto 3).

10.- Come anticipato, una valutazione più articolata si impone, invece, per la prima eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, concernente il ritenuto difetto di rilevanza della questione.

Ad avviso di questa Corte, l'eccezione è fondata, per le ragioni di seguito precisate.

10.1.- La costante giurisprudenza costituzionale ritiene che la valutazione sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale spetti anzitutto al giudice rimettente, il controllo che questa Corte svolge in proposito dovendo mantenersi entro i limiti della verifica della mera non implausibilità della prospettazione offerta sul punto dall'ordinanza

di rimessione (da ultimo, *ex multis* sentenze n. 72 e n. 59 del 2026, rispettivamente punti 8.1.2. e 4, nonché n. 213 del 2025, punto 2).

10.2.- L'odierno rimettente sostiene che l'intervento auspicato sarebbe imposto dalla necessità di assicurare un rimedio effettivo "estremo" al diritto del condannato a non essere sottoposto a pene contrarie al senso di umanità, o comunque inumane o degradanti, allorché tutti gli altri rimedi già disponibili nell'ordinamento si siano rivelati inefficaci rispetto a tale scopo. La nuova fattispecie astratta cui, secondo la prospettazione del rimettente, dovrebbero applicarsi le due disposizioni interessate dall'auspicata dichiarazione di illegittimità costituzionale sarebbe, dunque, caratterizzata non solo da una situazione di violazione dell'art. 3 CEDU e dei diritti costituzionali evocati, ma anche - come a suo tempo osservato (*supra*, 7) - dalla riscontrata impossibilità per l'interessato di ottenere la cessazione di tale violazione attraverso rimedi alternativi, già operanti nell'ordinamento.

Di tale riscontrata impossibilità - che condizionerebbe la stessa applicabilità nel caso concreto dei rimedi invocati - il rimettente ha l'onere di fornire motivazione non implausibile.

10.3.- Il giudice *a quo* espone, in proposito, che il ricorrente nel procedimento principale aveva già adìto il magistrato di sorveglianza ai sensi dell'art. 35-*bis* ordin. penit., chiedendo la rimozione della lesione in atto dei propri diritti, determinata dalle condizioni nel carcere di Sollicciano dettagliatamente descritte dall'ordinanza di rimessione (*supra*, 1.1.). A fronte della dichiarazione di inammissibilità dell'istanza, il condannato aveva proposto reclamo al Tribunale di sorveglianza rimettente, il quale - in accoglimento del gravame - aveva ordinato all'amministrazione penitenziaria gli interventi sull'edificio carcerario meglio descritti *supra*, 1.1., e comprendenti - in sintesi - lavori di manutenzione straordinaria delle coperture e delle facciate, interventi impiantistici per dotare le celle di acqua calda, nonché la disinfestazione delle celle dai parassiti.

Essendo però l'amministrazione penitenziaria rimasta in buona parte inadempiente all'ordine adottato ai sensi del comma 3 dell'art. 35-*bis* ordin. penit., il condannato aveva nuovamente adìto il Tribunale di sorveglianza per richiedere l'ottemperanza all'ordine medesimo ai sensi del comma 5; e lo stesso Tribunale aveva ordinato l'ottemperanza ai sensi del comma 6, lettera *a)*, assegnando all'amministrazione termine di ottanta giorni per la predisposizione di un piano attuativo volto a eseguire le prescrizioni ingiunte.

Trascorso inutilmente anche tale termine, il Tribunale ha sollevato le questioni oggi all'esame, ritenendo inutile la nomina di un commissario ad acta ai sensi del comma 6, lettera *d)*, dell'art. 35-*bis* ordin. penit., dal momento che questi non avrebbe potuto far altro che avviare celermente le procedure esecutive dei lavori necessari, senza tuttavia poter incidere sui tempi di esecuzione - stimati in quasi cinque anni, incompatibili con l'esigenza di una pronta rimozione delle condizioni lesive del diritto del condannato - e senza, comunque, essere dotato di poteri eccezionali di spesa.

Il Tribunale rimettente precisa, inoltre, di non avere ritenuto di disporre, nel proprio originario provvedimento adottato ai sensi dell'art. 35-*bis*, comma 3, ordin. penit., né la ricollocazione del detenuto in altra cella detentiva del medesimo carcere, né il suo trasferimento in altro istituto. La prima misura, sempre ad avviso del rimettente, sarebbe stata inutile, sia per le condizioni di degrado e di sovraffollamento che affliggono l'intero istituto, sia perché - rimediando alla lesione del singolo condannato che abbia proposto un reclamo - l'amministrazione avrebbe subito destinato un altro detenuto a prendere il suo posto, così semplicemente riallocando la lesione da un detenuto all'altro.

10.4.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce che il rimettente non avrebbe dimostrato l'inefficacia, nel caso concreto, dei rimedi già a disposizione del reclamante nel giudizio principale.

Infatti, nel procedimento di reclamo il giudice *a quo* avrebbe rinunciato a esercitare i poteri conformativi attribuitigli dall'art. 35-*bis* ordin. penit. Tali poteri gli avrebbero consentito non solo di ordinare all'amministrazione la cessazione della condotta lesiva e l'adozione delle misure necessarie alla rimozione del pregiudizio, ma anche - a fronte dell'inerzia dell'amministrazione - di nominare un commissario ad acta. Quest'ultimo, pur non potendo «assumere poteri di spesa tali da sostituirsi all'Amministrazione nel rifacimento complessivo dell'istituto di detenzione», ben avrebbe potuto adottare, in luogo dell'amministrazione, decisioni specifiche ritagliate sul singolo detenuto, idonee a far cessare il pregiudizio lamentato: decisioni che - come poi confermato in udienza dai rappresentanti dell'Avvocatura generale dello Stato su specifica richiesta del relatore - avrebbero potuto comprendere anche il trasferimento in altro istituto, qualora la ricollocazione in altra camera detentiva del medesimo istituto non si fosse rivelata soluzione idonea.

10.5.- Questa Corte ritiene che, effettivamente, il rimettente non abbia plausibilmente dimostrato di avere esperito l'intera gamma dei rimedi preventivi offerti dall'art. 35-*bis* ordin. penit.

10.5.1.- Quest'ultima disposizione attribuisce alla magistratura di sorveglianza un inedito potere conformativo delle sue decisioni, direttamente ispirato ai poteri del giudice amministrativo nei giudizi di ottemperanza, che - in caso di inadempienza all'ordine di «porre rimedio» al pregiudizio accertato in capo al ricorrente - consente di indicare «modalità e tempi di adempimento», nominando altresì un commissario ad acta in grado di sostituirsi direttamente all'amministrazione penitenziaria nel compimento di tutti gli atti necessari allo scopo, «tenuto conto del programma

attuativo predisposto dall'amministrazione al fine di dare esecuzione al provvedimento, sempre che detto programma sia compatibile con il soddisfacimento del diritto».

Il rimedio in questione, invero, è concepito dal legislatore come strettamente calibrato sul pregiudizio subito dal singolo condannato o internato, che l'ordine del giudice mira a rimuovere. Conseguentemente, esso non può comportare - come giustamente rileva l'Avvocatura generale dello Stato - l'attribuzione a un commissario ad acta di poteri di disporre lavori edilizi su larga scala, o addirittura riguardanti intere strutture penitenziarie.

Tuttavia, esso certamente sottende il possibile conferimento al commissario, da parte del giudice, del potere di sostituirsi all'amministrazione penitenziaria, a livello tanto territoriale quanto centrale, nel decidere e disporre il trasferimento di singoli detenuti in istituti diversi da quello cui siano stati originariamente assegnati, al fine di impedire il protrarsi delle violazioni in atto dei loro diritti: violazioni che finirebbero, tra l'altro, per generare in capo allo Stato ulteriori obblighi risarcitori ai sensi dell'art. 35-*ter* ordin. penit.

10.5.2.- Al riguardo, non può convenirsi con il rimettente laddove afferma che, una volta trasferito il detenuto che abbia attivato il rimedio in esame, l'amministrazione penitenziaria ricollocherebbe immediatamente altro detenuto nella cella lasciata libera dal primo, semplicemente "trasferendo" la violazione costituzionale e convenzionale da un soggetto all'altro. Un simile argomento finisce, infatti, per ipotizzare in capo all'amministrazione penitenziaria intenti elusivi della legalità costituzionale e convenzionale radicalmente inaccettabili in uno Stato di diritto, in cui ciascun consociato deve poter fondatamente contare su un'attitudine rispettosa della legge (e a fortiori delle fonti a essa sovraordinate) da parte di ogni branca dell'amministrazione e della giurisdizione.

10.5.3.- Piuttosto, occorre sottolineare come il trasferimento del detenuto in altro istituto potrà essere disposto - come sottolineato dallo stesso rimettente, dalla parte e da vari amici curiae - soltanto quando ciò risulti armonizzabile con il principio di prossimità del detenuto alla sua dimora, a quella della sua famiglia e al suo «centro di riferimento sociale, da individuarsi tenuto conto delle ragioni di studio, di formazione, di lavoro o salute» (art. 42, primo comma, ordin. penit.). Il tendenziale rispetto di tale principio costituisce, infatti, un momento cruciale del percorso che dovrebbe condurre all'obiettivo finale del reinserimento sociale del condannato: percorso che richiede dall'amministrazione penitenziaria ogni sforzo ragionevole per preservare, e comunque evitare di recidere, i legami che il detenuto ancora conservi con la comunità di appartenenza.

Tale principio, peraltro, è soggetto a ragionevoli bilanciamenti, a fronte comunque della necessità inderogabile di assicurare che la detenzione resti compatibile con gli standard di umanità. Il principio in parola non esige, in particolare, che il condannato sia sempre detenuto nell'istituto in assoluto più vicino a uno dei luoghi menzionati dall'art. 42 ordin. penit., come dimostra la previsione, da parte dello stesso art. 42, secondo comma, ordin. penit., della possibilità per l'amministrazione di derogarvi, previa adeguata motivazione, dovendosi in tal caso assegnare il detenuto «ad altro istituto della stessa categoria situato in località prossima» (art. 30, comma 1, del d.P.R. n. 230 del 2000).

Ciò che ragionevolmente il principio in questione esige dall'amministrazione penitenziaria è di far sì che il detenuto, pur in presenza di ragioni significative che ne impediscono la collocazione nel penitenziario più vicino al suo «centro di riferimento sociale» (come, ad esempio, la condizione di grave degrado del penitenziario stesso), non venga detenuto in un luogo così lontano da impedire, o quanto meno gravemente ostacolare, il mantenimento dei suoi legami familiari, affettivi e sociali.

10.5.4.- Tutto ciò posto, non può non constatarsi che il rimettente, già nel momento in cui ha provveduto sull'istanza di reclamo contro il provvedimento del magistrato di sorveglianza ai sensi dell'art. 35-*bis*, comma 3, ordin. penit., ha omesso di ordinare che la cessazione della lesione in atto dei diritti del condannato avvenisse mediante il suo trasferimento in altro istituto situato in località prossima, nel caso in cui gli interventi necessari sulla sua camera di detenzione si rivelassero impraticabili in breve lasso di tempo e non vi fossero altri luoghi di detenzione idonei nel medesimo istituto.

Inoltre, una volta verificata in sede di ottemperanza (ai sensi dei successivi commi 5 e seguenti) la persistenza della situazione di detenzione incompatibile con gli standard di una detenzione conforme al senso di umanità, il rimettente ha omesso di dare disposizioni più specifiche sull'adempimento, e comunque non ha nominato un commissario ad acta per adottare - in luogo dell'amministrazione, ma in cooperazione con essa - ogni provvedimento che si rendesse necessario per fare cessare tale situazione: ivi compreso, ancora una volta, il trasferimento del detenuto in altro istituto. Trasferimento che, peraltro, l'amministrazione ha poi in concreto adottato in seguito al provvedimento di sequestro preventivo da parte del GIP di Firenze di interi reparti del carcere di Sollicciano, nei confronti non solo del detenuto istante nel procedimento principale (attualmente recluso in altro penitenziario della stessa regione), ma di tutti i detenuti che si trovavano nei reparti medesimi (*supra*, 5.1.).

10.6.- Le questioni prospettate appaiono dunque premature (sentenze n. 119 del 2026, punto 6.1.1.; n. 139 del 2020, punto 2.1., e ivi ulteriori riferimenti), in difetto di dimostrazione della riscontrata inefficacia di ogni altro rimedio rispetto alla specifica situazione del ricorrente nel giudizio *a quo*: dimostrazione che avrebbe potuto essere plausibilmente fornita soltanto ove il rimettente avesse esperito l'intera gamma dei rimedi previsti dall'art. 35-*bis* ordin. penit., compresa la nomina di un commissario ad acta, senza riuscire a pervenire al risultato di far cessare la detenzione inumana e degradante in atto. Soltanto in esito a tale puntuale dimostrazione, le questioni avrebbero potuto essere valutate nel merito, alla luce dei principi già espressi nella sentenza n. 279 del 2013.

Dal che l'inammissibilità delle questioni stesse.

11.- Questa Corte non può, peraltro, esimersi dal segnalare al legislatore la generale situazione - denunciata coralmente dagli amici curiae - di grave sovraffollamento delle carceri italiane, il cui tasso di occupazione ha ormai sostanzialmente raggiunto i livelli stigmatizzati nel 2013 dalla Corte EDU e poi dalla stessa sentenza n. 279 del 2013.

Una simile situazione - che ostacola gravemente il percorso rieducativo (sentenza n. 139 del 2025, punto 9.1) e lo stesso svolgimento dei compiti della polizia e dell'amministrazione penitenziaria - in mancanza di un intervento legislativo rischierà di rendere, in pratica, sempre più problematico assicurare la doverosa tutela del diritto dei singoli condannati a non subire una detenzione inumana e degradante, mediante il loro trasferimento in altri istituti ove siano invece garantite condizioni detentive decorose.

Il riconoscimento di questo diritto costituisce un tratto identitario di un ordinamento fondato sul rispetto della dignità di ogni persona. Esso deve essere garantito non solo ai detenuti che abbiano proposto reclamo giurisdizionale, ma all'intera platea dei detenuti nelle carceri italiane: i quali spesso scontano difficoltà di accesso all'assistenza legale e hanno scarsa familiarità, anche per effetto delle barriere linguistiche, con i rimedi giurisdizionali previsti dall'ordinamento a tutela dei loro diritti.

Sono, pertanto, indispensabili interventi urgenti da parte del legislatore, idonei ad alleggerire le condizioni di sovraffollamento in cui versano le carceri italiane e ad assicurare, al tempo stesso, la tutela della collettività contro l'eventuale residua pericolosità sociale dei singoli condannati, quali ad esempio - nelle more dell'annunciata realizzazione di nuovi istituti penitenziari o di nuovi posti regolamentari in quelli esistenti - la rimodulazione o l'ampliamento dei criteri di accesso alle misure alternative per i condannati la cui eventuale residua pericolosità possa essere controllata attraverso misure extramurarie, secondo quanto già auspicato da questa Corte nella sentenza n. 279 del 2013 (punto 8).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 147 del codice penale e dell'art. 47-ter*, comma 1*-ter*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 25, secondo comma, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Tribunale di sorveglianza di Firenze con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

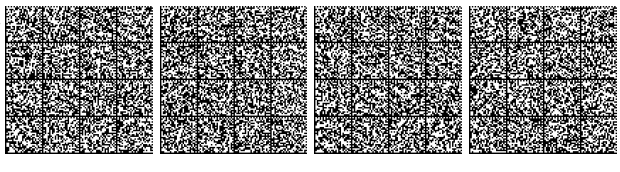
Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260204



N. **205**

Sentenza 6 ottobre - 13 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Lombardia - Nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti - Attribuzione alle province della competenza a rilasciare il provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) nell'ambito della conferenza di servizi preordinata - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Inammissibilità della questione.

Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Lombardia - Nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti che non rientrano nella competenza della Regione - Attribuzione alle province della competenza a rilasciare la relativa autorizzazione unica (AU) - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Non fondatezza delle questioni.

– Legge della Regione Lombardia 2 febbraio 2010, n. 5, art. 2, comma 7-*quinquies*; legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, art. 16, comma 1, lettera *b)*.
– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s)*.

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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7-*quinquies*, della legge della Regione Lombardia 2 febbraio 2010, n. 5 (Norme in materia di valutazione di impatto ambientale), e dell'art. 16, comma 1, lettera *b)*, della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione prima, con due ordinanze del 9 ottobre 2025, iscritte ai numeri 219 e 220 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione dei Comuni di Brescia, Rezzato, Borgosatollo, Castenedolo e Mazzano, di La Castella srl nonché l'atto di intervento della Regione Lombardia;

udita nell'udienza pubblica del 6 ottobre 2026 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

uditi gli avvocati Francesca Moniga per il Comune di Brescia, Mario Gorlani per il Comune di Rezzato e per gli altri Comuni costituiti, Sara Fiorucci e Mauro Renna per La Castella srl, nonché Piera Pujatti per la Regione Lombardia;

deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 9 ottobre 2025, iscritta al n. 219 reg. ord. del 2025, il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione prima, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7-*quinquies*, della legge della Regione Lombardia 2 febbraio 2010, n. 5 (Norme in materia di valutazione di impatto ambientale), «nella parte in cui attribuisce alle Province le funzioni amministrative, in materia di rilascio del PAUR, che il legislatore statale ha, con l'articolo 27 bis D.Lgs. 152/2006, attribuito esclusivamente alle Regioni».

Il TAR rimettente riferisce di dover decidere il ricorso, proposto dal Comune di Brescia, per l'annullamento della determinazione dirigenziale 10 aprile 2024, n. 1296/2024 della Provincia di Brescia-Settore sostenibilità ambientale e protezione civile, con la quale è stata emessa, ai sensi dell'art. 27-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), la determinazione motivata di conclusione, con esito favorevole, della conferenza dei servizi decisoria, costituente provvedimento autorizzatorio unico (PAU), per il progetto di un impianto energetico integrato per lo smaltimento (D1) di rifiuti non pericolosi, avente un'estensione totale di 905.000 metri cubi, da situarsi presso il Comune di Rezzato, località Cascina Castella. L'ordinanza di rimessione, inoltre, dà conto del fatto che, con motivi aggiunti successivamente presentati, il Comune di Brescia ha impugnato anche il provvedimento del 6 maggio 2025, con il quale la Provincia di Brescia ha concesso la proroga di un anno del termine di inizio lavori «per l'approntamento della discarica».

Valutata preliminarmente la sussistenza di «un interesse concreto, diretto ed attuale in capo al Comune di Brescia, il cui territorio confina con quello del Comune di Rezzato, sul quale insiste il progetto de La Castella S.r.l., ritenuto fonte di pregiudizio», il TAR rimettente riporta i nove motivi di impugnazione di cui al ricorso introduttivo del giudizio principale, tra i quali il primo, «potenzialmente assorbente», deduce «un vizio di incompetenza dell'Autorità emanante i provvedimenti impugnati». In proposito, il Comune ricorrente ha prospettato una questione di legittimità costituzionale del combinato disposto tra l'art. 2, commi 3 e 7-*quinquies*, e l'art. 4, commi 3 e 3-*bis*, della legge reg. Lombardia n. 5 del 2010, «nella parte in cui individua nella Provincia l'autorità competente al rilascio del PAUR». A giudizio del TAR la questione sarebbe rilevante e non manifestamente infondata, nei limiti di seguito illustrati.

Quanto alla rilevanza, la censura sulla incompetenza rivestirebbe «carattere pregiudiziale» in ragione della «tipologia del vizio censurato». Il suo accoglimento, escludendo la competenza della Provincia di Brescia quanto all'emissione degli atti impugnati, «comporterebbe necessariamente quello del ricorso introduttivo e dei successivi motivi aggiunti [...] con assorbimento di ogni altra censura formulata» (viene citata la pronuncia del Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 27 aprile 2015, n. 5).

In ordine alla non manifesta infondatezza, il TAR osserva che, a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, risulterebbe ormai superata, quanto all'allocazione delle funzioni amministrative, la previgente regola del «parallelismo delle funzioni». A norma del novellato art. 118 Cost., infatti, esse sono attribuite ai comuni, ferma restando la competenza del legislatore nazionale di conferirle a enti diversi «tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda il relativo ambito territoriale di governo» (è citata, tra le altre, la sentenza di questa Corte n. 2 del 2024).

Il comma 7-*quinquies* dell'art. 2 della legge reg. Lombardia n. 5 del 2010 - aggiunto dall'art. 10, comma 1, lettera *b)*, numero 7), della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2017, n. 36 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento regionale ai decreti legislativi n. 126/2016, n. 127/2016, n. 222/2016 e n. 104/2017, relative alla disciplina della conferenza dei servizi, ai regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti e a ulteriori misure di razionalizzazione) - ha stabilito che, quanto alle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di verifica di assoggettabilità a VIA, «[l]e autorità competenti di cui al presente articolo sono amministrazioni procedenti nell'ambito della conferenza di servizi di cui all'articolo 27-*bis*, comma 7, del D.Lgs. 152/2006 e agli articoli 14 e seguenti della legge 241/1990». Questa previsione si ricollegherebbe a quanto stabilito dal comma 3 del medesimo art. 2, secondo cui «[l]a provincia sul cui territorio si prevede di realizzare l'intervento è, secondo la decorrenza stabilita dall'articolo 14, comma 8, autorità competente all'espletamento delle procedure di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA con riferimento ai progetti di cui all'articolo 1, comma 1: *a)* per i quali è competente all'approvazione o all'autorizzazione; *b)* individuati nella parte II dell'allegato C; *c)* localizzati nel territorio di più comuni». Invece, a livello nazionale, il rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) spetterebbe alla regione competente a norma dell'art. 27-*bis* cod. ambiente, senza alcuna previsione di conferibilità a enti di livello più prossimo ai cittadini.

Né, a giudizio del rimettente, tale previsione sarebbe ricavabile per implicito da quanto prevede l'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente (nella formulazione vigente all'epoca dell'ordinanza di rimessione). La richiamata disposizione, pur espressamente consentendo il conferimento delle funzioni amministrative in materia di VIA, non potrebbe

infatti essere intesa, in senso estensivo e implicito, come riferita anche alle funzioni in materia di PAUR. Pertanto, secondo il giudice rimettente, il legislatore lombardo, avendo attribuito alle province le funzioni di rilascio del PAUR con l'art. 2, comma 7-*quinquies*, della legge reg. Lombardia n. 5 del 2010, avrebbe introdotto un modello di distribuzione delle competenze decisionali tale da porsi in contrasto con la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in quanto non in linea con le previsioni dell'art. 27-*bis* cod. ambiente. Trattandosi di materia rimessa in via esclusiva al legislatore statale in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., non potrebbero ammettersi iniziative della regione volte a modificare, quanto alle funzioni amministrative, l'assetto delle competenze previsto dalla legge dello Stato (è richiamata, tra le altre, la sentenza di questa Corte n. 189 del 2021). In tal senso deporrebbe anche «una lettura combinata con l'art. 118 Cost.» che, attraverso la valorizzazione dei canoni di sussidiarietà verticale, differenziazione e adeguatezza, «ha inteso introdurre un elemento di elasticità nell'attribuzione delle funzioni amministrative».

2.- È intervenuta in giudizio la Regione Lombardia, concludendo per la non fondatezza della questione.

A giudizio della Regione, l'ordinanza di rimessione sarebbe incorsa in un erroneo presupposto di partenza, riguardante la ritenuta non applicabilità, nella fattispecie da decidere, dell'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente. Quest'ultima norma, nel lasciare alle regioni la possibilità di disciplinare l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di VIA, dovrebbe essere intesa nel senso che tale possibilità sia estesa anche con riguardo all'emissione del PAUR, di cui all'art. 27-*bis* cod. ambiente.

Viene ricordato che quest'ultimo è stato introdotto nell'ambito della riforma del codice dell'ambiente attuata con l'art. 16, comma 2, del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114). La riforma sarebbe stata volta alla semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione ambientale, nell'ambito delle quali l'introduzione del PAUR andrebbe coerentemente inquadrata. Una lettura sistematica del codice dell'ambiente, pertanto, renderebbe chiaro che il riferimento all'«autorità competente», operato dall'art. 27-*bis*, comma 1, «non va automaticamente a riferirsi alla Regione, ma all'autorità individuata quale competente ai sensi dell'articolo 7bis del medesimo decreto legislativo 152/2006».

3.- Si è costituita in giudizio La Castella srl, proponente del progetto per cui è causa nel giudizio principale (progetto che viene descritto come afferente alla realizzazione di una «discarica», volta allo «smaltimento di due famiglie di rifiuti non pericolosi», con «annesso impianto di recupero energetico del biogas») nonché controinteressata in tale giudizio, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile ovvero, nel merito, non fondata.

Sotto il primo profilo la parte privata deduce la «erroneità del presupposto interpretativo, per erronea ricostruzione del quadro normativo di riferimento, per mancanza del tentativo di interpretazione adeguatrice». Non sarebbe corretta l'interpretazione, fornita dal rimettente, degli artt. 7-*bis* e 27-*bis* cod. ambiente, disposizioni dalle quali sarebbe desumibile «con chiarezza la volontà del legislatore statale di autorizzare le regioni alla delega in materia di PAUR». Esse, infatti, avrebbero inteso applicare al PAUR la stessa disciplina dettata per la VIA regionale e ciò, in particolare, alla luce del fatto che l'art. 7-*bis* opera un rinvio all'art. 27-*bis*. L'ordinanza di rimessione sarebbe inoltre carente laddove essa «non ha considerato affatto la vigenza dell'art. 22 del d.l. n. 104/2023, che ha disposto la "sanatoria" delle leggi regionali pre-esistenti, che avevano delegato le funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti alle province». «[P]arziale e inadeguato» sarebbe, altresì, l'uso dei precedenti giurisprudenziali da parte del TAR rimettente.

Nel merito, la parte privata sostiene che nella legislazione vigente sarebbe rinvenibile «una specifica autorizzazione da parte del legislatore statale alle regioni a delegare le funzioni amministrative in materia di PAUR agli enti locali». Ciò, sulla premessa per cui «la Via e il PUA costituiscono parti di un medesimo disegno normativo». Del resto, un eventuale accoglimento della questione sollevata dal TAR Lombardia comporterebbe, a giudizio della parte privata, «un impatto economico-finanziario notevole», sia «sulle istituzioni pubbliche» (in quanto «esposte [...] a disequilibri di bilancio»), sia «sugli investimenti privati».

4.- Si è costituito in giudizio il Comune di Brescia, ricorrente nel giudizio *a quo*, concludendo per la fondatezza della questione.

Nelle premesse dell'atto, il Comune descrive il «contesto di estrema vulnerabilità ambientale» dell'area interessata, situata «a ridosso del confine con il territorio del Comune di Brescia» e «già fortemente penalizzat[a] dalla presenza di sorgenti di contaminazione, altre discariche ed impianti industriali».

Nel merito, il Comune sottolinea il contrasto della norma regionale censurata «con il modello di distribuzione delle competenze decisionali stabilite dal legislatore nazionale, che ha invece riservato, con l'art. 27-*bis* del D.Lgs. n. 152 del 2006, dette competenze esclusivamente alle regioni, senza previsione di delegabilità ulteriore». Il campo di applicazione della menzionata disposizione, del resto, sarebbe limitato al solo procedimento di VIA, come si legge

nell'*incipit* del comma 1. Ai fini di tale procedimento, la legge nazionale avrebbe riservato «alle sole Regioni il rilascio del PAUR di cui all'art. 27-*bis*». Al contempo, secondo il Comune, l'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente, nel prevedere il conferimento di funzioni in materia di VIA agli enti territoriali sub-regionali, non potrebbe estendersi al PAUR, data la «natura qualitativamente diversa» di tale provvedimento rispetto a quello di verifica ambientale.

5.- Con atti di analogo contenuto, si sono costituiti i Comuni di Rezzato, di Borgosatollo, di Castenedolo e di Mazzano, intervenuti ad adiuvandum nel giudizio *a quo*, concludendo anch'essi per la fondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Tutti i Comuni si richiamano alla giurisprudenza di questa Corte sul conferimento delle funzioni amministrative, secondo cui, nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato («tra le quali rientra la tutela dell'ambiente e quindi la gestione dei rifiuti»), le competenze attribuite alle regioni dalla legge nazionale possono essere delegate «soltanto in via eccezionale, laddove vi sia stata una espressa autorizzazione in tal senso dello Stato». Tale espressa previsione mancherebbe quanto alla delega delle funzioni concernenti l'adozione del PAUR, che l'art. 27-*bis* cod. ambiente avrebbe rimesso unicamente alle regioni «senza prevederne una delegabilità ulteriore».

In particolare, nella sua memoria, il Comune di Rezzato osserva che l'art. 118 Cost., «nel trittico dei suoi principi», sarebbe espressione di «una visione esigente del principio di legalità ex art. 97 Cost., che mal tollera, nell'ordinamento di tipo regionale della nostra Costituzione modellato nel 2001, una delega "implicita" di funzioni a livelli di governo dei quali non sia stata saggiata l'adeguatezza, in relazione tanto alla sussidiarietà verticale quanto alla differenziazione delle funzioni».

6.- Nell'imminenza della pubblica udienza, tutte le parti intervenute o costituite hanno depositato memorie illustrative, insistendo nelle conclusioni rappresentate.

In particolare, la Regione Lombardia ha dato conto della sopravvenienza normativa di cui all'art. 2, comma 21-*quinquies*, lettera *a)*, numero 1), del decreto-legge 19 febbraio 2026, n. 19, recante «Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e in materia di politiche di coesione», come introdotto dalla legge di conversione 20 aprile 2026, n. 50. Si tratta della novella che ha modificato il testo dell'art. 7-*bis*, comma 8, primo periodo, cod. ambiente, nel senso che la facoltà per le regioni e le province autonome di disciplinare, con proprie leggi o regolamenti, l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA, nonché l'eventuale conferimento di tali funzioni o di compiti specifici agli altri enti territoriali di livello inferiore, vengono adesso riferiti espressamente anche al PAUR. A giudizio della Regione, il legislatore avrebbe così inteso eliminare ogni dubbio circa l'ampiezza delle funzioni che possono formare oggetto di conferimento da parte delle regioni.

Anche la parte privata La Castella srl ha insistito per la declaratoria di inammissibilità o di non fondatezza della questione. Quanto all'inammissibilità, essa sottolinea il rinvio operato dall'art. 7-*bis* cod. ambiente all'art. 27-*bis* del medesimo codice, dal quale dovrebbe ricavarsi che «il PAUR deve essere rilasciato contestualmente alla VIA all'esito di un'unica conferenza di servizi»: pertanto, in una «prospettiva sistematica e teleologica», quel rinvio - come confermato anche dalla giurisprudenza amministrativa - non potrebbe che intendersi «nel senso di attribuire alle Regioni il potere di organizzare le funzioni regionali in tema di PAUR alla stregua di quelle in tema di VIA». Viene poi richiamato l'art. 22 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136, e si evidenzia che, con tale disposizione, «il legislatore statale ha fatto salve le deleghe di funzioni contenute nelle leggi regionali previgenti con riferimento al potere autorizzativo dei nuovi impianti di smaltimento dei rifiuti di cui all'art. 208 del Codice - autorizzazione, questa, ricompresa nel PAUR». Anche questa disposizione, avente «portata dirimente» ai fini della risoluzione della questione sollevata, avrebbe dovuto essere considerata dal giudice rimettente. Quanto al merito della questione, la parte privata ribadisce che la conferibilità delle funzioni in materia di VIA, di cui all'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente, pure nella formulazione vigente *ratione temporis*, era da intendersi nel senso di ricomprendere anche le funzioni amministrative in materia di PAUR. La recente modifica normativa del 2026, che ha interessato proprio l'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente, stabilisce adesso esplicitamente la conferibilità delle funzioni amministrative in materia di PAUR: in tal modo, il legislatore avrebbe inteso «manifestare expressis verbis il contenuto di una norma già esistente e vigente».

Il Comune di Rezzato ha svolto ulteriori difese, insistendo per l'accoglimento, così come i Comuni di Borgosatollo, di Castenedolo e di Mazzano.

In particolare, il Comune di Rezzato osserva che il testo dell'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente, nella formulazione vigente prima della novella del 2026, «menzionava [...] in modo esclusivo e tassativo la facoltà per le Regioni di conferire agli enti locali le funzioni ad esse attribuite "in materia di VIA", senza recare alcun riferimento al Provve-

dimento Autorizzatorio Unico Regionale»: l'eventuale conferimento delle funzioni, pertanto, sarebbe stato «tassativamente» limitato a quelle inerenti alla VIA propriamente intesa.

Anche il Comune di Brescia ha svolto ulteriori difese, in particolare replicando alle eccezioni di inammissibilità formulate dalla parte privata e insistendo, nel merito, nelle proprie conclusioni.

7.- Con altra ordinanza, iscritta al n. 220 reg. ord. del 2025, emessa nella stessa data di quella già illustrata, la medesima sezione staccata di Brescia del TAR Lombardia, sezione prima, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera *b)*, della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), nonché dell'art. 2, comma 7-*quinquies*, della legge reg. Lombardia n. 5 del 2010.

La fattispecie sottoposta al giudizio del TAR rimettente, con ricorso proposto questa volta dal Comune di Rezzato, riguarda la stessa determinazione di cui al provvedimento n. 1296/2024 della Provincia di Brescia-Settore sostenibilità ambientale e protezione civile. Il TAR rimettente riporta gli undici motivi di impugnazione di cui al ricorso introduttivo. Tra questi, il primo ha dedotto, sotto diversi aspetti, l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera *b)*, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, anche «in eventuale combinato disposto con l'art. 22 del D.L. 10 agosto 2023, n. 104 convertito con modificazioni dalla L. 9 ottobre 2023, n. 136», sollevando il dubbio che la prevista competenza delle province, quanto all'approvazione dei progetti di impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, di cui agli artt. 208 e 209 cod. ambiente, non rientranti nella competenza regionale, contrasti «con il riparto di competenze fissato di cui all'art. 117, comma 2, lettera *s)* Cost.». Inoltre, con il secondo motivo di ricorso, è stata eccepita, in rapporto al medesimo parametro, la illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 3 e 7-*quinquies*, della legge reg. Lombardia n. 5 del 2010, in combinato disposto con l'art. 4, commi 3 e 3-*bis*, della stessa legge regionale, nella parte in cui le province sono individuate come le autorità competenti al rilascio del PAUR.

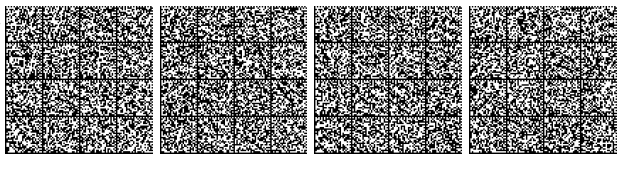
Il TAR rimettente richiama la giurisprudenza di questa Corte in materia di allocazione delle funzioni amministrative concernenti la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Richiama, inoltre, il disposto dell'art. 16, comma 1, lettera *b)*, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, secondo il quale spetta alle province «l'approvazione ai sensi degli articoli 208 e 209 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), dei progetti di impianti non rientranti nella competenza regionale». Al contempo, precisa il TAR, l'art. 208 cod. ambiente assegna alle regioni la funzione di rilascio dell'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti. La previsione della delega regionale, di cui al censurato art. 16, comma 1, lettera *b)*, vigente al momento dell'adozione del provvedimento impugnato, non avrebbe introdotto alcuna disciplina, neppure di massima, concernente i poteri regionali di indirizzo, coordinamento e controllo in ordine all'esercizio delle funzioni relative ai rifiuti e alle discariche né, soprattutto, avrebbe previsto nulla in merito ai poteri sostitutivi regionali. Essa, dunque, sarebbe disallineata rispetto alle condizioni cui l'art. 22, secondo periodo, del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, avrebbe subordinato la possibilità del conferimento, con legge regionale, delle funzioni regionali alle province.

Né a diversa conclusione, aggiunge il rimettente, potrebbe condurre la salvezza delle «disposizioni regionali, vigenti alla data di entrata in vigore della presente disposizione, che hanno trasferito le funzioni amministrative predette» (di cui al terzo periodo dell'appena citato art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito), in quanto anch'essa - osserva il TAR - dovrebbe considerarsi «soggetta alle condizioni di cui al secondo periodo». L'opposta interpretazione «si presterebbe a dubbi di costituzionalità» sotto il profilo della «intrinseca [ir]ragionevolezza».

Passando, quindi, all'esame del secondo motivo del ricorso introduttivo, il TAR rimettente richiama il disposto dell'art. 2, comma 7-*quinquies*, della legge reg. Lombardia n. 5 del 2010 e ne illustra il disallineamento, quanto alla competenza per il rilascio del PAUR, rispetto alle previsioni dell'art. 27-*bis* cod. ambiente. Il conseguente contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. viene, quindi, argomentato esattamente nei termini già illustrati dalla precedente ordinanza.

8.- Anche in questo secondo giudizio è intervenuta la Regione Lombardia, sostenendo la non fondatezza delle questioni sollevate.

In particolare, quanto alle censure che interessano l'art. 16, comma 1, lettera *b)*, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, la Regione richiama la *ratio* dell'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, che «è quella di non contrastare le Regioni che hanno allocato le funzioni amministrative presso gli enti di cui all'art. 114 Cost.» e di «evitare il blocco dei procedimenti in corso». Secondo l'«unica interpretazione coerente» della norma, pertanto, la clausola di salvaguardia, di cui all'ultimo periodo del menzionato art. 22, sarebbe tale da esonerare unicamente «le discipline regionali vigenti dal rispetto delle prescrizioni organizzative», imposte dal secondo periodo, «cui invece devono conformarsi le leggi future».



9.- Si è parimenti costituita in giudizio La Castella srl, formulando conclusioni e argomenti difensivi in parte sovrapponibili a quelli già esposti con riguardo alla questione prima riferita. In particolare, analoghe sono le eccezioni di inammissibilità formulate nei confronti della questione avente a oggetto l'art. 2, comma 7-*quinquies*, della legge reg. Lombardia n. 5 del 2010. Inoltre, viene sollevata un'ulteriore eccezione di inammissibilità concernente l'intera ordinanza di rimessione iscritta al n. 220 reg. ord. del 2025, in quanto volta a proporre «un'unitaria questione di costituzionalità che contiene due domande a contenuto alternativo, anfibologico e contraddittorio».

10.- Si è costituito in giudizio il Comune di Brescia, interveniente ad adiuvandum nel giudizio *a quo*, concludendo per la fondatezza delle questioni con argomentazioni adesive a quelle svolte nell'ordinanza di rimessione.

11.- Con atti aventi analogo contenuto, si sono costituiti anche il Comune di Rezzato, ricorrente nel giudizio *a quo*, nonché i Comuni di Borgosatollo, di Castenedolo e di Mazzano, intervenienti ad adiuvandum nel medesimo giudizio, chiedendo l'accoglimento delle questioni. In particolare, quanto a quella concernente l'art. 16, comma 1, lettera *b)*, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, il Comune di Rezzato esamina la disposizione di cui all'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, e sostiene che l'assetto normativo regionale sarebbe rimasto «totalmente disallineato rispetto ai "binari" tracciati dal legislatore statale per rendere ammissibile la delega di funzioni».

12.- Nell'approssimarsi della pubblica udienza, sono state depositate memorie illustrative da parte della Regione Lombardia, che ha insistito per la dichiarazione di inammissibilità e/o di non fondatezza delle questioni e, analogamente, da parte della società proponente il progetto, che ha ribadito, in particolare, le proprie eccezioni di inammissibilità.

Anche il Comune di Rezzato ha svolto ulteriori difese, insistendo per l'accoglimento delle questioni sul rilievo che il procedimento amministrativo oggetto di contenzioso nel processo *a quo* era iniziato ancor prima dell'entrata in vigore dell'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, sicché il TAR rimettente, a suo avviso, «in base al principio di legalità», dovrebbe vagliare la conformità del provvedimento impugnato rispetto al paradigma normativo vigente al momento in cui il procedimento ha preso avvio. In ogni caso, sottolinea il Comune, alla data di emanazione dell'atto finale, non risulterebbe avverata la condizione imposta dal menzionato art. 22, secondo periodo: infatti, «sino al dicembre 2024, la L.R n. 26 del 2003 non ha disciplinato nulla di quanto richiesto dalla normativa nazionale», in ordine ai poteri regionali di indirizzo, coordinamento e controllo né, «soprattutto, nulla [...] circa i poteri sostitutivi regionali».

Per l'ipotesi in cui si «dovesse ritenere che le previsioni dell'art. 22 del decreto-legge n. 104 del 2023 abbiano portata retroattiva», il Comune di Rezzato chiede inoltre che questa Corte rimetta dinnanzi a sé la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 22, «in relazione all'art. 77 Cost., [...] poiché adottato in carenza degli straordinari presupposti di necessità ed urgenza, attraverso un decreto-legge a contenuto multiplo del tutto eterogeneo».

In ulteriore subordine, il Comune di Rezzato chiede che questa Corte decida di «espungere comunque dal citato art. 22 il riferimento all'art. 208 Codice ambiente, dal momento che si tratta di un'inserzione del tutto sprovvista di una motivazione connessa alle rationes dell'art. 77 Cost.».

I Comuni di Borgosatollo, di Castenedolo e di Mazzano, con memorie di analogo contenuto, hanno parimenti insistito per l'accoglimento delle questioni.

Considerato in diritto

13.- Il TAR Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione prima, con due distinte ordinanze di rimessione (numeri 219 e 220 reg. ord. del 2025), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7-*quinquies*, della legge reg. Lombardia n. 5 del 2010. La sola ordinanza iscritta al n. 220 reg. ord. del 2025 censura, inoltre, l'art. 16, comma 1, lettera *b)*, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003.

Tali disposizioni sono denunciate per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., nella parte in cui attribuiscono alle province le funzioni amministrative in materia di rilascio, rispettivamente, del PAUR e dell'autorizzazione unica (AU) per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti.

In particolare, la prima delle due disposizioni stabilisce che: «[l]e autorità competenti di cui al presente articolo sono amministrazioni procedenti nell'ambito della conferenza di servizi di cui all'articolo 27bis, comma 7, del d.lgs. 152/2006 e agli articoli 14 e seguenti della legge 241/1990». Ne consegue che le province, in quanto amministrazioni competenti per le procedure di VIA in sede regionale (art. 2, comma 3, della medesima legge reg. Lombardia n. 5 del 2010), sono amministrazioni procedenti nell'ambito della conferenza di servizi preordinata al rilascio del PAUR.

La seconda disposizione, censurata, come detto, dalla sola ordinanza iscritta al n. 220 reg. ord. del 2025, dispone che «[f]ermo restando quanto stabilito dall'articolo 197 del d.lgs. 152/2006 spetta alle province: [...] *b)* l'approvazione

ai sensi degli articoli 208 e 209 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) dei progetti di impianti non rientranti nella competenza regionale». Viene così attratta alla competenza delle province, tra le altre, la funzione di cui all'art. 208 cod. ambiente e, cioè, per l'appunto, quella di rilasciare l'AU per gli impianti di smaltimento dei rifiuti che, a mente della medesima legge regionale, non rientrano nella competenza della Regione.

Rileva il rimettente che il legislatore nazionale - nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - ha attribuito alle regioni le funzioni amministrative con riguardo sia al PAUR sia all'AU.

In tal senso dispongono, quanto al primo, l'art. 27-*bis* cod. ambiente e, quanto alla seconda, l'art. 208 dello stesso codice.

Secondo il giudice *a quo* non sarebbe ravvisabile, né per il PAUR, né per l'AU, alcuna «espressa previsione normativa di rango statale in merito alla delegabilità di dette funzioni da parte delle Region[i] ad enti di livello più prossimo ai cittadini».

In particolare, con riguardo al PAUR, le ordinanze di rimessione escludono che una previsione statale di conferibilità sia ricavabile, per implicito, dall'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente: tale disposizione, pur consentendo espressamente il conferimento delle funzioni amministrative in materia di VIA, non potrebbe infatti essere intesa, in senso estensivo e implicito, come riferita anche a quelle in materia di PAUR (ciò, nonostante un orientamento contrario del Consiglio di Stato, del quale il rimettente non omette di dare conto). Viene richiamata, a conforto, la giurisprudenza di questa Corte secondo cui il PAUR è un provvedimento di natura unitaria, da intendersi come atto non sostitutivo, bensì comprensivo di tutte le altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto (sentenza n. 198 del 2018): di conseguenza il PAUR, secondo il TAR rimettente, presenterebbe «un quid pluris rispetto alla VIA».

Quanto, poi, alla norma regionale sull'AU (ossia, all'art. 16, comma 1, lettera b, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003), l'ordinanza iscritta al n. 220 reg. ord. del 2025 aggiunge che la facoltà, per le regioni, di conferire le relative funzioni amministrative agli enti sub-regionali non potrebbe essere neppure desunta da quanto ha disposto l'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, entrato in vigore nelle more del procedimento amministrativo oggetto del giudizio *a quo*. Questa disposizione ha stabilito che: «[l]e Regioni possono conferire, con legge, le funzioni amministrative di cui agli articoli 194, comma 6, lettera *a)*, 208, 242 e 242-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, agli enti locali di cui all'articolo 114 della Costituzione, tenendo conto in particolare del principio di adeguatezza. La medesima legge disciplina i poteri di indirizzo, coordinamento e controllo sulle funzioni da parte della Regione, il supporto tecnico-amministrativo agli enti cui esse sono trasferite e l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte della Regione in caso di verificata inerzia nell'esercizio delle medesime. Sono fatte salve le disposizioni regionali, vigenti alla data di entrata in vigore della presente disposizione, che hanno trasferito le funzioni amministrative predette». La clausola di salvezza delle norme regionali preesistenti, di cui all'ultimo periodo della disposizione appena citata, dovrebbe intendersi - a giudizio del TAR rimettente - come pur sempre «soggetta alle condizioni di cui al secondo periodo», ossia all'introduzione di una disciplina dei poteri regionali di indirizzo, coordinamento e controllo, nonché sui poteri sostitutivi da parte delle regioni. Diversamente, quella stessa clausola di salvezza si esporrebbe a dubbi di legittimità costituzionale «sotto il profilo della intrinseca ragionevolezza» (per il trattamento diverso che ne conseguirebbe in ordine alle leggi regionali di delega, differenziate a seconda del momento storico in cui intervengano). Nel caso di specie non vi sarebbero dubbi che la legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, nel testo vigente al momento dell'adozione del PAUR impugnato, fosse priva di qualsiasi disciplina sui menzionati poteri regionali sostitutivi e su quelli di indirizzo, coordinamento e controllo, atteso che una disciplina è stata introdotta, in tal senso, solo ex post (mediante il nuovo art. 16-*bis*, aggiunto dall'art. 23, comma 1, lettera a, della legge della Regione Lombardia 6 dicembre 2024, n. 20, recante «Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2024»).

Ciò posto, la Regione Lombardia non avrebbe potuto, secondo il rimettente, disporre un'allocazione delle predette funzioni a un livello di governo diverso da quello regionale e ciò, in particolare, avuto riguardo alla recente giurisprudenza di questa Corte secondo cui il titolo di competenza esclusiva dello Stato ingloba anche la legittimazione a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative (sono citate le sentenze n. 2 del 2024, n. 160 del 2023 e n. 189 del 2021).

14.- Preliminarmente, i due giudizi di legittimità costituzionale devono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia. Entrambe le ordinanze del TAR rimettente, infatti, censurano la disposizione concernente la competenza amministrativa a emettere il PAUR, facendo valere argomenti e parametri costituzionali coincidenti. La sola ordinanza iscritta al n. 220 reg. ord. del 2025 denuncia, altresì, l'art. 16, comma 1, lettera *b)*, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, riguardante la competenza ad emettere l'AU, ma lo fa pur sempre richiamando il medesimo panorama normativo e giurisprudenziale, nonché sulla scorta di analoghe argomentazioni.

15.- Ancora in via preliminare, occorre rilevare che il TAR rimettente, in entrambi i giudizi principali, è chiamato a pronunciarsi sulla legittimità del PAUR emesso dalla Provincia di Brescia in data 10 aprile 2024, con determinazione

dirigenziale n. 1296. Lo scrutinio cui è chiamata l'autorità rimettente, pertanto, deve considerare il quadro normativo vigente a quella data, alla stregua del principio tempus regit actum, cui il sindacato di legittimità degli atti dell'amministrazione è sottoposto, secondo quanto ripetutamente affermato da questa Corte (tra le molte, di recente, sentenza n. 127 del 2026).

Ne consegue che nel presente giudizio assume rilievo il testo dell'art. 7-*bis*, comma 8, primo periodo, cod. ambiente nella versione vigente anteriormente alle modifiche introdotte con l'art. 2, comma 21-*quinquies*, lettera *a)*, numero 1), del d.l. n. 19 del 2026, come convertito. Quel testo, all'epoca, consentiva alle regioni il conferimento delle funzioni amministrative solo «in materia di VIA» (e non anche, come successivamente stabilito dal legislatore, anche quelle in materia di PAUR).

Per la stessa ragione, nei giudizi principali il rimettente è chiamato ad applicare l'art. 2, comma 7-*quinquies*, della legge reg. Lombardia n. 5 del 2010 (che ha conferito alle province le funzioni sul PAUR), all'epoca vigente, nonostante si tratti di disposizione ormai abrogata dallo *ius superveniens* di cui all'art. 17, comma 1, della legge della Regione Lombardia 10 luglio 2026, n. 18 (Legge regionale in materia di valutazione di impatto ambientale), che ha dettato una nuova disciplina organica della VIA in sede regionale e delle relative competenze. Ne consegue che le questioni aventi ad oggetto la richiamata disposizione regionale in materia di PAUR mantengono il requisito della rilevanza, ai fini dell'odierno scrutinio di legittimità costituzionale.

16.- Occorre adesso esaminare le eccezioni di inammissibilità che sono state formulate dalla parte privata costituitasi in entrambi giudizi.

16.1.- Quanto alla questione di cui all'ordinanza iscritta al n. 219 reg. ord. del 2025, ne è stata eccepita l'inammissibilità «per erroneità del presupposto interpretativo, per erronea ricostruzione del quadro normativo di riferimento, per mancanza del tentativo di interpretazione adeguatrice». Dagli artt. 7-*bis* e 27-*bis* cod. ambiente, a differenza di quanto ritenuto dal giudice *a quo*, sarebbe ricavabile «la volontà del legislatore statale di autorizzare le regioni alla delega in materia di PAUR», come peraltro ritenuto dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, quarta sezione, con la sentenza 2 settembre 2021, n. 6195 (pur menzionata dallo stesso giudice *a quo*). L'ordinanza di rimessione, inoltre, sarebbe carente per non aver considerato la clausola di salvezza di cui all'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, e per aver male inteso la giurisprudenza di questa Corte in tema di conferimento delle funzioni amministrative.

Analoga eccezione è proposta dalla stessa parte privata per le questioni sollevate con l'altra ordinanza, iscritta al n. 220 reg. ord. del 2025, con più deciso richiamo, in questo caso, alla disposizione legislativa statale di sanatoria del 2023. Mentre quanto alla questione relativa all'art. 2, comma 7-*quinquies*, della legge reg. Lombardia n. 5 del 2010 il rimettente (come nel parallelo giudizio) avrebbe completamente omesso di considerare la richiamata previsione statale, con riferimento alla seconda questione (avente a oggetto l'art. 16, comma 1, lettera b, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, che conferisce alle province le funzioni indicate dall'art. 208 cod. ambiente) l'errore del giudice *a quo* verterebbe «direttamente sull'art. 22 cit.», il cui significato sarebbe stato travisato. Nessuna «condizione», «men che meno quella prevista dal secondo enunciato» dell'art. 22, assisterebbe la previsione del terzo periodo della disposizione, contenente la clausola di salvezza delle leggi regionali previgenti.

16.2.- Le eccezioni devono essere disattese.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «l'incompleta ricostruzione della cornice legislativa e giurisprudenziale di riferimento rende inammissibili le questioni sollevate solo se compromette irrimediabilmente l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del rimettente sia sulla rilevanza, sia sulla non manifesta infondatezza» (così, da ultimo, *ex plurimis*, sentenza n. 214 del 2025).

Non è questo il caso all'odierno esame. Il percorso argomentativo e logico delle due ordinanze è sufficientemente chiaro e adeguatamente illustrato, mentre le riserve formulate dalla parte privata si limitano a revocare in dubbio la correttezza dell'interpretazione che il rimettente ha ritenuto di far propria sia con riguardo alle norme rilevanti, sia quanto alla giurisprudenza richiamata. Viene proposta, dal rimettente, un'interpretazione degli artt. 7-*bis* e 27-*bis* cod. ambiente, nonché della giurisprudenza di questa Corte in materia di delega di funzioni, che non appare manifestamente erronea, arbitraria o illogica e la cui correttezza, semmai, costituisce oggetto del merito delle odierne questioni.

Né risulta manifestamente erronea o arbitraria l'interpretazione che il rimettente ha fornito dell'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito. Il tenore testuale di tale norma si riferisce (per quanto qui rileva) solo alle attività indicate dall'art. 208 cod. ambiente e, quindi, alle funzioni concernenti il rilascio dell'AU per i menzionati impianti, e non anche alle funzioni sul PAUR. Pertanto, non appare erronea l'impostazione delle due ordinanze che hanno preso in considerazione l'art. 22 solo in relazione alla questione concernente il conferimento delle funzioni riguardanti l'AU ex art. 208 cod. ambiente (proponendo un'interpretazione della clausola di salvezza non manifestamente arbitraria, la cui correttezza costituisce un aspetto concernente il merito) e che, allo stesso tempo, l'hanno ritenuto non pertinente quanto all'altra questione, riguardante le funzioni sul PAUR.



Nemmeno può rimproverarsi al giudice *a quo* di non aver esplorato la possibilità di un'interpretazione adeguatrice delle disposizioni censurate, atteso il chiaro tenore letterale delle stesse, che affida alle province le funzioni di cui si tratta.

16.3.- Limitatamente alla ordinanza di rimessione iscritta al n. 220 reg. ord. del 2025, la parte privata ha poi sollevato un'ulteriore eccezione di inammissibilità, questa volta perché il giudice *a quo* - pur censurando due diverse disposizioni regionali - avrebbe proposto un'unica questione di legittimità costituzionale, «sostanzialmente unitaria», ma «anfibologica quanto all'individuazione della disposizione applicabile nel giudizio *a quo*». Il rimettente non avrebbe "scelto" «quale delle due indicate sia la norma regionale di riferimento da applicare al caso *de quo*» e, così facendo, sarebbe incorso in una «contraddizione». Secondo la parte privata, infatti, «[d]elle due l'una [...]: o la norma abilitante il potere della Provincia di Brescia è quella (art. 16 cit.) sull'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti (contemplata dall'art. 208 del codice dell'ambiente), o è quella (art. 2 cit.) sul provvedimento autorizzatorio unico regionale in materia ambientale (previsto dall'art. 27-*bis* del medesimo codice)». Non avendo individuato quale delle due norme sia quella applicabile, il TAR avrebbe finito con il sollevare una questione «su un oggetto ipotetico», con conseguente sua radicale inammissibilità.

16.4.- Neanche questa eccezione coglie nel segno.

Il rimettente ha ritenuto di dover applicare nel giudizio *a quo* entrambe le disposizioni censurate, in quanto riferite ad altrettanti profili di competenza provinciale coinvolti nel procedimento amministrativo: da un lato, quello "omnicomprensivo" riferito al PAUR, e, dall'altro, quello riguardante l'AU ex art. 208 cod. ambiente, in quanto titolo specifico "di base", ritenuto astrattamente necessario per la realizzazione e la gestione dell'impianto di smaltimento dei rifiuti.

Ne consegue che non appare affatto contraddittorio - salvo quanto appresso si osserverà - l'aver sottoposto a questa Corte la questione di legittimità costituzionale delle due disposizioni che hanno conferito alle province le funzioni amministrative relativamente al PAUR e all'AU.

17.- Quanto fin qui chiarito, nondimeno, non esclude che la motivazione sulla rilevanza debba essere completa ed esaustiva e dar conto, in modo non implausibile, «del percorso logico compiuto e delle ragioni per le quali il rimettente afferma di dover applicare la disposizione censurata nel giudizio principale» (così, tra le tante, sentenza n. 130 del 2026).

L'ordinanza di rimessione iscritta al n. 220 reg. ord. del 2025 non raggiunge tale soglia di ammissibilità, limitatamente alla questione sollevata in riferimento all'art. 16, comma 1, lettera *b)*, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003.

17.1.- Occorre invero osservare che, a norma dell'art. 27-*bis*, comma 7, cod. ambiente, un determinato titolo abilitativo per la realizzazione e l'esercizio del progetto può considerarsi "compreso" nel PAUR - e, quindi, effettivamente rilasciato all'esito dei lavori della conferenza - solo se vi è la sua «indicazione esplicita» nella determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi. Il PAUR, infatti, come questa Corte ha già avuto occasione di precisare, non "sostituisce" ma "comprende" in sé i vari titoli abilitativi (sentenza n. 198 del 2018, punto 13.3. del Considerato in diritto) i quali, al suo interno, mantengono la loro autonomia.

Nel caso di specie, il provvedimento autorizzatorio unico oggetto dei giudizi a quibus nella parte dispositiva non indica esplicitamente, fra i titoli abilitativi che si devono considerare "compresi" nel PAUR, l'autorizzazione unica prevista dall'art. 208 cod. ambiente. Il punto non è contestato tra le parti ed è confermato da quanto si legge nelle premesse delle due ordinanze di rimessione. Nell'elenco riportato nella parte dispositiva, fra gli altri titoli "compresi" nel PAUR, risulta inclusa, piuttosto, l'autorizzazione integrata ambientale (AIA): ciò in quanto il progetto da realizzare pacificamente rientra tra «le installazioni che svolgono attività di cui all'Allegato VIII alla Parte Seconda» del codice dell'ambiente, per le quali l'«autorizzazione integrata ambientale è necessaria» (così l'art. 6, comma 13, alinea, lettera a, cod. ambiente). Inoltre, a mente dell'art. 7, comma 4-*ter*, cod. ambiente, nella versione come da ultimo modificata dall'art. 4, comma 1, lettera *b)*, del decreto legislativo 28 settembre 2026, n. 197, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2024/1785 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, che modifica la direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), e la direttiva 1999/31/CE del Consiglio, relativa alle discariche di rifiuti», in vigore dal 12 novembre 2026, «[s]ono sottoposti ad AIA secondo le disposizioni delle leggi regionali e provinciali le installazioni che svolgono attività di cui all'allegato VIII che non risultano ricompresi anche nell'allegato XII al presente decreto e loro modifiche sostanziali [...]».

17.2.- Come è noto, l'AIA, secondo la definizione offerta dall'art. 4, comma 4, lettera *c)*, cod. ambiente, costituisce un ulteriore provvedimento abilitativo in materia ambientale, distinto dalla VIA e specificamente riferito alle matrici inquinanti dell'impianto. L'art. 4, comma 4, lettera *c)*, cod. ambiente - nella versione vigente a seguito della sostituzione disposta, con decorrenza dal 12 novembre 2026, dall'art. 1, comma 1, lettera *b)*, del d.lgs. n. 197 del 2026

- precisa che l'AIA «ha per oggetto la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento proveniente dalle attività di cui all'allegato VIII e VIII-*bis* alla parte seconda e prevede misure intese a evitare, ove possibile, o a ridurre progressivamente le emissioni delle suddette attività nell'aria, nell'acqua e nel suolo, e la produzione di rifiuti, a migliorare l'efficienza nell'impiego delle risorse, nonché a promuovere l'economia circolare e la decarbonizzazione, per garantire che ciascuna attività contribuisca all'obiettivo di conseguire, a scala unionale, un livello elevato di protezione della salute umana e dell'ambiente nel loro complesso».

Si tratta, quindi, di un'autorizzazione che si focalizza sugli aspetti gestionali dell'attività e dell'esercizio dell'impianto. Come ha precisato la giurisprudenza amministrativa (da ultimo, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 19 gennaio 2026, n. 404), essa ha la struttura dell'atto "unico", essendo rilasciata all'esito di un'apposita conferenza di servizi decisoria alla quale partecipano le amministrazioni titolate ad esprimere pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, necessari al rilascio dell'autorizzazione (art. 29-*quater*, comma 5, cod. ambiente, nella formulazione sostituita dall'art. 11, comma 1, lettera e, del d.lgs. n. 197 del 2026).

La legge riconosce all'AIA - a differenza di quanto accade per il PAUR - un effetto "sostitutivo" degli altri titoli abilitativi richiesti, nei limiti indicati dall'art. 29-*quater*, comma 11, cod. ambiente. A norma di questa disposizione, infatti, «[l]e autorizzazioni integrate ambientali rilasciate ai sensi del presente decreto, sostituiscono ad ogni effetto le autorizzazioni riportate nell'elenco dell'Allegato IX alla Parte Seconda» dello stesso codice dell'ambiente. Tale ultimo elenco contempla, al punto 3, anche l'AU di cui all'art. 208 cod. ambiente, la quale, dunque, deve intendersi sostituita, a ogni effetto di legge, dal rilascio dell'AIA.

17.3.- Nel caso di specie, pertanto, l'AIA rilasciata in sede di provvedimento unico regionale ha "sostituito" l'AU prevista dall'art. 208 cod. ambiente, e questa è la ragione per la quale tale ultimo titolo abilitativo non è stato incluso nell'elenco di cui alla parte dispositiva del PAUR. Ciò ha una ricaduta decisiva, in punto di valutazione sulla rilevanza della questione concernente la norma regionale sulla competenza a emanare l'AU, prevista dall'art. 208 cod. ambiente. Infatti, nel giudizio principale non veniva in rilievo la competenza della Provincia di Brescia in ordine al rilascio dell'AU, e ciò per un duplice ordine di ragioni, processuale e sostanziale.

Sul versante processuale va sottolineato che, coerentemente con i titoli indicati nella parte dispositiva del PAUR, il Comune di Rezzato non ha impugnato espressamente l'AU prevista dall'art. 208 cod. ambiente: fra gli atti contestati in giudizio (come riepilogati dalla stessa ordinanza di rimessione) figurano infatti, oltre al PAUR, tutti i titoli in quest'ultimo menzionati e "ricompresi", ossia la pronuncia di compatibilità ambientale, l'AIA «per la categoria di cui al punto 5.4. dell'allegato VIII», l'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili (FER) «ai sensi dell'art. 12 D.lgs. n. 387/2003» (occorre infatti ricordare che il progetto per cui è causa comprende anche un annesso impianto di recupero del biogas, che richiede la specifica autorizzazione unica prevista, all'epoca dei fatti, dalla menzionata disposizione di legge), il permesso di costruire e il giudizio di impatto paesaggistico.

Ciò posto, il TAR ha omesso di chiarire le ragioni per le quali la propria pronuncia dovrebbe coinvolgere le sorti di un (ipotetico) atto di AU ex art. 208 cod. ambiente, non espressamente impugnato dal ricorrente.

Ma, come anticipato, vi è altresì una ragione sostanziale che, in assenza di chiarimenti da parte dell'autorità rimettente, induce a escludere la rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera *b)*, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003.

A norma dell'art. 27-*bis*, comma 7, primo periodo, cod. ambiente, alla conferenza di servizi preordinata al PAUR «partecipano il proponente e tutte le Amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate per il rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto richiesti dal proponente». Nella specie, tuttavia, fra le amministrazioni coinvolte nella conferenza di servizi preordinata al provvedimento unico non poteva essere compresa quella competente per l'AU ex art. 208 cod. ambiente, trattandosi di titolo non compreso nel PAUR in quanto, ancor prima, sostituito *ex lege* dall'autorizzazione integrata ambientale. Del resto, è proprio questa la logica sottesa alla previsione legislativa dell'AIA come atto unico "sostituivo" di altri provvedimenti amministrativi: quella, cioè, di venire incontro alle esigenze della semplificazione amministrativa.

17.4.- Spettava dunque al giudice rimettente, a fronte del descritto quadro normativo, illustrare le ragioni per le quali, in presenza di un'AIA rilasciata nell'ambito del PAUR, ha valutato come rilevante la competenza provinciale in materia di AU ex art. 208 cod. ambiente.

La mancanza di qualsiasi motivazione sul punto assume contorni ancor più netti laddove l'ordinanza di rimessione in esame venga posta a raffronto con la parallela ordinanza iscritta al n. 219 reg. ord. 2025, la quale, pur afferente alla medesima fattispecie concreta, ha ritenuto rilevante solo la questione sulla norma regionale riguardante la competenza delle province in tema di PAUR.

Le descritte mancanze determinano l'inammissibilità della questione avente ad oggetto l'art. 16, comma 1, lettera *b)*, della legge reg. Lombardia n. 26 del 2003, per insufficiente motivazione sulla rilevanza.

18.- Nel merito, la questione sollevata da entrambe le ordinanze di rimessione in ordine all'art. 2, comma 7-*quinquies*, della legge reg. Lombardia n. 5 del 2010 non è fondata.

18.1.- Deve premettersi che non incide sulla risoluzione di tale questione la previsione dell'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, che - nel consentire alle regioni, pro futuro, di conferire con legge, in favore degli enti locali di cui all'art. 114 Cost., «le funzioni amministrative di cui agli articoli 194, comma 6, lettera *a)*, 208, 242 e 242-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152» - ha fatto salve le disposizioni regionali già vigenti «che hanno trasferito le funzioni amministrative predette».

La clausola di salvezza così contemplata si riferisce, infatti, solo alle specifiche funzioni ivi espressamente indicate (sentenza n. 151 del 2024), tra le quali non figurano quelle inerenti ai procedimenti di valutazione ambientale. Non vi sono, quindi, comprese le competenze relative alla emissione della VIA e del PAUR. Conformemente al principio di legalità, che richiede l'inquadramento esplicito di una determinata attività amministrativa nel perimetro entro il quale è ammessa la delega di funzioni nella logica del riformato Titolo V della Parte II della Costituzione, l'attività oggetto della presente questione non può dunque ritenersi coperta dalla menzionata disposizione di legge regionale.

18.2.- Tanto premesso, la non fondatezza della questione in esame discende dal modello di distribuzione delle competenze amministrative introdotto dal legislatore statale, competente in via esclusiva nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., materia che, come da costante giurisprudenza di questa Corte, include la disciplina dei rifiuti (*ex plurimis*, sentenze n. 50 del 2023 e n. 191 del 2022).

Sul punto, va anzitutto ricordato - come questa Corte ha ripetutamente affermato - che la potestà legislativa esclusiva nelle materie indicate nell'art. 117, secondo comma, Cost. comporta «la legittimazione del solo legislatore nazionale a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative», e ciò «anche attraverso l'allocazione di competenze presso enti diversi dai Comuni - ai quali devono ritenersi generalmente attribuite secondo il criterio espresso dall'art. 118, primo comma, Cost. - tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda tale ambito territoriale di governo» (per tutte, sentenza n. 189 del 2021). È, pertanto, alla legge statale che occorre guardare, per stabilire se, effettivamente, una determinata funzione amministrativa, rientrante nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, risulti affidata alle regioni e se possa, o meno, da queste essere conferita a un livello di governo infraregionale.

In proposito, quanto alle funzioni in materia di VIA, occorre ricordare che, se il progetto non ha rilevanza nazionale ed è ricompreso tra quelli elencati dall'Allegato III alla Parte seconda del codice dell'ambiente, la VIA viene condotta in «sede regionale» e l'autorità competente «è la pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle Province autonome» (art. 7-*bis*, commi 3 e 5, come introdotto in sede di riforma del codice dell'ambiente, attuata con il d.lgs. n. 104 del 2017). Le leggi regionali sono chiamate a far sì «che le procedure siano svolte in conformità agli articoli da 19 a 26 e da 27-*bis* a 29» del codice dell'ambiente, con l'ulteriore precisazione che «[i]l procedimento di VIA di competenza regionale si svolge con le modalità di cui all'articolo 27-*bis*» (art. 7-*bis*, comma 7, cod. ambiente).

In tal modo, il legislatore nazionale ha impostato il sistema secondo un'intima connessione tra la VIA e la disciplina del PAUR, di cui all'art. 27-*bis* cod. ambiente (disposizione parimenti introdotta con la riforma del 2017), che costituisce un modulo procedimentale obbligatorio per i progetti di rilevanza regionale (sentenza n. 53 del 2021). Se, infatti, un progetto richiede valutazioni ambientali in sede regionale, il proponente deve necessariamente attivare il PAUR dinnanzi all'autorità competente per la VIA (art. 27-*bis*, comma 1). Sotto questo profilo, peraltro, il PAUR si distingue dal provvedimento unico in materia ambientale (PUA), previsto dall'art. 27 cod. ambiente, che si riferisce ai casi in cui il progetto richieda una VIA di competenza statale: situazione, questa, in cui al richiedente è rimessa la mera facoltà di attivare, o meno, il procedimento unico.

Come ha precisato questa Corte, la disciplina dell'art. 27-*bis*, «che detta tempi e modi del procedimento, "individua un punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la 'speciale' tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall'altro" (sentenza n. 246 del 2018), che non può essere pregiudicato dal legislatore regionale» pur nell'esercizio delle sue competenze legislative (sentenza n. 106 del 2020).

Ai fini della presente questione, assume dunque portata decisiva l'interpretazione delle disposizioni nazionali, contenute nel codice dell'ambiente, che distribuiscono le competenze amministrative in materia di VIA e, correlativamente, di PAUR. Sul punto, occorre rilevare che, riservate alla competenza legislativa regionale determinate procedure di valutazione ambientale (e, in particolare, quelle indicate dall'Allegato III alla Parte seconda del codice, richiamato dall'art. 7-*bis*, comma 3), anche a tale livello di governo la valutazione di compatibilità ambientale rimane guidata,

in generale, da una «puntuale disciplina del procedimento dettata dal legislatore statale», secondo una «dettagliata definizione delle fasi e dei termini che conducono al rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale» atta a garantire standard uniformi di tutela ambientale (sentenza n. 82 del 2024). In tale quadro, come già rilevato, per la VIA in sede regionale il codice dell'ambiente indica quale autorità competente la «pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle Province autonome» (art. 7-*bis*, comma 5) e demanda espressamente, alle regioni e alle province autonome, la disciplina sull'organizzazione e sulle modalità di esercizio delle funzioni amministrative loro attribuite in materia di VIA con possibilità di conferimento delle stesse in favore degli enti sub-regionali (art. 7-*bis*, comma 8).

È pur vero che - come fa notare il giudice rimettente - l'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente, nella formulazione vigente anteriormente alla già richiamata modifica introdotta nel 2026, aveva autorizzato esplicitamente le regioni e le province autonome a organizzare e a conferire, in favore degli enti locali, le sole funzioni amministrative «in materia di VIA». Tuttavia, ciò non è sufficiente per concludere che, in tale frangente temporale, e a differenza della VIA, le funzioni sul PAUR non potessero essere conferite a enti infraregionali.

Occorre, infatti, prendere le mosse dalla nozione di «autorità competente», dinnanzi alla quale, a norma dell'art. 27-*bis*, comma 1, cod. ambiente, va presentata l'istanza volta all'ottenimento del PAUR. Sul punto, le due ordinanze di rimessione rimangono evasive là dove, richiamando tale previsione, giungono alla conclusione che essa abbia individuato univocamente nella regione l'autorità cui è attribuita la competenza in materia di PAUR.

Invero, in disparte la denominazione come «regionale» del provvedimento autorizzatorio unico (la quale, al più, integra un dato meramente descrittivo, che colloca l'atto a un livello territoriale corrispondente a quello della VIA in sede regionale), non vi sono elementi per concludere che il PAUR sia stato in tal modo affidato, da parte del codice dell'ambiente, sempre e invariabilmente alle regioni. L'«autorità competente», nell'impianto dell'art. 27-*bis* cod. ambiente, è infatti quella che la legge indica come competente per il giudizio di compatibilità ambientale in sede regionale (come emerge anche dalla definizione di «autorità competente» di cui all'art. 5, comma 1, lettera p, cod. ambiente), la cui individuazione, a sua volta, come già visto, è rimessa alla legge regionale. Nella descritta cornice, poi, la connessione esistente tra il PAUR e la VIA, derivante dalla riforma del codice dell'ambiente di cui al d.lgs. n. 104 del 2017, unifica le competenze amministrative per questi due provvedimenti, affidando il primo all'autorità che, secondo la legge, ha il compito di emanare l'altro.

Del resto, la riforma attuata con il d.lgs. n. 104 del 2017 ha introdotto l'istituto del PAUR al fine di recepire le innovazioni provenienti dal legislatore europeo di cui alla direttiva (UE) 2014/52 del Parlamento europeo, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. Tra gli obiettivi della menzionata direttiva - come messo in luce dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 4 marzo 2025, n. 1831) - vi è proprio quello di integrare la valutazione di impatto ambientale nelle procedure nazionali, facendo cioè in modo che la conclusione motivata dell'esame di impatto ambientale riguardante un determinato progetto possa essere parte di «una procedura di autorizzazione integrata» (considerando n. 21), anche al «fine di migliorare l'efficacia della valutazione dell'impatto ambientale, ridurre la complessità amministrativa e aumentare l'efficienza economica» mediante l'istituzione di «procedure coordinate e/o comuni» (considerando n. 37). La procedura integrata, prevista dall'art. 27-*bis* cod. ambiente, che incorpora la valutazione ambientale regionale all'interno di un unico procedimento amministrativo, destinato a occuparsi anche di tutti gli altri titoli abilitativi riguardanti un determinato progetto, risponde per l'appunto alla descritta esigenza unificante, mantenendo centrale, nell'ambito di tale procedimento unico, la competenza dell'autorità preposta agli interessi ambientali, come individuata dalla legge regionale. Ne deriva un'ulteriore conferma della stretta connessione che, a norma degli artt. 7-*bis* e 27-*bis* cod. ambiente, sussiste tra il PAUR e la VIA, come rimarcato anche dalla giurisprudenza amministrativa, secondo la quale «[l]'elemento qualificante della disciplina recata dall'art. 27-*bis* del Codice dell'ambiente [...] è rappresentat[o] dalla circostanza che l'Autorità competente in materia di VIA ha oggi il potere di assumere la determinazione finale e quindi anche quello di risolvere i conflitti interni alla Conferenza, superando gli eventuali dissensi anche delle Amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili; con l'unico limite rappresentato dal fatto che la determinazione finale deve essere assunta sulla base del provvedimento di VIA» (ancora, Consiglio di Stato, sentenza n. 1831 del 2025, punto 8.8.2.).

Occorre pertanto concludere che l'autorità amministrativa di livello locale, cui eventualmente la legge regionale abbia conferito le funzioni sulla VIA in sede regionale (secondo quanto l'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente già espressamente consentiva anche prima della novella legislativa del 2026), è chiamata, per l'impostazione derivante dalla predetta esigenza unificante, a gestire anche il procedimento di PAUR, in quanto «autorità competente» ai sensi dell'art. 27-*bis*, comma 1, cod. ambiente.



Coerentemente con tale impostazione, la legge regionale censurata in questa sede ha delegato le funzioni in materia di PAUR alle province, posto che la medesima legge reg. Lombardia n. 5 del 2010, all'art. 2, comma 3, aveva rimesso alle stesse la competenza sulla VIA in sede regionale. La disposizione regionale censurata dal TAR Lombardia non fa che confermare l'integrazione tra la competenza sulla VIA e quella sul PAUR, secondo le indicazioni recepite nel codice dell'ambiente. Essa, infatti, nel disporre che «[l]e autorità competenti di cui al presente articolo sono amministrazioni procedenti nell'ambito della conferenza di servizi di cui all'articolo 27-*bis*, comma 7, del d.lgs. 152/2006 [...]», costituisce applicazione del concetto di integrazione della VIA nel procedimento autorizzatorio unico fatto proprio, come già visto, dall'art. 27-*bis*, comma 1, cod. ambiente.

In sintonia con ciò la giurisprudenza amministrativa, richiamata criticamente dal rimettente, ha affermato, pur sulla premessa che il PAUR rappresenti un "quid pluris" rispetto alla VIA, che l'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente (nella formulazione introdotta nel 2017), «nell'attribuire alle Regioni (e alle Province autonome) il potere di conferire le funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA "agli altri enti territoriali sub-regionali", le abbia autorizzate, in astratto, anche a decentrare le funzioni amministrative in materia di P.A.U.R.» (Consiglio di Stato, sentenza n. 6195 del 2021; nello stesso senso, anche Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 10 settembre 2021, n. 6245). Conclusione che, come visto, è stata confermata in sede legislativa con la recente riforma dell'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente, a opera dell'art. 2, comma 21-*quinquies*, lettera *a)*, numero 1) del d.l. n. 19 del 2026, come convertito.

19.- Le questioni di legittimità costituzionale aventi a oggetto l'art. 2, comma 7-*quinquies*, della legge reg. Lombardia n. 5 del 2010, pertanto, devono essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera b)*, della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera* s)*, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione prima, con l'ordinanza iscritta al n. 220 reg. ord. del 2025;*

*2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7-*quinquies*, della legge della Regione Lombardia 2 febbraio 2010, n. 5 (Norme in materia di valutazione di impatto ambientale), sollevate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera* s)*, Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione prima, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

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

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

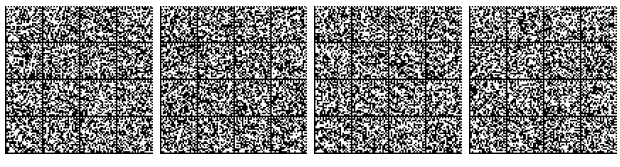
Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260205



N. **206**

Sentenza 5 ottobre - 13 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Impugnazioni - Impugnazione per i soli interessi civili - Rinvio per la prosecuzione, da parte del giudice d'appello o della Corte di cassazione, se l'impugnazione non è inammissibile, rispettivamente al giudice o alla sezione civile competente, che decide sulle questioni civili utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione del principio di immutabilità del giudice, del principio del giudice naturale, nonché di quello, anche convenzionale, della ragionevole durata del processo - Non fondatezza delle questioni.

– Codice di procedura penale, art. 573, comma 1-*bis*.
– Costituzione, artt. 3, 24, 25, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

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. 573, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, promosso dalla Corte di cassazione, terza sezione civile, nel procedimento penale su ricorso proposto da I. M., con ordinanza del 5 marzo 2026, iscritta al n. 76 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2026.

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

udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2026 il Giudice relatore Stefano Petitti;

deliberato nella camera di consiglio del 5 ottobre 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 5 marzo 2026, iscritta al n. 76 del registro ordinanze 2026, la Corte di cassazione, terza sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 573, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale.

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe gli artt. 3, 24, 25, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, prevedendo che «[q]uando la sentenza è impugnata per i soli interessi civili, il giudice d'appello e la Corte di cassazione, se l'impugnazione non è inammissibile, rinviano per la prosecuzione, rispettivamente, al giudice o alla sezione civile competente, che decide sulle questioni civili utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile».

2.- La Corte rimettente espone che con sentenza del 29 aprile-2 maggio 2024, n. 189, il Tribunale ordinario di Udine, quale giudice penale del dibattimento in composizione monocratica, ha assolto, perché il fatto non costituisce reato, l'imputato M. V. dal reato di lesione personale aggravata commesso in danno di I. M., costituitosi parte civile in data 9 gennaio 2024. Quest'ultimo, con atto depositato il 12 giugno 2024, ha proposto appello ai sensi dell'art. 576 cod. proc. pen., e la Corte d'appello di Trieste, seconda sezione penale, con ordinanza del 7-8 ottobre 2024, n. 1005, ha dichiarato inammissibile l'impugnazione, per inosservanza del termine di trenta giorni stabilito dall'art. 585, lettera *b)*, cod. proc. pen., in relazione all'art. 544, comma 2, dello stesso codice.

La parte civile ha quindi spiegato ricorso per cassazione contro l'ordinanza della Corte d'appello di Trieste, denunciando, ai sensi dell'art. 606, lettera *c)*, cod. proc. pen., la violazione dell'art. 591, lettera *c)*, cod. proc. pen., in relazione all'art. 585 dello stesso codice, quanto alla erronea declaratoria di inammissibilità dell'appello proposto in data 12 giugno 2024, giacché il giudice di primo grado, emessa la sentenza in data 29 aprile 2024, non aveva proceduto alla contestuale redazione dei motivi della decisione, riservandosi piuttosto di provvedere nel «termine minimo di legge», ovverosia nei quindici giorni successivi.

Il termine per il deposito della sentenza sarebbe scaduto il 14 maggio 2024 e da questa data sarebbe iniziato a decorrere quello di trenta giorni per la proposizione dell'impugnazione, ai sensi degli artt. 585, lettera *b)*, e 544, comma 2, cod. proc. pen.; quest'ultimo termine sarebbe quindi scaduto solo in data 13 giugno 2024, sicché l'appello proposto in data 12 giugno 2024 avrebbe dovuto essere ritenuto pienamente ammissibile.

Il giudice *a quo* riferisce, poi, che la quinta sezione penale della Corte di cassazione, con ordinanza 28 marzo-1° aprile 2025, n. 12507, ha ritenuto che il ricorso non sia inammissibile, rinviando «per la prosecuzione del giudizio, ai sensi dell'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., alla Sezione civile competente».

3.- Il Collegio rimettente afferma innanzitutto la rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, dovendo fare applicazione dell'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. «ai fini della valutazione di sussistenza dell'investitura della decisione» in capo alla terza sezione civile, nonché «per risolvere la questione processuale delle forme e modalità (del processo penale o del processo civile) della trattazione del ricorso e della tipologia di provvedimento che può essere assunto all'esito della stessa in alternativa al rigetto (cassazione senza rinvio con trasmissione al giudice civile competente per valore in grado d'appello, ex art. 622 cod. proc. pen., oppure cassazione con rinvio o con decisione nel merito, previa utilizzazione delle prove assunte nel processo penale, ex art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen.)».

Il giudice *a quo* sostiene che «il rinvio per la prosecuzione del giudizio alla sezione civile della Corte, ai sensi dell'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., potrebbe essere disposto per la sola decisione sulle questioni civili, non trovando applicazione detta disposizione nel caso in cui siano dedotte anche questioni processuali diverse, che potrebbero determinare l'annullamento del provvedimento impugnato per la violazione di norme processuali penali».

In tal senso deporrebbe dapprima l'interpretazione letterale della norma censurata, la quale espressamente prevede che il rinvio al giudice o alla sezione civile operi allorché l'impugnazione sia stata proposta «per i soli interessi civili» (ovvero, che siano stati impugnati solo i capi civili della sentenza penale) e che il sindacato del giudice o della sezione civile sul provvedimento penale impugnato sia provocato perché decida soltanto «sulle questioni civili». Nello stesso senso orienterebbe l'interpretazione sistematica della norma, che ne impone il coordinamento con l'art. 622 cod. proc. pen., tuttora in vigore, secondo cui, nell'ipotesi di ricorso della parte civile contro la sentenza di proscioglimento - che è sì impugnazione agli effetti civili (art. 576 cod. proc. pen.), ma non ha ad oggetto capi o questioni civili, i quali sono assenti nella sentenza di proscioglimento, salvo che si tratti di proscioglimento per particolare tenuità del fatto, ex art. 131-*bis* del codice penale -, la sezione penale non si limita a valutare la non inammissibilità del ricorso, ma procede alla sua delibazione nel merito e, se lo accoglie, rinvia quando occorra al giudice civile competente per valore in grado d'appello.

La conclusione cui perviene la Corte rimettente, pertanto, è che «il campo di azione dell'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. è limitato alle impugnazioni aventi ad oggetto i soli capi civili della sentenza di condanna, provengano esse dall'imputato o dalla parte civile, ma non può essere esteso all'impugnazione della sentenza di proscioglimento proposta dalla parte civile né, in ogni caso, alle impugnazioni che, come nella fattispecie, pongano questioni processuali (evidentemente attinenti al processo penale, atteso che le forme ordinarie penali sono previste anche per le impugnazioni per i soli effetti civili: art. 573, comma 1, cod. proc. [pen.]), dal cui accoglimento possa derivare l'annullamento del provvedimento impugnato; in questa ipotesi, dunque, il ricorso per cassazione avverso la sentenza o - come nella specie - l'ordinanza penale d'appello andrà trattato dalla sezione penale, che, ove non lo rigetti, provvederà all'annullamento del provvedimento impugnato ai fini civili e disporrà il rinvio ex art. 622 cod. proc. pen.».

L'ordinanza di rimessione segnala, tuttavia, che il provvedimento reso dalla quinta sezione penale della Corte di cassazione, una volta delibata la non inammissibilità del ricorso, ha disposto il rinvio per la prosecuzione del giudizio,

ai sensi dell'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., alla sezione civile competente «non ostante il carattere esclusivamente processualpenalistico della questione posta dal ricorrente», proprio in applicazione della disposizione censurata. Detto provvedimento della quinta sezione penale, avverte il Collegio rimettente, «non è meramente ordinatorio», non può preludere alla proposizione di un conflitto ad opera della sezione civile investita con il rinvio ex art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., né può giustificare una ritrasmissione degli atti al primo presidente della Corte di cassazione, perché individui la sezione competente. Ciò, oltre a configurare un ulteriore profilo di «sospetta illegittimità costituzionale della norma di cui all'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. (la quale è inserita in un sistema che non consente di rimediare al provvedimento, anche palesemente erroneo, che implica la sottrazione della parte impugnante al suo giudice naturale)», per altro verso confermerebbe la rilevanza delle questioni nel giudizio che si sta svolgendo dinanzi alla sezione civile.

4.- Nell'illustrare i profili di non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, l'ordinanza di rimessione premette una ricognizione del quadro normativo di riferimento in ordine, per un verso, ai rapporti tra giudizio civile e giudizio penale, per l'altro ai rapporti tra l'azione civile esercitata nel processo penale e i poteri cognitivi del giudice, come esistente prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), e dunque prima dell'introduzione dell'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. (nonché del simmetrico art. 578, comma 1-*bis*, cod. proc. pen.).

Tali rapporti erano generalmente regolati dal principio di "accessorietà" dell'azione civile rispetto a quella penale, ritraibile dall'art. 538, comma 1, cod. proc. pen., che tuttavia trovava alcune eccezioni nei gradi di impugnazione, a tutela del diritto di azione della parte civile (in particolare, artt. 576, 578 e 622 cod. proc. pen.), tutte comunque caratterizzate dal dato che l'accertamento condotto sull'illecito civile restasse completamente autonomo e non risentisse dell'esito del diverso accertamento già compiuto (e ormai definito) sull'illecito penale.

A seguito del d.lgs. n. 150 del 2022, nell'ambito di tali rapporti si sono inseriti gli artt. 573, comma 1-*bis*, e 578, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., disposizioni alle quali l'ordinanza di rimessione attribuisce l'effetto di determinare «un radicale mutamento del trattamento processuale delle fattispecie che possono sorgere in relazione alle ipotesi contemplate dagli artt. 574, 576 e 578 cod. proc. pen.», dapprima «tutte rientranti nella prima fattispecie contemplata dall'art. 622 cod. proc. pen. (ricorso per cassazione dell'imputato o del pubblico ministero al fine di ottenere l'annullamento delle disposizioni o dei capi della sentenza impugnata riguardanti l'azione civile)».

Da siffatto mutamento, il giudice *a quo* desume i sospetti di illegittimità costituzionale dell'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. L'art. 622 cod. proc. pen. «assicurava la fase rescindente dinanzi alla Cassazione penale, la quale provvedeva su una impugnazione che riguardava bensì gli interessi civili, ma era presentata con le forme del processo penale (art. 573, comma 1, cod. proc. pen.), talché i vizi denunciati erano quelli previsti come motivo di ricorso per cassazione dal codice di procedura penale (art. 606 cod. proc. pen.); se la Cassazione penale annullava il capo di sentenza concernente la condanna civile, rinviava per la fase rescissoria al giudice civile competente per valore in grado d'appello».

Ora invece, osserva la Corte rimettente, l'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. «divide la fase rescindente in due sub-fasi, l'una davanti alla sezione penale, l'altra davanti alla sezione civile. La fase dinanzi alla sezione penale non esita in un provvedimento meramente ordinatorio di rinvio per la prosecuzione dinanzi a quella civile, ma esita in un provvedimento decisorio, contenente due statuizioni»: una di applicabilità dell'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., vincolante per la sezione civile; l'altra di non inammissibilità del ricorso, sulla base di un accertamento preliminare e sommario, verosimilmente non vincolante per la sezione civile (la quale potrebbe, quindi, rilevare una ragione di inammissibilità non rilevata dalla sezione penale). La fase dinanzi alla sezione civile concerne poi «il sindacato sulla sentenza d'appello impugnata limitatamente ai capi civili alla luce dei motivi di critica contenuti nel ricorso».

Secondo l'ordinanza di rimessione, la sezione civile potrebbe «essere chiamata a verificare, di volta in volta, sebbene sempre ai soli effetti civili: *a)* se vi è stata l'inosservanza o l'erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tener conto nell'applicazione della legge penale; *b)* se vi è stata inosservanza delle norme processuali stabilite a pena di nullità, di inutilizzabilità, di inammissibilità o di decadenza; *c)* se vi è stata mancata assunzione di una prova decisiva, quando la parte ne ha fatto richiesta anche nel corso dell'istruzione dibattimentale limitatamente ai casi previsti dall'articolo 495, comma 2, cod. proc. pen.; *d)* se la sentenza è viziata per mancanza, contraddittorietà o manifesta illogicità della motivazione, quando il vizio risulta dal testo del provvedimento impugnato ovvero da altri atti del processo specificamente indicati nei motivi di gravame. Ove ravvisi la sussistenza di uno di questi vizi, la sezione civile annulla il capo civile della sentenza penale impugnato e rinvia al giudice civile competente in grado d'appello oppure decide nel merito, in tal caso utilizzando le prove assunte nel processo penale».

5.- Ad avviso della Corte rimettente, questo sistema contrasterebbe in primo luogo con il principio di immutabilità del giudice, giacché la trasmigrazione della cognizione sul ricorso alla sezione civile dipende dalla circostanza che la

sentenza penale d'appello sia, o meno, impugnata per i soli interessi civili. La parte ricorrente originaria non è in grado di sapere, al momento dell'impugnazione, quale giudice deciderà su di essa, «perché non sa se vi saranno gravami ulteriori agli effetti penali».

5.1.- La disposizione censurata violerebbe altresì il principio di ragionevolezza. A differenza dell'art. 622 cod. proc. pen., il quale assicurava il sindacato della sezione penale «sui vizi della sentenza d'appello impugnata rientranti nelle ipotesi paradigmatiche di cui all'art. 606 cod. proc. pen.», l'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. «si limita a richiedere alla sezione penale una valutazione preliminare di non inammissibilità» e investe del sindacato sui predetti vizi (sia pure nei limiti funzionali alla decisione sul capo civile) la sezione civile, giudice che normalmente non applica le norme penali, processuali e sostanziali. Né - avverte il giudice *a quo* - la ravvisata irragionevolezza potrebbe essere eliminata in via interpretativa, ritenendo che la sezione civile debba operare il suo sindacato applicando le regole processuali civili di cui all'art. 360 del codice di procedura civile. Il ricorso per cassazione deve, infatti, essere redatto secondo le forme del processo penale (art. 573, comma 1, cod. proc. pen.), e dunque i vizi con esso denunciabili sono quelli di cui all'art. 606 cod. proc. pen., né può onerarsi la parte di una conversione dei motivi di ricorso in quelli propri del giudizio civile, se non a pena di ledere, a sua volta, il principio di effettività della tutela giurisdizionale garantito dall'art. 6 CEDU.

5.2.- L'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. contrasterebbe, ancora, con il principio di ragionevole durata del processo, cagionando una superflua trasmigrazione del ricorso tra la sezione penale e quella civile, conseguente alla irragionevole privazione del potere cognitivo sulla sussistenza dei vizi previsti dall'art. 606 cod. proc. pen., di regola attribuito proprio al giudice penale, cui anche la norma chiede di rivolgere l'impugnazione.

5.3.- Il Collegio rimettente ravvisa, inoltre, «la violazione dell'art. 3 Cost. per disparità di trattamento di situazioni analoghe». Ciò perché con il ricorso proposto dinanzi alla sezione penale possono formularsi censure rientranti nei paradigmi dell'art. 606 cod. proc. pen., riguardanti, ad esempio, «la mancata assunzione di una prova, reputata decisiva, la contraddittorietà della motivazione emergente non dal testo della stessa ma dal confronto con altri atti processuali, l'inosservanza di norme processuali stabilite a pena di inutilizzabilità degli atti processuali». Possono assumere così rilievo censure non ammissibili secondo le categorie previste dall'art. 360 cod. proc. civ., il che comporta che la condanna civile risarcitoria, pronunciata dal giudice penale a seguito di costituzione di parte civile del danneggiato, viene sottoposta ad un sindacato più penetrante di quello che la medesima pronuncia per la medesima fattispecie potrebbe avere se fosse stata pronunciata nella sede civile. L'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. si porrebbe, allora, in conflitto con il criterio dell'accessorietà dell'azione civile nel processo penale, spingendo la persona offesa a costituirsi parte civile, così da potersi giovare di un più ampio sindacato di legittimità sulla sentenza impugnata esclusivamente ai fini civili.

5.4.- Infine, l'ordinanza di rimessione prefigura una possibile inosservanza del principio del giudice naturale posto dall'art. 25, primo comma, Cost., volto a garantire anche che «siano assicurati criteri certi e predeterminati in materia di assegnazione degli affari giudiziari ai singoli giudici e alle diverse sezioni». Pur ribadendo il convincimento che, agli effetti dell'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., la statuizione della sezione penale circa la riconduzione o meno della fattispecie concreta nell'alveo di operatività di detta disposizione non è impugnabile, né è modificabile o revocabile da parte della sezione civile, il Collegio rimettente rappresenta la possibilità di una diversa interpretazione, che riconosca alla sezione civile «pieni poteri decisori sulla qualificazione della fattispecie». Seguendo quest'ultima interpretazione, si avrebbe che lo stesso giudice-ufficio, cioè la Corte di cassazione, possa esprimere dapprima, in una sua articolazione, la valutazione di non inammissibilità del ricorso, giustificativa del passaggio alla sezione civile, e poi, ad opera di quest'ultima, una valutazione opposta, precludendo l'accesso delle parti alla tutela giurisdizionale.

La Corte rimettente si interroga, peraltro, sul valore della «formula della "non inammissibilità"» adoperata dall'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. e sulla relativa portata decisoria della valutazione espressa sul punto dalla sezione penale rispetto all'ambito di cognizione della sezione civile. Mancherebbero indici normativi dai quali desumere se la valutazione riservata alla sezione penale abbia ad oggetto tutte le condizioni di ammissibilità del ricorso per cassazione o solo alcune di esse e, in particolare, «se sia circoscritto a quelle sulla legittimazione, tempestività et similia» o si estenda anche a quelle relative all'ambito dei vizi denunciabili, strettamente confinanti con la valutazione di fondatezza dei motivi.

6.- Da ultimo, l'ordinanza di rimessione rinviene ragioni di conferma dei dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. nella sentenza di questa Corte n. 2 del 2026, che ha dichiarato non fondate, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 2, CEDU, nonché in riferimento agli artt. 117, primo comma, e 11 Cost., in relazione agli artt. 3 e 4 della direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, e all'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali

dell'Unione europea, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 578, comma 1, cod. proc. pen., nella parte in cui stabilisce che, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello (o la Corte di cassazione), nel dichiarare estinto il reato per prescrizione, decide sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli effetti civili, e non prevede, invece, che, analogamente alla norma di cui al comma 1-*bis* dell'art. 578 cod. proc. pen., se l'impugnazione non è inammissibile, il giudice di appello (o la Corte di cassazione) rinviano per la prosecuzione al giudice o alla sezione civile competente nello stesso grado, che decidono sulle questioni civili utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile.

Il giudice *a quo* osserva che la sentenza n. 2 del 2026 ha ribadito «la piena conformità a Costituzione del sistema costruito sulla centralità della disciplina dell'art. 622 cod. proc. pen.», in esso inserendosi coerentemente la nuova disposizione dell'art. 578, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., correlata alla sopravvenuta fattispecie processuale della declaratoria di improcedibilità per il superamento dei termini di durata massima di cui all'art. 344-*bis* cod. proc. pen. Nello stesso sistema, secondo il Collegio rimettente, ha invece effetti dirompenti «la regola generale introdotta dal legislatore della riforma con l'inserimento del comma 1-*bis* all'art. 573 cod. proc. pen., la quale, in luogo del rinvio al giudice civile competente per valore in grado d'appello della sola fase rescissoria in conseguenza dell'esito positivo di quella rescindente dinanzi alla Cassazione penale», stabilisce, già per l'esaurimento della fase rescindente, «la trasmigrazione del ricorso dinanzi alla sezione civile della Corte di legittimità, in seguito al giudizio di "non inammissibilità" formulato dalla sezione penale».

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

7.1.- L'atto di intervento eccepisce l'inammissibilità delle questioni per due diverse ragioni.

Per un verso, si obietta che se la sezione civile rimettente della Corte di cassazione si fosse convinta della erronea interpretazione dell'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. da parte della sezione penale, che a essa aveva rinviato per la prosecuzione del giudizio, avrebbe dovuto procedere a una interpretazione costituzionalmente orientata della medesima disposizione, non essendo vincolata dalla decisione della sezione penale, né potendosi sollecitare il vaglio di legittimità costituzionale quale effetto di una non corretta applicazione che ne abbia fatto quel giudice. La difesa dello Stato osserva, dunque, che dall'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. «non può ricavarsi la norma che il [g]iudice *a quo* rende oggetto dell'incidente di costituzionalità».

Per altro verso, l'Avvocatura dello Stato dissente dall'argomento speso dal Collegio rimettente, secondo cui il provvedimento di trasmissione della sezione penale alla sezione civile sarebbe per quest'ultima vincolante, potendosi al contrario investire il primo presidente della Corte di cassazione, ai sensi degli artt. 376 cod. proc. civ. e 610 cod. proc. pen., ove il ricorso imponga la decisione del giudice penale. La pronuncia di non inammissibilità del ricorso spettante alla sezione penale non rivestirebbe alcun carattere decisorio, non sancendo irretrattabilmente l'ammissibilità del gravame in senso preclusivo di ogni avversa delibazione al riguardo della sezione civile.

A sostegno di questa considerazione, l'atto di intervento richiama altre ipotesi contenute nell'ordinamento processuale in cui il giudice, investito della decisione della causa sulla base di un presupposto attributivo della potestas iudicandi ritenuto sussistente da altro giudice, pronuncia invece smentendo la sussistenza di detto presupposto (si menzionano indicativamente gli artt. 634 cod. proc. pen. e 55, comma 13, dell'Allegato 1, recante «Codice del processo amministrativo», al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante «Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo»).

La difesa statale spiega, così, l'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. come norma che permette alla sezione penale, la quale dovrebbe altrimenti inviare alla sezione civile tutti i ricorsi relativi ai soli interessi civili, «di evitare l'attivazione di un percorso processuale evidentemente più impegnativo» ove, appunto, rilevi l'inammissibilità dell'impugnazione.

7.2.- Per la difesa dello Stato, le questioni sarebbero comunque infondate «in modo manifesto».

7.3.- Dapprima si ribadisce che il Collegio rimettente solleva le questioni di legittimità costituzionale sulla norma come erroneamente interpretata dalla sezione penale, pur essendo consapevole che l'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. postula che la sezione civile dovrebbe essere investita non ogni qualvolta l'impugnazione «non tocca le statuizioni penali», ma soltanto se «veicola questioni relative alla decisione "sulle questioni civili"». Ove pertanto, come nel giudizio *a quo*, l'impugnazione penale, pur proposta solo dalla parte civile, deduca vizi di violazione di legge processuale penale, non vi sarebbe ragione di rinviare la causa alla sezione civile.

Replicando alla doglianza di irragionevolezza dell'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. nel confronto con l'art. 622 cod. proc. pen., l'atto di intervento ripete che la disposizione censurata implica proprio che le questioni devo-

lute con l'impugnazione attengano a categorie ed elaborazioni di natura esclusivamente civilistica, essendo peraltro ciò conforme a quanto avviene proprio in applicazione dell'art. 622 cod. proc. pen.

Viene in proposito riferito quanto deciso nell'ordinanza della Corte di cassazione, terza sezione civile, 17 settembre 2025, n. 25481, secondo la quale, a seguito del rinvio per annullamento della sentenza ai soli effetti civili ex art. 622 cod. proc. pen. e della conseguente translatio del giudizio sulla domanda civile, l'atto di riassunzione non deve contenere la riproposizione integrale delle domande originarie, essendo sufficiente il richiamo all'atto introduttivo e al provvedimento di rinvio, restando, peraltro, consentito all'attore in riassunzione di formulare nuove conclusioni, resesi necessarie in conseguenza della sentenza di cassazione penale, e di emendare la domanda ai fini della prospettazione degli elementi costitutivi dell'illecito civile, sia pure nei limiti del sistema generale delle preclusioni proprie del rito civile. Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, ciò potrebbe ripetersi ai fini del rinvio «per la prosecuzione» supposto dall'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen.

L'atto di intervento assume, poi, che l'introduzione da parte del legislatore della disposizione in esame «prospetta alle parti la possibilità che il procedimento venga ordinariamente trasferito nell'ambito civile», di tal che è contestualmente mutato anche il contenuto della dichiarazione di costituzione di parte civile, essendosi previsto che essa rechi «l'esposizione delle ragioni che giustificano la domanda agli effetti civili» (art. 78, comma 1, lettera d, cod. proc. pen.). Pertanto, anche l'atto di impugnazione, agli effetti dell'art. 581, comma 1, lettera *d)*, cod. proc. pen., deve enunciare specificamente, a pena di inammissibilità, i motivi pertinenti alla domanda civile, «con l'indicazione delle ragioni di diritto e degli elementi di fatto che sorreggono ogni richiesta».

Infine, sul punto, la difesa statale replica che neppure sarebbe irragionevole l'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. per il sol fatto di richiedere alla sezione civile della Corte di cassazione di esaminare il merito di un'impugnazione penale allorquando ne è esclusa l'inammissibilità, anche se questo può implicare la necessità di applicare norme diverse da quelle civili.

7.4.- Non sarebbe giustificata, altresì, la censura della Corte rimettente relativa alla dedotta disparità di trattamento tra le difese esperibili dal danneggiato che abbia agito in sede civile, la cui impugnazione per cassazione è limitata dalle categorie logiche contemplate dall'art. 360 cod. proc. civ., e le più ampie potenzialità di sindacato di legittimità offerte dall'art. 606 cod. proc. pen. a fronte di una statuizione risarcitoria pronunciata dal giudice penale a seguito di costituzione di parte civile. Andrebbe, al contrario, ascritta a merito dell'introdotto art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. la recuperata identità di posizioni che esso garantisce quando in sede di impugnazione penale residuano da decidere le sole «questioni civili», il che esclude anche ogni propensione opportunistica all'attrazione dell'azione civile nel processo penale.

7.5.- La difesa dello Stato contesta anche l'asserto che l'applicazione dell'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. comporti una violazione del principio di ragionevole durata del processo. Al contrario, la disposta trasmigrazione del ricorso dalla sezione penale a quella civile è utile ad attribuire la decisione delle questioni civili su cui verte l'impugnazione direttamente al giudice che «può trattarle più efficacemente con le regole proprie del rito civile».

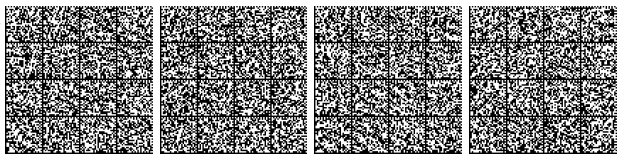
Allo stesso tempo, la disposizione in esame realizzerebbe «l'obiettivo di valorizzare l'amministrazione della giustizia e ridurre il carico di lavoro del giudice penale», razionalizzando quello del giudice civile, senza arrivare alla scelta, in astratto pur consentita al legislatore, di estromettere del tutto la domanda risarcitoria dal processo penale.

L'atto di intervento considera che, d'altro canto, colui che propone ricorso per cassazione non ha «contezza di quali altre parti impugneranno» la sentenza e «per quali ragioni», sicché l'esame preliminare riservato alla sezione penale è funzionale all'esigenza di far pronunciare quest'ultima su tutte le statuizioni penali.

7.6.- L'Avvocatura dello Stato nega anche che sia ravvisabile con riguardo all'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. una violazione del principio di immutabilità del giudice, sostenendo che tale disposizione delineerebbe esclusivamente un meccanismo di individuazione della sezione cui è attribuita la decisione dell'impugnazione, sulla base dell'oggetto devoluto.

Ma anche la denunciata violazione del principio del giudice naturale sarebbe insussistente. Infatti, l'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. «ben consente alla parte di conoscere» i criteri oggettivi di assegnazione dell'impugnazione, che sono da esso predeterminati.

7.7.- Infine, l'atto di intervento evidenzia che la sentenza di questa Corte n. 2 del 2026, richiamata dal Collegio rimettente, non contiene alcun «argomento utile a corroborare» le sollevate questioni di legittimità costituzionale. Piuttosto, l'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. appare rispondente alla logica, condivisa dalla citata sentenza, di garantire «la salvezza degli effetti dell'azione civile già esercitata e delle prove acquisite nel processo penale, pur a fronte di una pronuncia del giudice penale che impedisce l'esame del merito» della responsabilità penale.



Considerato in diritto

8.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 76 del 2026), la Corte di cassazione, terza sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU. Tale disposizione prevede che «[q]uando la sentenza è impugnata per i soli interessi civili, il giudice d'appello e la Corte di cassazione, se l'impugnazione non è inammissibile, rinviano per la prosecuzione, rispettivamente, al giudice o alla sezione civile competente, che decide sulle questioni civili utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile».

Il giudice *a quo* premette che il ricorso sottoposto alla sua cognizione è stato trasmesso dalla quinta sezione penale della Corte di cassazione, con ordinanza n. 12507 del 2025, che ha ritenuto non inammissibile il ricorso per cassazione proposto, per i soli interessi civili, da una parte civile che aveva impugnato l'ordinanza con la quale la Corte d'appello di Trieste aveva dichiarato inammissibile, per tardività, l'appello dalla medesima parte civile proposto, ai sensi dell'art. 576 cod. proc. pen., nei confronti della sentenza di primo grado, con la quale il Tribunale di Udine aveva assolto l'imputato dal reato di lesione personale aggravata, perché il fatto non costituisce reato. Per effetto di tale ritenuta non inammissibilità del ricorso, la quinta sezione penale della Corte di cassazione aveva rinviato «per la prosecuzione del giudizio, ai sensi dell'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., alla Sezione civile competente».

8.1.- La terza sezione civile della Corte di cassazione ha quindi affermato la rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, dovendo fare applicazione dell'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. «ai fini della valutazione di sussistenza dell'investitura della decisione», nonché «per risolvere la questione processuale delle forme e modalità (del processo penale o del processo civile) della trattazione del ricorso e della tipologia di provvedimento che può essere assunto all'esito della stessa in alternativa al rigetto».

8.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la Corte rimettente osserva che l'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. divide la fase rescindente in due sottofasi, l'una davanti alla sezione penale, l'altra davanti alla sezione civile.

La fase dinanzi alla sezione penale si conclude non con un provvedimento meramente ordinatorio di rinvio per la prosecuzione dinanzi a quella civile, ma con un provvedimento decisorio, contenente due statuizioni: una di applicabilità dell'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., vincolante per la sezione civile; l'altra di non inammissibilità del ricorso, sulla base di un accertamento preliminare e sommario, verosimilmente non vincolante per la sezione civile (la quale potrebbe, quindi, ravvisare una ragione di inammissibilità non rilevata dalla sezione penale).

La fase dinanzi alla sezione civile concerne poi «il sindacato sulla sentenza d'appello impugnata limitatamente ai capi civili alla luce dei motivi di critica contenuti nel ricorso».

8.3.- Secondo l'ordinanza di rimessione, questo sistema contrasterebbe in primo luogo con il principio di immutabilità del giudice, giacché la trasmigrazione della cognizione sul ricorso alla sezione civile dipende dalla circostanza che la sentenza penale d'appello sia, o meno, impugnata per i soli interessi civili.

8.4.- La disposizione censurata violerebbe altresì il principio di ragionevolezza. A differenza dell'art. 622 cod. proc. pen., il quale assicurava il sindacato della sezione penale «sui vizi della sentenza d'appello impugnata rientranti nelle ipotesi paradigmatiche di cui all'art. 606 cod. proc. pen.», l'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. «si limita a richiedere alla sezione penale una valutazione preliminare di non inammissibilità» e investe della decisione sui motivi di ricorso (sia pure nei limiti funzionali alla decisione sul capo civile) la sezione civile, giudice che normalmente non applica le norme penali, processuali e sostanziali.

8.5.- L'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. contrasterebbe, ancora, con il principio di ragionevole durata del processo, cagionando una superflua trasmigrazione del ricorso dalla sezione penale a quella civile, conseguente alla irragionevole privazione del potere cognitivo sulla sussistenza dei vizi previsti dall'art. 606 cod. proc. pen., di regola attribuito proprio al giudice penale, cui anche la norma chiede di rivolgere l'impugnazione.

8.6.- Il Collegio rimettente ravvisa, inoltre, «la violazione dell'art. 3 Cost. per disparità di trattamento di situazioni analoghe». Ciò perché con il ricorso proposto alla sezione penale possono formularsi censure rientranti nei paradigmi dell'art. 606 cod. proc. pen., sicché possono assumere rilievo censure non ammissibili secondo le categorie previste dall'art. 360 cod. proc. civ., il che potrebbe comportare che la condanna civile risarcitoria, pronunciata dal giudice penale a seguito di costituzione di parte civile del danneggiato, venga sottoposta a un sindacato più penetrante di quello cui la medesima pronuncia per la medesima fattispecie sarebbe assoggettata se fosse stata pronunciata nella sede civile.

8.7.- Infine, l'ordinanza di rimessione prefigura una possibile inosservanza del principio del giudice naturale posto dall'art. 25 Cost., in base al quale dovrebbero essere «assicurati criteri certi e predeterminati in materia di assegnazione degli affari giudiziari ai singoli giudici e alle diverse sezioni», in quanto la disposizione censurata potrebbe essere inter-

pretata nel senso che la stessa autorità giudiziaria, cioè la Corte di cassazione, possa esprimere dapprima, in una sua articolazione, la valutazione di non inammissibilità del ricorso, giustificativa del passaggio alla sezione civile, e poi, a opera di quest'ultima, una valutazione opposta, precludendo l'accesso delle parti alla tutela giurisdizionale.

9.- Appare opportuno delineare l'essenziale quadro normativo di riferimento delle questioni di legittimità costituzionale in esame.

Il comma 1-*bis* dell'art. 573 cod. proc. pen. come si è già detto, dispone che «[q]uando la sentenza è impugnata per i soli interessi civili, il giudice d'appello e la Corte di cassazione, se l'impugnazione non è inammissibile, rinviano per la prosecuzione, rispettivamente, al giudice o alla sezione civile competente, che decide sulle questioni civili utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile».

L'art. 573, comma 1, cod. proc. pen., prevede, peraltro, che «[l]'impugnazione per gli interessi civili è proposta, trattata e decisa con le forme ordinarie del processo penale».

I successivi artt. 574, 575 e 576 cod. proc. pen. disciplinano, poi, rispettivamente, l'impugnazione dell'imputato per gli interessi civili, l'impugnazione del responsabile civile e della persona obbligata per la pena pecuniaria e l'impugnazione della parte civile e del querelante, in relazione ai gravami che siano proposti contro i capi della sentenza che riguardano la condanna alle restituzioni, al risarcimento del danno e alla rifusione delle spese processuali.

L'art. 622 cod. proc. pen. stabilisce, ancora, che se la Corte di cassazione, fermi gli effetti penali della sentenza, annulla solamente le disposizioni o i capi che riguardano l'azione civile, ovvero se accoglie il ricorso della parte civile contro la sentenza di proscioglimento dell'imputato, rinvia quando occorre al giudice civile competente per valore in grado di appello.

10.- La sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite penali, 25 maggio-21 settembre 2023, n. 38481, ha affermato che l'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., introdotto dall'art. 33 del d.lgs. n. 150 del 2022, si applica alle impugnazioni per i soli interessi civili proposte relativamente ai giudizi nei quali la costituzione di parte civile sia intervenuta in epoca successiva al 30 dicembre 2022, data dell'entrata in vigore della citata disposizione ai sensi dell'art. 99-*bis* del predetto d.lgs. n. 150 del 2022. La medesima sentenza, nell'esaminare la portata del comma 1-*bis* dell'art. 573 cod. proc. pen., ne ha ricondotto l'origine all'attuazione del criterio di cui all'art. 1, comma 13, lettera *d)*, della legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), ove si chiedeva di assicurare una regolamentazione della disciplina delle impugnazioni per i soli interessi civili coerente con il nuovo assetto dei rapporti tra l'azione penale e l'azione civile esercitata nel processo penale.

Le Sezioni unite penali hanno altresì ravvisato la necessità di coordinare il disposto del comma 1-*bis* dell'art. 573 cod. proc. pen. con l'art. 78 cod. proc. pen., il quale - come riformulato dall'art. 5, comma 1, lettera *b)*, del d.lgs. n. 150 del 2022 - individua, al comma 1, lettera *d)*, fra le modalità della costituzione di parte civile, «l'esposizione delle ragioni che giustificano la domanda agli effetti civili».

Nella medesima sentenza è tracciata la distinzione tra l'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. e l'art. 622 cod. proc. pen., il quale, per il caso dell'annullamento della sentenza ai soli effetti civili, prevede tuttora il rinvio «al giudice civile competente per valore in grado di appello» (giudizio civile di rinvio disciplinato dagli artt. 392 e seguenti cod. proc. civ., del tutto nuovo e autonomo rispetto a quello svoltosi in sede penale, come spiegato dalla stessa Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 28 gennaio-4 giugno 2021, n. 22065, e, da ultimo, da Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 10 agosto 2026, n. 24599). Con la precisazione che «mentre il rinvio dell'art. 622 cit. segue a pronuncia di "annullamento", ovvero, in altri termini, alla stessa decisione sull'impugnazione ad opera della Corte penale (giustificandosi il rinvio al giudice civile d'appello essenzialmente allorquando la decisione impugnata sia priva di motivazione ovvero debbano essere svolti accertamenti e valutazioni in fatto non esperibili nel giudizio di legittimità), il rinvio introdotto dal nuovo art. 573, comma 1-*bis*, cit. è funzionale alla "prosecuzione" in sede civile del medesimo giudizio iniziato in sede penale senza cesure o soluzioni di continuità (cesure date invece, nell'art. 622 cit., proprio dalla pronuncia di annullamento e che impediscono, tra l'altro, secondo la costante giurisprudenza civile, l'enunciazione di un principio di diritto cui il giudice civile del rinvio sia tenuto ad uniformarsi)».

L'unicità e la "non autonomia" del giudizio supposte dall'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. sarebbero confermate dall'espressa previsione che il giudice o la sezione civile competente, cui è trasmessa l'impugnazione che «non è inammissibile», deve decidere «sulle questioni civili utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile».

Il senso del nuovo comma 1-*bis* dell'art. 573 cod. proc. pen. si trarrebbe, così, dal raffronto con l'art. 622 cod. proc. pen., che continua ad attribuire «alla Corte di cassazione penale la decisione sull'impugnazione anche agli effetti civili».

Secondo le Sezioni unite penali, «è proprio il ben diverso rapporto cronologico a fondamento della nuova norma rispetto a quello posto alla base dell'art. 622 cit. (tra decisione e successivo rinvio, nell'art. 622, e tra rinvio e successiva decisione, nell'art. 573, comma 1-*bis*) a rendere non assimilabili tra loro l'assetto attuale e quello precedente di cui l'art. 622 cit. rappresenta pur sempre, come detto, nell'eccezione così introdotta alla regola dell'attrazione dell'azione civile al processo penale, una esplicazione».

Nel rinvenire il significato dell'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., occorrerebbe così considerare che «[s]e, dunque, in altri termini, il giudizio è sempre quello iniziale che prosegue, senza soluzione di continuità, dalla sede penale a quella civile, il possibile epilogo decisorio oggi rappresentato, in caso di impugnazione residuata per i soli effetti civili, dall'art. 573, comma 1-*bis*, cit., dovrà essere contemplato dalla parte civile sin dal momento dell'atto di costituzione e a tale epilogo la stessa dovrà dunque far fronte strutturando le ragioni della domanda in necessaria sintonia con i requisiti richiesti dal rito civile».

Né va disgiunto il significato del già ricordato art. 78, comma 1, lettera *d)*, cod. proc. pen., il quale per l'azione civile rende ora necessaria, proseguono le Sezioni unite penali, «una precisa determinazione della causa petendi similmente "alle forme prescritte per la domanda proposta nel giudizio civile" [...]. In altre parole, dunque, sarà necessario che le ragioni della domanda vengano illustrate secondo gli stilemi dell'atto di citazione nel processo civile, ovvero, secondo quanto prevede oggi l'art. 163, comma 3, n. 4, cod. proc. civ. con "l'esposizione in modo chiaro e specifico" delle stesse [...]. È inoltre bene aggiungere che la nuova disciplina non può non incidere, sia pure non direttamente come nel caso della parte civile, anche sull'impugnazione, effettuata sempre ai soli effetti civili, dall'imputato, atteso che le stesse ragioni che richiedono alla parte civile di impostare l'atto di costituzione già considerando un possibile epilogo decisorio in sede civile finiscono inevitabilmente per trasmettersi, in una strategia processuale necessariamente contrassegnata dal contraddittorio, anche al titolare di interessi contrastanti con l'accoglimento della pretesa civile».

Giova, nella prospettiva qui in esame, richiamare anche la delimitazione che la sentenza n. 38481 del 2023 ha tracciato della nozione di «impugnazione per i soli interessi civili», che è condizione di operatività del comma 1-*bis* dell'art. 573 cod. proc. pen.: «va anzitutto chiarito che l'impugnazione svolta nella specie deve ritenersi rientrare tra quelle svolte "per i soli interessi civili" [...]. Infatti, pur venendo nella specie dedotta, oltre alla mancanza di motivazione, la violazione di legge processuale formalmente di natura penale, ovvero, in particolare, dell'art. 541 cod. proc. pen., la stessa appare riguardare indubitabilmente i soli effetti civili della sentenza impugnata, derivando la regolamentazione delle spese in oggetto proprio dalla intervenuta costituzione di parte civile e, dunque, dalla responsabilità per i danni civili arrecati. Del resto, è evidente come nella nozione di "interessi civili" impiegata dall'art. 573 cod. proc. pen. e che giustifica in astratto, ove non siano più residuate questioni di natura penale, l'applicazione della nuova norma del comma 1-*bis*, non rientrino anche le questioni processuali che, pur presidiate (posto che l'azione viene esercitata nell'ambito del processo penale) anche da norme di rito penale, trovano la propria causa [...] nella domanda di parte civile esercitata per il ristoro dei danni subiti. In altri termini, affinché l'impugnazione sia svolta "per i soli interessi civili", la stessa deve riguardare capi della decisione di contenuto extrapenale, ossia concernenti, fondamentalmente, la richiesta di risarcimento dei danni, le spese sostenute dalla parte civile e i danni conseguenti a lite temeraria».

11.- Anche nella relazione illustrativa al d.lgs. n. 150 del 2022 veniva spiegato che «per attuare la seconda parte della direttiva di cui alla lett. *d)*, è stata conseguentemente disciplinata l'ipotesi dell'impugnazione per i soli interessi civili, introducendo nel nuovo comma 1-*bis* dell'art. 573 c.p.p. l'innovativa regola del trasferimento della decisione al giudice civile, dopo la verifica imprescindibile sulla non inammissibilità dell'atto svolta dal giudice penale [...]. L'art. 573, comma 1-*bis*, c.p.p. diventa applicabile dopo che il giudice penale dell'impugnazione abbia verificato l'assenza d'impugnazione anche agli effetti penali. Questa scelta del legislatore delegato determina un ulteriore risparmio di risorse, nell'ottica di implementare l'efficienza giudiziaria nella fase delle impugnazioni, e non si pone in conflitto con la giurisprudenza costituzionale, data la limitazione della cognizione del giudice civile alle "questioni civili". Il giudice civile non potrebbe pertanto accertare incidentalmente il tema già definito della responsabilità penale, neppure nel caso di appello proposto dalla sola parte civile avverso la sentenza di assoluzione dell'imputato, con una soluzione normativa che evita i profili d'illegittimità ravvisati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 176 del 2019, rispetto all'eventualità di un accertamento dell'illecito penale compiuto in sede civile».

12.- Preliminare allo scrutinio nel merito delle questioni sollevate dalla Corte di cassazione è l'esame delle eccezioni di inammissibilità proposte dall'Avvocatura dello Stato.

12.1.- Non è, in primo luogo, fondata l'eccezione di difetto di rilevanza, formulata osservando che l'affermazione del giudice rimettente, secondo cui il provvedimento di trasmissione della sezione penale alla sezione civile sarebbe vincolante, sarebbe erronea, potendosi al contrario investire della risoluzione del conflitto il primo presidente della Corte di cassazione.

È, invero, orientamento costante di questa Corte che, per potersi ravvisare il requisito della rilevanza in concreto della questione proposta, è necessario che la norma impugnata sia applicabile nel giudizio *a quo* e non, invece, in una fase processuale anteriore, costituendo ragione di inammissibilità l'intervenuta applicazione della disposizione censurata da parte del giudice rimettente (tra le tante, sentenze n. 103 del 2023 e n. 87 del 2021; ordinanze n. 269 del 2020, n. 289 del 2011 e n. 300 del 2009).

Il giudice *a quo* ha esposto di essere stato investito della decisione sull'impugnazione dal rinvio in prosecuzione ordinato dalla quinta sezione penale della Corte di cassazione, sul presupposto che il ricorso non sia inammissibile. Tale ricorso, come detto, è stato proposto dalla parte civile, costituita nel giudizio penale, ai sensi dell'art. 606, lettera *c)*, cod. proc. pen., per l'assunta violazione dell'art. 591, lettera *c)*, cod. proc. pen.

Il Collegio della terza sezione civile si interroga sulla legittimità costituzionale dell'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. con riguardo alla decisione riservata da tale disposizione al giudice o alla sezione civile, pur dicendosi convinto che il rinvio per la prosecuzione possa ordinarsi dal giudice penale sol quando siano in gioco le questioni civili, e non anche norme processuali penali.

Ad avviso del giudice rimettente, il provvedimento di rinvio per la prosecuzione del giudizio, ai sensi dell'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., comunque nella specie reso, e sia pure erroneo, non è meramente ordinatorio e non può preludere alla proposizione di un conflitto da parte della sezione civile investita dalla sezione penale, né può giustificare una ritrasmissione degli atti al primo presidente della Corte di cassazione, perché individui la sezione competente.

L'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. costituisce, allora, il presupposto della prosecuzione del giudizio dinanzi alla sezione civile, cui è attribuita la competenza per la fase di decisione delle questioni civili; detta disposizione, perciò, «non può dirsi ancora (compiutamente) "applicata" al caso concreto» (per un'ipotesi assimilabile a quella in esame, sentenza n. 163 del 2024).

In tal senso, dovendo procedere alla fase rescissoria dell'impugnazione, ovvero alla decisione sull'azione risarcitoria trasmigrata in sede civile, e investendo le questioni di legittimità costituzionale sollevate le regole sostanziali e processuali del processo ora pendente dinanzi alla terza sezione civile della Corte di cassazione, non appare dubitabile che l'invocata declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. avrebbe tuttora rilievo nel giudizio *a quo*.

Con il richiamare questo profilo di incidentalità, l'ordinanza di rimessione supera, pertanto, il controllo "esterno" in punto di rilevanza delle questioni attraverso una motivazione non implausibile del percorso logico compiuto e delle ragioni per le quali il giudice rimettente afferma di dover applicare la disposizione censurata nel giudizio principale (tra le tante, sentenze n. 200 e n. 148 del 2024, n. 94 del 2023 e n. 237 del 2022).

12.2.- L'Avvocatura dello Stato eccepisce, altresì, l'inammissibilità delle questioni, osservando che il Collegio rimettente, se si fosse convinto della erronea interpretazione dell'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. da parte della sezione penale, avrebbe dovuto procedere a una interpretazione costituzionalmente orientata della medesima disposizione, non essendo vincolato dalla decisione della sezione penale, e non potendosi sollecitare il vaglio di legittimità costituzionale quale effetto di una non corretta applicazione che ne abbia fatto quel giudice.

In realtà, la Corte rimettente, da un lato, ha affermato la possibilità di una interpretazione della disposizione censurata diversa da quella offerta dalla quinta sezione penale della medesima Corte di cassazione e, a suo avviso, tale da non porre dubbi di legittimità costituzionale; dall'altro, ha tuttavia ritenuto che l'interpretazione offerta dalla sezione penale fosse non di meno idonea a radicare la propria competenza a giudicare sul ricorso proposto dalla parte civile, trattandosi in ipotesi di provvedimento decisorio non impugnabile adottato conformemente alla previsione della disposizione censurata, ed evidenziando i dubbi di legittimità costituzionale derivanti da detta interpretazione.

Non essendo mancato, dunque, uno sforzo di adeguamento interpretativo della norma censurata, ed essendo viceversa in discussione la conformità a Costituzione della disposizione medesima, l'eccezione, nei termini in cui è stata formulata, attiene al merito delle questioni e non alla loro ammissibilità.

12.3.- Parimenti l'assunto della difesa statale, che dall'applicazione dell'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. non deriverebbe alcuna effettiva irragionevolezza, implicando un esame del fondamento e dei presupposti applicativi della norma censurata, concerne il merito delle questioni e non la loro ammissibilità.

13.- Pervenendosi, quindi, allo scrutinio del merito delle questioni, va dapprima evidenziato che non attengono al sindacato di legittimità costituzionale le considerazioni svolte nell'ordinanza di rimessione in ordine alla conformità dell'ordinanza pronunciata nel giudizio *a quo* dalla quinta sezione penale della Corte di cassazione (che ha disposto il rinvio per la prosecuzione alla sezione civile competente) rispetto al modello legale prescritto dall'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., ergendosi a condizione per lo sviluppo del «rinvio prosecutorio» dinanzi «al giudice o alla sezione

civile competente» la verifica affidata al giudice penale che l'impugnazione non rechi censure anche agli effetti penali, e invece dolendosi, nella specie, la parte civile di errores in procedendo per inosservanza di norme del rito penale.

Le mere circostanze contingenti attinenti all'applicazione avuta nel caso concreto da una disposizione non sono, invero, idonee a introdurre il giudizio di legittimità costituzionale della medesima norma: le lamentate lesioni dei parametri costituzionali evocati devono essere piuttosto accertate con diretta riferibilità alla previsione normativa (tra le tante, sentenza n. 228 del 2023 e ordinanza n. 35 del 2024).

14.- Appare altresì opportuno rilevare che il senso delle censure, emergente dal tenore complessivo della motivazione e dal petitum esplicitato in dispositivo, risulta volto a ottenere un intervento integralmente caducatorio dell'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., così da espungere lo speciale meccanismo di trasmissione dell'impugnazione per i soli interessi civili al giudice o alla sezione civile competente, non prospettandosi dal Collegio rimettente possibili modelli alternativi di regolazione della fattispecie.

Spetterebbe, comunque, a questa Corte, ove ritenesse fondate le questioni, individuare la pronuncia più idonea alla reductio ad legitimitatem della disposizione censurata (tra le più recenti, sentenze n. 146 e n. 53 del 2025, n. 46 del 2024).

15.- Quanto poi all'interpretazione fondante il dubbio di costituzionalità sottoposto a scrutinio, - con riferimento in particolare, al regime di stabilità o di rivedibilità della statuizione della sezione penale che ravvisa i presupposti di operatività dell'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., e circa l'ampiezza dei poteri decisori al riguardo spettanti alla sezione civile - si deve rilevare che l'ordinanza n. 12507 del 2025 della quinta sezione penale della Corte di cassazione ha, invero, ritenuto rientrante nella sfera dell'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. anche l'ordinanza che, come avvenuto nella specie, abbia dichiarato l'inammissibilità dell'appello ai sensi dell'art. 591, comma 2, cod. proc. pen., e ha qualificato il ricorso per cassazione della parte civile come impugnazione per i soli interessi civili, in tal modo pervenendo argomentatamente alla decisione di fare applicazione della disposizione censurata, rinviando per la prosecuzione alla sezione civile.

Tale interpretazione può ritenersi senz'altro plausibile.

Essendo stato il ricorso per cassazione proposto solo dalla parte civile - e necessariamente solo agli effetti civili - la quinta sezione penale della Corte di cassazione, quale giudice penale dell'impugnazione, era appunto chiamata unicamente ad accertare - e, per l'effetto, dichiarare - l'eventuale inammissibilità del ricorso; avendo ritenuto che non ne sussistessero i presupposti, essa si è perciò limitata a disporre la trasmissione del «ricorso alla Sezione civile competente ai sensi dell'art. 573 comma 1-*bis* cod. proc. pen.».

16.- Ciò premesso, è in primo luogo non fondata la censura con la quale la Corte rimettente denuncia il contrasto dell'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. con il principio di immutabilità del giudice.

Tale principio configura, infatti, nel processo penale, una forma di attuazione del principio di immediatezza, il quale postula la tendenziale identità tra il giudice che assume le prove e il giudice che decide (ordinanza n. 205 del 2010).

Il comma 1-*bis* dell'art. 573 cod. proc. pen. dispone, tuttavia, che la decisione sulle questioni civili del giudice o della sezione civile competente, cui sia stata trasmessa dal giudice penale l'impugnazione non inammissibile, avviene «utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile».

La soluzione adottata dal legislatore risulta così coerente con le linee dettate nelle sentenze di questa Corte n. 2 del 2026, n. 182 del 2021, n. 176 del 2019 e n. 12 del 2016.

In particolare, la sentenza n. 2 del 2026, con riguardo alla diversa previsione del comma 1-*bis* dell'art. 578 cod. proc. pen., ha da ultimo osservato, al punto 9.4., che «[s]e si ha riguardo alla posizione della parte civile, [...] la previsione che il giudizio 'prosegue' dinanzi al giudice civile competente, il quale deciderà "utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile", contenuta nell'art. 578, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., si spiega proprio in ragione di una pronuncia del giudice dell'impugnazione penale di esclusivo carattere processuale, che impedisce l'esame del merito, alla quale segue una vicenda di translatio iudicii. L'unicità del giudizio che prosegue sulle questioni civili dopo la dichiarazione di improcedibilità dell'azione penale lascia salvi gli effetti dell'azione civile per le restituzioni e per il risarcimento del danno da reato esercitata nel processo penale, restando identici il petitum e la causa petendi della domanda».

L'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. contempera, altrettanto, l'esigenza di non rimettere più in discussione i profili penali della vicenda, ormai coperti dal giudicato, e di consentire perciò la definizione del processo penale, assicurando al tempo stesso una risposta di giustizia alla pretesa risarcitoria della parte civile a opera del giudice specificamente munito della giurisdizione in materia civile, pur diverso da quello originariamente adito dal danneggiato, nemmeno più giustificandosi, del resto, la permanente cognizione del giudice delle impugnazioni penali.

Si tratta di un esito che la parte civile deve contemplare sin dal momento della dichiarazione di costituzione, che perciò deve contenere, a pena di inammissibilità, «l'esposizione delle ragioni che giustificano la domanda agli effetti civili», secondo quanto stabilisce l'art. 78, comma 1, lettera *d)*, cod. proc. pen. Ciò in quanto nel processo penale l'azione civile mantiene un carattere accessorio e subordinato rispetto all'azione penale, sicché essa è destinata a subire tutte le conseguenze e gli adattamenti derivanti dalla funzione e dalla struttura del processo penale.

17.- Neppure si rinviene una inosservanza del principio del giudice naturale posto dall'art. 25, primo comma, Cost., volto a garantire anche che siano assicurati criteri certi e predeterminati in materia di assegnazione degli affari giudiziari ai singoli giudici e alle diverse sezioni.

Rispetto alla garanzia del «giudice naturale precostituito per legge» contenuta nell'art. 25, primo comma, Cost., non emerge alcun profilo di contrasto imputabile all'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., giacché la disposizione in esame indica il giudice istituito in base a criteri generali fissati in anticipo e non in vista di determinate controversie, e assicura il diritto del cittadino a una previa non dubbia conoscenza del giudice competente a decidere o, ancor più nettamente, il diritto a che quest'ultimo non sia un giudice creato a posteriori in relazione ad un fatto già verificatosi o scelto direttamente dal legislatore (in questo senso, di recente, sentenze n. 92 del 2026, n. 205 e n. 38 del 2025).

La considerazione che la competenza del giudice o della sezione civile a conoscere dell'impugnazione «per i soli interessi civili» sia subordinata dall'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. all'esaurimento dei profili attinenti alla responsabilità penale dell'imputato , sicché, ove l'imputato proponga concorrente gravame sui capi penali della sentenza di condanna connessi a quelli civili impugnati dalla parte civile, si svolge un unico giudizio davanti al giudice penale, non depone per una lesione della garanzia del «giudice naturale precostituito per legge», in quanto tale giudice si individua in base a tutte le disposizioni sulla competenza che, razionalmente, «valutano i disparati interessi posti in gioco dal processo» (sentenze n. 92 del 2026 e n. 205 del 2025).

18.- Altrettanto non fondata risulta la denunciata violazione del principio di ragionevolezza correlata al dato che l'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., a differenza dell'art. 622 cod. proc. pen., si limita a richiedere alla sezione penale una valutazione preliminare di non inammissibilità alla stregua delle ipotesi paradigmatiche di cui all'art. 606 cod. proc. pen., investendo poi del sindacato su detti vizi il giudice o la sezione civile competente.

La disposizione censurata, dopo che il giudice penale abbia ritenuto non inammissibile l'impugnazione, contempla un rinvio prosecutorio dinanzi al giudice civile del medesimo processo, che va, perciò, deciso e trattato nelle forme ordinarie del processo civile.

Risulta, piuttosto, attribuita al giudice penale una competenza a verificare che l'impugnazione «non è inammissibile» secondo le forme ordinarie del processo penale, atteso che l'eventuale inammissibilità - che il giudice penale è chiamato a dichiarare - precluderebbe a monte la costituzione di un valido rapporto processuale.

Se l'impugnazione «non è inammissibile», il giudice penale rinvia con ordinanza al giudice d'appello civile o alla sezione civile della Corte di cassazione competente, che, divenuta irrevocabile la pronuncia agli effetti penali, «decide sulle questioni civili» secondo le regole civilistiche.

Va comunque preservata al legislatore un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, potendosi articolare diversamente le relative discipline avendo riguardo alle specifiche esigenze di ciascun modello processuale, e venendo nella specie in rilievo, con la disciplina recata dal comma 1-*bis* dell'art. 573 cod. proc. pen., le esigenze della separata cognizione sui profili penali e sulle questioni civili dell'impugnazione «per i soli interessi civili».

19.- Anche la censura per la quale l'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. contrasterebbe con il principio di ragionevole durata del processo, cagionando una superflua trasmigrazione del ricorso dalla sezione penale a quella civile, non è fondata.

L'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. appare, al contrario, coerente con l'interpretazione dell'art. 6 CEDU da ultimo offerta dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, 24 settembre 2024, Fabbri e altri contro San Marino, in ordine all'accesso al giudice di chi assuma di essere stato danneggiato da un reato e intenda avanzare la propria pretesa risarcitoria nel processo penale. La disposizione in esame configura uno strumento idoneo a contenere la durata del procedimento penale, assicurando nel contempo alla parte civile una decisione sul merito della sua pretesa risarcitoria. Non è apprezzabile alcuna lesione della ragionevole durata del processo al cospetto di una norma che devolve al giudice civile la pretesa risarcitoria inizialmente avanzata in sede penale con l'azione civile, una volta che i profili di interesse penalistico siano venuti meno e l'accertamento della responsabilità penale dell'imputato sia precluso.

20.- Non è poi configurabile la denunciata disparità di trattamento di situazioni analoghe, fondata sulla considerazione che con il ricorso proposto dinanzi alla sezione penale possono formularsi censure rientranti nei paradigmi dell'art. 606 cod. proc. pen., non ammissibili secondo le categorie previste dall'art. 360 cod. proc. civ., il che com-

porterebbe che la condanna civile risarcitoria pronunciata dal giudice penale venga sottoposta a un sindacato più penetrante di quello che la medesima pronuncia per la medesima fattispecie potrebbe subire se fosse stata pronunciata nella sede civile.

Alla stregua dell'interpretazione prescelta della giurisprudenza penale di legittimità, l'impugnazione «per gli interessi civili», proposta e decisa con le forme ordinarie del processo penale, secondo le categorie logiche dell'art. 606 cod. proc. pen., è quella che si svolge dinanzi al giudice penale. Quella che invece viene devoluta al giudice o alla sezione civile competente è la sola decisione sulle questioni civili (ovvero sulla configurabilità di un illecito civile e sull'esistenza e sull'entità di un pregiudizio risarcibile, mediante l'applicazione, in via esclusiva, delle regole civilistiche), questioni riconducibili alle ragioni enunciate sin dall'atto di costituzione, sul presupposto che sia esaurito l'accertamento della responsabilità penale dell'imputato, e non possa perciò più essere oggetto di decisione l'inosservanza o l'erronea applicazione della legge penale.

Resta comunque esclusa la dedotta disparità di trattamento per la non omogeneità delle fattispecie poste a raffronto, essendo diversa la situazione della parte che decida di far valere le sue pretese civilistiche nella sede penale, anziché nel processo civile; il che giustifica altresì la diversa cornice dei motivi deducibili mediante ricorso per cassazione.

Né comporta alcuna manifesta irragionevolezza o arbitrarietà la scelta compiuta dal legislatore nel senso che l'impugnazione della sentenza per i soli interessi civili sia proposta con le forme ordinarie del processo penale, restando comunque garantita l'effettività del «diritto al processo in cassazione» di cui all'art. 111, settimo comma, Cost. (sentenze n. 39 del 2025, n. 207 del 2009 e n. 395 del 2000).

21.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, devono quindi essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 573, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dalla Corte di cassazione, terza sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

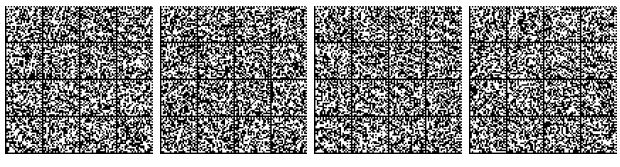
Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260206



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **188**

Ordinanza del 14 ottobre 2026 del Tribunale di Palermo sul reclamo proposto da A.A.Y. A. contro Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Agrigento

Straniero – Immigrazione – Autorizzazione a risiedere in un luogo specifico – Provvedimento di autorizzazione – Reclamo avverso tale provvedimento – Previsioni le quali dispongono che il richiedente asilo sottoposto alla procedura di frontiera possa essere autorizzato a soggiornare esclusivamente in un luogo determinato, in attuazione della finzione di non ingresso di cui all'art. 54 del Regolamento (UE) 2024/1348, pur senza essere considerato autorizzato all'ingresso nel territorio dello Stato – Denunciata disciplina la quale omette di considerare che si tratta di soggetto fisicamente presente nel territorio della Repubblica e titolare del diritto costituzionale di asilo.

– 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), artt. 5-*ter*, 5-*quater* e 5-*quinquies*.

TRIBUNALE DI PALERMO

SEZIONE SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE, PROTEZIONE INTERNAZIONALE E LIBERA CIRCOLAZIONE DEI CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA

Il Tribunale, in composizione monocratica, in persona del Giudice, dott. Michele Guarnotta, nel procedimento iscritto al n. r.g. 11800/2026, avente ad oggetto: reclamo *ex* art. 5-*quinquies*, decreto legislativo n. 142/2015 promosso da A. A. A. Y. nato a … il …, cui (avv. Avenia Claudia); parte reclamante;

contro: Prefettura U.T.G. di Agrigento (C.F. 80004020840), in persona del Prefetto *pro tempore*, sita in Agrigento; parte reclamata,

a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 22 settembre 2026 ha emesso la seguente ordinanza.

1. Il provvedimento impugnato

Con provvedimento del 18 agosto 2026 il Prefetto di Agrigento ha autorizzato, ai sensi dell'art. 5-*ter*, decreto legislativo n. 142/2015, A. A. A. Y. sopra generalizzato, cittadino ... richiedente protezione internazionale, a risiedere esclusivamente presso il centro di accoglienza «…» di … (in provincia di …), in relazione all'applicazione della procedura di frontiera.

In particolare, col citato provvedimento, il Prefetto di …, preso atto della determina del Presidente della Commissione territoriale di … – Sezione di … che disponeva l'esame della domanda mediante procedura accelerata di frontiera ai sensi degli articoli 43, 45 e 54 del regolamento (UE) 2024/1348, ha disposto che il richiedente protezione internazionale A. A. A. Y., giunto a … il … e ivi richiedente protezione internazionale, fosse autorizzato, ai sensi dell'art. 5-*ter*, comma 2, del decreto legislativo n. 142/2015, a risiedere esclusivamente presso il centro di accoglienza denominato … sito in Siciliana (AG), per un periodo massimo di dodici settimane decorrenti dalla registrazione della domanda di protezione internazionale. Il provvedimento ha altresì stabilito che le misure materiali di accoglienza fossero erogate subordinatamente all'effettiva residenza del richiedente presso tale struttura.

Questo il testo integrale:

IL PREFETTO DELLA PROVINCIA DI …

Premesso che il cittadino straniero A. A. A. Y. nato il … in … (…), è giunto in data … a … nella Provincia di …(AG), individuata quale zona di frontiera/transito ai sensi del decreto ministeriale 5 agosto 2019 (*) e successive modificazioni ed integrazioni, e ivi ha fatto domanda di protezione internazionale, registrata in data … dalla Questura di …;

Preso atto della determina del 18 agosto 2026 con la quale il Presidente della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Palermo – Sezione di Agrigento ha disposto, sulla base delle motivazioni ivi indicate, che l'esame della domanda avvenga con le modalità previste per la procedura accelerata di frontiera ai sensi degli articoli 43, 45 e 54 del regolamento n. 2024/1348;

Rilevato che, ai sensi dell'art. 54 del regolamento (UE) n. 2024/1348 e dell'art. 5-*ter*, comma 2, del decreto legislativo n. 142 del 2015, il richiedente protezione internazionale deve essere autorizzato a risiedere soltanto in un luogo specifico per il tempo necessario all'esame della domanda;

Considerato che, nel corso dell'espletamento della procedura ai sensi degli articoli 43 e 45 del regolamento (UE) n. 2024/1348, il richiedente non è autorizzato a fare ingresso nel territorio nazionale, ai sensi dell'art. 43, paragrafo 2, del predetto regolamento;

Visti l'art. 54, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 2024/1348 e l'art. 9 della direttiva (UE) n. 2024/1346, come recepito dagli articoli 5-*ter*, 5-*quater* e 5-*quinquies* del decreto legislativo n. 142 del 2015;

Dispone

1. Il Sig. A. A. A. Y. in premessa generalizzato, è autorizzato, ai sensi dell'art. 5-*ter*, comma 2, del decreto legislativo n. 142 del 2015, a risiedere soltanto nel centro di accoglienza denominato «…», sito a …, …, per un periodo massimo di 12 settimane decorrenti dalla registrazione della propria domanda di protezione internazionale.

2. Le misure materiali di accoglienza sono erogate subordinatamente alla sua effettiva residenza in tale luogo, ai sensi dell'art. 5-*ter*, comma 4, del decreto legislativo n. 142 del 2015.

Il presente provvedimento viene trasmesso:

alla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di … Sezione di …;

all'ente gestore del centro di accoglienza … per l'immediata comunicazione al menzionato richiedente, ove occorra facendone tradurre il contenuto dal mediatore culturale, restituendo a questo Ufficio il verbale di avvenuta comunicazione.

Il presente provvedimento viene altresì trasmesso alla Questura di …, per quanto di competenza.

Il richiedente ha facoltà di proporre reclamo avverso il presente provvedimento entro sette giorni dalla comunicazione, ai sensi dell'art. 5-*quinquies* del decreto legislativo n. 142 del 2015.

2. Il reclamo

Con reclamo depositato in data ... *ex* art. 5-*quinquies*, decreto legislativo n. 142/2015, A. A. A. Y. ha impugnato il provvedimento del Prefetto di … del … con il quale, in ragione dell'assoggettamento alla procedura di frontiera, è stato autorizzato a risiedere esclusivamente presso il … .

Il reclamante ha dedotto, in via preliminare, la tempestività del reclamo ovvero, in subordine, la rimessione in termini ai sensi dell'art. 153, comma 2, c.p.c., assumendo di non avere ricevuto informazioni adeguate e comprensibili circa la natura del provvedimento, i rimedi giurisdizionali esperibili ed i relativi termini di impugnazione, avendo acquisito piena consapevolezza dell'autonoma impugnabilità dell'atto soltanto dopo il conferimento dell'incarico difensivo successivo alla notifica del provvedimento di diniego della protezione internazionale.

Nel merito, il reclamo è basato sui seguenti motivi:

1. Violazione degli obblighi informativi, assumendosi che il provvedimento prefettizio non sia stato adeguatamente tradotto né spiegato in lingua comprensibile e che il richiedente non sia stato informato della natura della misura, delle sue conseguenze e dei rimedi giurisdizionali esperibili, in violazione dell'art. 9, par. 5, della direttiva (UE) 2024/1346 e dell'art. 8 del regolamento (UE) 2024/1348.

2. Difetto di valutazione della vulnerabilità e delle esigenze particolari di accoglienza, deducendosi che già in sede di screening erano emerse condizioni di vulnerabilità, esigenze di supporto psicologico e sanitario e indicatori di pregresse violenze, senza che l'Amministrazione abbia effettuato una effettiva valutazione individuale della compatibilità della procedura di frontiera e della residenza esclusiva presso con tali condizioni personali.

3. Illegittimità derivata per insussistenza dei presupposti della procedura di frontiera, assumendosi che la legittimità dell'autorizzazione a risiedere in luogo specifico dipenda dalla legittimità della procedura di frontiera e che quest'ultima sia stata contestata anche nel procedimento promosso avverso il diniego della protezione internazionale, con particolare riguardo alla vulnerabilità del richiedente e all'applicazione del criterio statistico di cui all'art. 42, par. 1, lettera *j)*, del regolamento (UE) 2024/1348.

4. Difetto di istruttoria, motivazione e proporzionalità, per non avere il Prefetto svolto una valutazione individualizzata della posizione del reclamante, delle sue condizioni personali e della concreta idoneità della struttura di accoglienza ad assicurare le esigenze di supporto già individuate dall'Amministrazione.



Il reclamante ha inoltre chiesto, ai sensi dell'art. 700 c.p.c., la sospensione cautelare dell'efficacia del provvedimento impugnato, deducendo la sussistenza del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, in ragione dell'attuale obbligo di permanenza presso il centro di accoglienza e della propria condizione di vulnerabilità.

3. La costituzione della Prefettura

La Prefettura di … si è costituita chiedendo, in via preliminare, la dichiarazione di tardività del reclamo, evidenziando che il provvedimento *ex* art. 5-*ter*, decreto legislativo n. 142/2015 era stato comunicato al reclamante il … e che il reclamo è stato depositato soltanto il … La Prefettura sostiene che il richiedente avesse piena conoscenza dell'atto, come risulterebbe dal verbale di comunicazione sottoscritto con l'assistenza di un interprete di lingua araba.

Nel merito, la Prefettura richiama il quadro normativo introdotto dal decreto-legge n. 100/2026 in attuazione del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo, sostenendo che l'autorizzazione a risiedere in luogo specifico costituisce lo strumento mediante il quale viene resa effettiva la procedura di frontiera e la correlata finzione di non ingresso prevista dagli articoli 42 e 54 del regolamento (UE) 2024/1348. Secondo l'Amministrazione, il provvedimento impugnato consente al richiedente, che non è autorizzato all'ingresso nel territorio dello Stato membro, di permanere sul territorio italiano fino alla definizione della procedura di frontiera.

Con riferimento alle doglianze relative agli obblighi informativi, la Prefettura deduce che esse sarebbero in parte estranee all'oggetto del presente giudizio, in quanto riferibili alla procedura di protezione internazionale e non al provvedimento di autorizzazione a risiedere. Quanto a quest'ultimo, sostiene che il provvedimento conteneva tutte le indicazioni richieste dalla normativa, che la comunicazione è avvenuta con l'assistenza di un interprete e che nessuna disposizione impone la traduzione scritta dell'atto. Richiama inoltre il verbale sottoscritto dal richiedente e un precedente di questo Tribunale che avrebbe ritenuto sufficiente la traduzione orale del contenuto del provvedimento.

Quanto alla vulnerabilità del reclamante, la Prefettura sostiene che la relativa valutazione compete alla Commissione territoriale e non al Prefetto. Osserva comunque che le condizioni di vulnerabilità emerse nello screening non sarebbero incompatibili con la procedura di frontiera e che la Commissione territoriale le avrebbe espressamente esaminate, ritenendo adeguate le misure di supporto psicologico e sanitario assicurate presso il … .

Con riguardo all'illegittimità derivata del provvedimento prefettizio, la Prefettura evidenzia che l'autorizzazione a risiedere prevista dall'art. 5-*ter*, comma 2, decreto legislativo n. 142/2015 è un atto vincolato che consegue automaticamente alla determina della Commissione territoriale di applicazione della procedura di frontiera. Ne deriverebbe che il Prefetto non dispone di alcuna autonoma discrezionalità e che l'istruttoria richiesta per l'adozione del provvedimento consiste esclusivamente nell'accertamento dell'esistenza della determina della Commissione territoriale.

Infine, la Prefettura contesta le censure relative al difetto di motivazione, istruttoria e proporzionalità, sostenendo che la valutazione delle condizioni personali e delle vulnerabilità del richiedente è stata già effettuata dalla Commissione territoriale e che il provvedimento prefettizio costituisce un mero atto conseguente rispetto a tale valutazione. Per tali ragioni conclude chiedendo la declaratoria di tardività del reclamo ovvero, in subordine, il rigetto dello stesso nel merito.

4. L'audizione del reclamante

All'udienza del 22 settembre 2026, svoltasi ai sensi dell'art. 127-*bis* c.p.c., il reclamante è comparso personalmente, assistito dal proprio difensore e da interprete di lingua araba. Nel corso dell'audizione sono emerse concrete difficoltà di comunicazione tra l'interprete e il reclamante, il quale non è risultato in grado di comprendere le domande formulate in lingua araba standard, poiché in grado di parlare esclusivamente il dialetto egiziano. Per tale ragione non è stato possibile acquisire dichiarazioni utili circa le modalità di comunicazione del provvedimento e la conoscenza del relativo rimedio impugnatorio. La causa è stata quindi trattenuta in riserva.

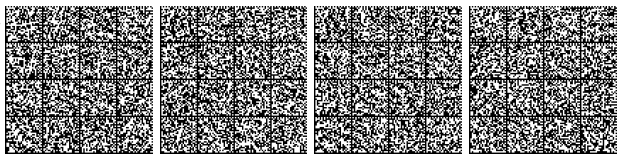
5. Sull'istanza di rimessione in termini

L'istanza merita accoglimento.

Ai sensi dell'art. 153, comma 2, c.p.c., la parte che sia incorsa in una decadenza per causa ad essa non imputabile può essere rimessa in termini dal giudice.

Nel caso di specie, dagli atti non emerge con sufficiente certezza che il reclamante sia stato posto nelle condizioni di comprendere effettivamente il contenuto del provvedimento prefettizio, la sua autonoma impugnabilità, il termine per proporre reclamo e le modalità di esercizio del rimedio giurisdizionale.

Il verbale di notifica del … attesta la presenza di un interprete di lingua araba e contiene una generica dichiarazione di comprensione da parte del destinatario. Tuttavia, tale documentazione non consente di verificare quale sia stata, in concreto, l'attività informativa svolta, né se siano stati effettivamente illustrati al reclamante, in una lingua da lui pienamente comprensibile, la natura e gli effetti della misura, il termine decadenziale previsto dall'art. 5-*quinquies*, decreto legislativo n. 142/2015 e le modalità per l'esercizio del diritto di difesa.



Assume inoltre rilievo il contenuto del verbale d'udienza, dal quale emerge che il reclamante non era in grado di comprendere l'interprete presente, conoscendo esclusivamente il dialetto egiziano e non l'arabo standard. Proprio tale circostanza ha impedito lo svolgimento di un'effettiva interlocuzione con il reclamante anche in sede giudiziale.

Tale elemento induce a dubitare che la mera presenza di un interprete di lingua araba standard al momento della consegna dell'atto fosse di per sé sufficiente a garantire la piena comprensione delle informazioni essenziali concernenti il provvedimento e le modalità di tutela giurisdizionale.

In tale contesto, deve ritenersi plausibile quanto dedotto dalla difesa del reclamante circa l'acquisizione di una effettiva conoscenza della natura autonomamente impugnabile della misura soltanto successivamente al conferimento dell'incarico difensivo, avvenuto in occasione dell'impugnazione del provvedimento di diniego della protezione internazionale.

Sussistono, pertanto, i presupposti per la rimessione in termini, essendo l'eventuale decadenza causalmente riconducibile ad una situazione non imputabile al reclamante.

6. Sull'istanza cautelare ex *art. 700 c.p.c.*

L'istanza cautelare è fondata.

Sotto il profilo del *fumus boni iuris*, assume rilievo il dedotto difetto di assolvimento degli obblighi informativi gravanti sull'Amministrazione.

Dalla documentazione versata in atti non è infatti possibile affermare con ragionevole certezza che il reclamante abbia ricevuto, in forma effettiva e comprensibile, tutte le informazioni necessarie concernenti la misura adottata, le conseguenze della sua inosservanza e gli strumenti di tutela giurisdizionale predisposti dall'ordinamento.

L'art. 9, par. 5, della direttiva (UE) 2024/1346 stabilisce che, quando il richiedente è autorizzato a risiedere soltanto in un luogo specifico, gli Stati membri devono informarlo per iscritto della decisione adottata, delle modalità di impugnazione e, soprattutto, delle conseguenze dell'inosservanza degli obblighi da essa derivanti, in una lingua che comprenda o si possa ragionevolmente presumere che comprenda, mediante una comunicazione concisa, trasparente, comprensibile e facilmente accessibile.

La disposizione evidenzia come l'obbligo informativo costituisca elemento essenziale della disciplina dell'assegnazione del luogo di soggiorno, in quanto condizione necessaria affinché il richiedente possa conformare consapevolmente la propria condotta agli obblighi impostigli.

La centralità degli obblighi informativi nella procedura di frontiera emerge con chiarezza dall'impianto del regolamento (UE) 2024/1348.

Il considerando 31 prevede che il richiedente sia tempestivamente informato, in una lingua da lui compresa o ragionevolmente comprensibile, dei propri diritti, dei propri obblighi e delle conseguenze derivanti dalla loro inosservanza, comprese quelle connesse alla mancata collaborazione e al possibile ritiro implicito della domanda.

Il considerando 65 evidenzia come la procedura di frontiera possa comportare l'obbligo per il richiedente di soggiornare nei luoghi designati dall'autorità, mentre il considerando 76 stabilisce che la violazione di determinati obblighi imposti dal regolamento stesso dal regolamento UE 2024/1351 o dalla direttiva UE 2024/1346, può condurre alla mancata prosecuzione dell'esame della domanda o alla sua dichiarazione di ritiro implicito.

Ne deriva che l'informazione relativa alla procedura di frontiera non costituisce un adempimento meramente formale, ma rappresenta una garanzia essenziale affinché il richiedente possa comprendere il regime giuridico cui è sottoposto, gli obblighi derivanti dalla permanenza nel luogo assegnato e le gravi conseguenze derivanti dalla loro eventuale violazione.

Nel caso in esame, il verbale di notifica si limita a dare atto della presenza di un interprete e della dichiarazione di comprensione dell'atto, senza tuttavia consentire di ricostruire il contenuto delle informazioni effettivamente trasmesse né le modalità attraverso cui esse sarebbero state veicolate.

Le emerse difficoltà linguistiche del reclamante, accertate nel corso dell'udienza, rafforzano il dubbio circa l'effettivo assolvimento degli obblighi informativi e circa la concreta comprensione, da parte dell'interessato, della natura del provvedimento e dei rimedi esperibili.

Ne deriva che, allo stato della cognizione sommaria propria della presente fase, non vi è sufficiente contezza dell'avvenuto assolvimento degli obblighi informativi imposti dalla disciplina nazionale ed eurounitaria, con conseguente sussistenza del *fumus* della dedotta illegittimità della misura.

Quanto al *periculum in mora*, il provvedimento produce effetti attuali e permanenti sulla libertà di movimento del reclamante, imponendogli di risiedere esclusivamente presso il centro individuato dall'Amministrazione. Il protrarsi

degli effetti della misura durante il tempo necessario alla definizione del giudizio determinerebbe un pregiudizio non integralmente riparabile mediante la successiva decisione di merito.

Ricorrono pertanto i presupposti per l'accoglimento dell'istanza cautelare e per la sospensione degli effetti esecutivi del provvedimento emesso dal Prefetto di … , oggetto di reclamo.

*7. Questione di legittimità costituzionale degli articoli 5-*ter*, 5-*quater *e 5-*quinquies *del decreto legislativo n. 142/2015 in riferimento agli articoli 2, 3 e 10, comma 3 della Costituzione.*

Prima di procedere alla disamina del merito del reclamo, questo giudice ritiene di dover sollevare di ufficio, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, questione di legittima costituzionale degli articoli 5-*ter*, 5-*quater* e 5-*quinquies* del decreto legislativo n. 142/2015 in riferimento agli articoli 2, 3 e 10, comma 3, della Costituzione.

A. Rilevanza della questione

La questione di legittimità indicata nel presente paragrafo appare rilevante ai fini della decisione del presente reclamo.

Preliminarmente, va rilevato che l'accoglimento della tutela cautelare non fa venir meno la rilevanza della questione di legittimità costituzionale qui prospettata. La misura concessa ha carattere strettamente provvisorio e strumentale e non definisce la controversia, permanendo l'interesse del reclamante ad una pronuncia sulla legittimità del provvedimento impugnato e sulla validità costituzionale delle disposizioni che ne costituiscono il fondamento normativo. Come recentemente ribadito dalla Corte costituzionale, deve essere riconosciuto l'interesse di chi sia stato assoggettato ad una misura limitativa ad ottenere una pronuncia sulla legittimità del relativo provvedimento anche quando, nelle more, siano venuti meno gli effetti della misura stessa; parimenti, quando il giudice dubiti della legittimità costituzionale delle norme che disciplinano i presupposti e le condizioni del potere esercitato dall'autorità amministrativa, la cessazione degli effetti della misura non è di ostacolo alla proposizione della questione di legittimità costituzionale (*cfr*: Corte costituzionale, sentenza n. 212/2023, punto 2.1 del Considerato in diritto: «Va pertanto riaffermato l'interesse di colui che è stato privato della libertà personale a una pronuncia sulla legittimità del provvedimento restrittivo, pur avendo egli, nelle more, riacquistato la libertà (sentenza n. 54 del 1993 e ordinanza n. 304 del 1991); e va altresì ribadito che, quando il giudice dubiti della legittimità costituzionale delle norme che regolano presupposti e condizioni del potere di convalida, la cessazione dello stato di restrizione non può essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di legittimità costituzionale (sentenza n. 137 del 2020, punto 2.1. del Considerato in diritto)».

Ciò precisato, va ora detto che il provvedimento prefettizio impugnato trova il proprio diretto fondamento nell'art. 5-*ter*, decreto legislativo n. 142/2015, che autorizza il richiedente protezione internazionale, quando la domanda sia esaminata con procedura di frontiera ai sensi dell'art. 43 del regolamento (UE) 2024/1348, a risiedere soltanto in un luogo specifico, salvo che ricorrano i presupposti per il trattenimento o per una misura alternativa al trattenimento.

Il provvedimento reclamato è stato emesso, dunque, ai sensi dell'art. 5-*quater*, decreto legislativo n. 142/2015 secondo il quale l'autorizzazione a risiedere in un luogo specifico è disposta dal Prefetto con provvedimento motivato, adottato nel rispetto del principio di proporzionalità e previa valutazione individuale dei relativi presupposti e delle esigenze particolari di accoglienza del richiedente. La misura è immediatamente esecutiva e la sua violazione può essere valutata ai fini dell'applicazione di misure alternative al trattenimento o del trattenimento.

È importante sottolineare che, in base alla disciplina degli articoli 5-*ter* e 5-*quater*, decreto legislativo n. 142/2015, il richiedente asilo è fisicamente presente nel territorio italiano ma non è autorizzato ad entrare nel territorio nazionale, in base alla c.d. finzione di non ingresso di cui si dirà *infra*, poiché è autorizzato a risiedere in un luogo specifico, ossia, nel caso in esame, esclusivamente nel centro di accoglienza … .

Ed invero l'art. 5-*ter*, comma 2, prevede che, quando la domanda sia esaminata secondo la procedura di frontiera di cui all'art. 43 del regolamento (UE) 2024/1348, l'autorizzazione a risiedere in luogo specifico sia «sempre adottata», ai sensi dell'art. 54, par. 1 dello stesso regolamento, salvo che ricorrano i presupposti per il trattenimento o per una misura alternativa al trattenimento.

L'art. 54, par. 1 citato prevede che «Per la durata dell'esame delle domande con procedura di frontiera, uno Stato membro esige, a norma dell'art. 9 della direttiva (UE) 2024/1346 e fatto salvo l'art. 10 della stessa, che, come regola generale, i richiedenti soggiornino alla frontiera esterna o in prossimità della stessa ovvero in una zona di transito, o in altri luoghi designati sul proprio territorio, tenendo pienamente conto delle specificità geografiche di tale Stato membro».

Tale norma è, a sua volta, richiamata dall'art. 54, par. 4 dello stesso regolamento (UE) 2024/1348, la quale precisa che «l'obbligo di soggiornare in un luogo determinato a norma dei paragrafi 1, 2 e 3 non è considerato un'autorizzazione all'ingresso e al soggiorno nel territorio di uno Stato membro».

Il presente giudizio di reclamo, instaurato ai sensi dell'art. 5-*quinquies* del decreto legislativo n. 142/2015, ha ad oggetto la legittimità del provvedimento adottato dal Prefetto di … ai sensi dell'art. 5-*quater* del medesimo decreto legislativo, con il quale il reclamante, richiedente protezione internazionale sottoposto alla procedura di frontiera, è stato autorizzato (*rectius* obbligato, stando al dettato normativo dell'art. 54 sopra citato) a risiedere esclusivamente presso il Centro … per un periodo massimo di dodici settimane. Tale provvedimento trova il proprio fondamento nella previa determina del Presidente della Commissione territoriale che ha disposto che la domanda di protezione internazionale fosse esaminata con le modalità previste dalla procedura accelerata di frontiera ai sensi degli articoli 43, 45 e 54 del regolamento (UE) 2024/1348 e costituisce l'atto mediante il quale è stata data concreta attuazione all'obbligo di soggiorno previsto per i richiedenti assoggettati a tale procedura speciale.

L'applicazione degli articoli 5-*ter*, 5-*quater* e 5-*quinquies*, decreto legislativo n. 142/2015 al caso di specie, pertanto, costituisce dunque il nucleo normativo che regola la posizione del reclamante, richiedente asilo, che è sottoposto alla procedura di frontiera.

L'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni che disciplinano l'autorizzazione a risiedere in un luogo specifico, il relativo provvedimento prefettizio e il reclamo giurisdizionale, inciderebbe direttamente sul fondamento normativo del provvedimento oggetto di impugnazione e risulterebbe pertanto decisiva ai fini della definizione della controversia.

B. Non manifesta infondatezza

La questione appare non manifestamente infondata.

Le disposizioni censurate costituiscono recepimento nell'ordinamento interno dell'art. 9 della direttiva accoglienza (UE) 2024/1346 e consentono, come previsto dall'art. 54 del regolamento (UE) 2024/1348, l'individuazione dei luoghi ove espletare la procedura di asilo alla frontiera.

In particolare, l'art. 9 della direttiva citata è rubricato «restrizioni alla libera circolazione» e al paragrafo 1 prevede che «Se necessario, gli Stati membri possono stabilire che un richiedente sia autorizzato a risiedere soltanto in un luogo specifico adatto ad ospitare i richiedenti», mentre l'art. 54 del citato regolamento, rubricato «Luoghi per l'espletamento della procedura di asilo alla frontiera», al primo paragrafo prevede che «Per la durata dell'esame delle domande con procedura di frontiera, uno Stato membro esige, a norma dell'art. 9 della direttiva (UE) 2024/1346 e fatto salvo l'art. 10 della stessa, che, come regola generale, i richiedenti soggiornino alla frontiera esterna o in prossimità della stessa ovvero in una zona di transito, o in altri luoghi designati sul proprio territorio, tenendo pienamente conto delle specificità geografiche di tale Stato membro» e, al paragrafo 4 prevede che «L'obbligo di soggiornare in un luogo determinato a norma dei paragrafi 1, 2 e 3 non è considerato un'autorizzazione all'ingresso e al soggiorno nel territorio di uno Stato membro».

Il dubbio di costituzionalità nasce proprio dal rapporto tra l'art. 5-*ter*, decreto legislativo n. 142/2015 e la finzione di non ingresso prevista dall'art. 54 del regolamento (UE) 2024/1348.

I richiedenti sottoposti alla procedura di frontiera «non sono autorizzati a entrare nel territorio dello Stato membro» e, proprio per rendere effettiva tale situazione giuridica, gli Stati membri devono imporre loro di risiedere nei luoghi designati per lo svolgimento della procedura.

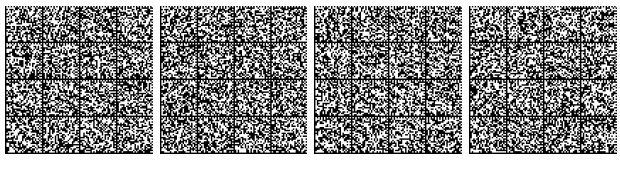
Le restrizioni della libertà di movimento previste dall'art. 9 della direttiva n. 2024/1346 vengono infatti presentate come lo strumento attraverso il quale viene resa operativa la procedura di frontiera e la correlata finzione di non ingresso prevista dall'art. 54 del regolamento procedure.

Le disposizioni censurate realizzano, dunque, nel diritto interno, il meccanismo della cosiddetta «finzione di non ingresso».

Il richiedente asilo può essere fisicamente presente sul territorio italiano ma, al tempo stesso, essere considerato come non entrato nello Stato membro, con conseguente separazione tra presenza materiale e ingresso giuridico.

La sostanza della misura consiste nell'obbligare il richiedente a risiedere in un solo luogo, senza che il richiedente asilo possa scegliere una diversa sistemazione; il richiedente asilo, ai sensi dell'art. 5-*ter*, comma 5 del decreto legislativo n. 142/2015 può soltanto chiedere di essere autorizzato a risiedere temporaneamente in un luogo diverso da quello stabilito, ma la richiesta è sottoposta ad una decisione che deve essere adottata «in modo obiettivo e imparziale tenuto conto della situazione individuale del richiedente», impugnabile ai sensi dell'art. 23, comma 5 dello stesso decreto, ossia mediante ricorso al T.A.R..

L'art. 5-*ter* non disciplina dunque una mera modalità organizzativa dell'accoglienza, ma introduce più che un'autorizzazione a risiedere, un obbligo giuridico di permanenza in un luogo determinato funzionalmente collegato alla finzione di non ingresso, tanto è vero che l'art. 54 del regolamento non utilizza la parola «autorizzazione» ma quella «obbligo».



Deve peraltro osservarsi che l'art. 9 della direttiva (UE) 2024/1346 si limita a consentire agli Stati membri, ove necessario, di autorizzare il richiedente a risiedere in un luogo specifico, lasciando agli ordinamenti nazionali un significativo margine di discrezionalità quanto alle modalità di attuazione di tale vincolo.

Il legislatore italiano ha esercitato tale discrezionalità mediante una disciplina che non si limita ad individuare il luogo di accoglienza, ma rende effettiva la finzione di non ingresso attraverso l'imposizione di un obbligo generalizzato di soggiorno nel luogo assegnato.

Ne deriva una limitazione particolarmente intensa della libertà di movimento del richiedente, che viene posto in una condizione di presenza fisica nel territorio dello Stato senza essere giuridicamente ammesso al territorio stesso, con effetti che però incidono sul suo concreto rapporto con il territorio della Repubblica e con il complesso delle garanzie e delle opportunità che da tale appartenenza territoriale derivano.

Ed invero, l'inosservanza degli obblighi imposti ai sensi dell'art. 9 del regolamento procedure può comportare la perdita delle condizioni materiali di accoglienza, il ricorso a misure ulteriori (misure alternative al trattenimento o trattenimento) e, nei casi previsti dall'art. 41 dello stesso regolamento procedure, perfino la dichiarazione di ritiro implicito della domanda di protezione internazionale.

La disciplina censurata realizza così una condizione giuridica peculiare: il richiedente è fisicamente presente nel territorio della Repubblica, è destinatario delle misure di accoglienza previste dall'ordinamento nazionale, è sottoposto al potere delle autorità italiane cui ha presentato domanda di protezione internazionale, ma al tempo stesso non è considerato giuridicamente ammesso nel territorio nazionale e può soggiornare esclusivamente nei luoghi individuati dall'autorità amministrativa.

È proprio la separazione tra presenza fisica e ingresso giuridico che pone il dubbio di costituzionalità.

Al riguardo, appare utile confrontare il contenuto del decreto ministeriale 5 agosto 2019 e quello del decreto ministeriale 21 luglio 2026, entrambi deputati alla individuazione delle zone di frontiera o di transito ai fini della attuazione delle procedure di asilo alla frontiera.

Il raffronto tra i due decreti evidenzia il passaggio da una nozione geografica di frontiera, coincidente con le aree prossime ai luoghi di ingresso nel territorio dello Stato, ad una nozione funzionale e giuridica di frontiera. Località dell'entroterra quali Milano, Bologna, Padova o Verona, che nel 2019 non erano considerate zone di frontiera o di transito, vengono nel 2026 individuate quali luoghi di svolgimento delle procedure di frontiera proprio perché il sistema del Patto, attraverso la finzione di non ingresso prevista dall'art. 54 del regolamento (UE) 2024/1348, consente di dissociare la frontiera dal confine fisico dello Stato.

Il ricorso alla finzione di non ingresso consente che una persona fisicamente presente in luoghi situati profondamente all'interno del territorio nazionale continui ad essere giuridicamente trattata come se si trovasse alla frontiera. Il confronto tra il decreto ministeriale 5 agosto 2019 e il decreto ministeriale 21 luglio 2026 dimostra, dunque, che la «frontiera» cessa di essere un dato geografico e diventa una condizione giuridica attribuita alla persona che, pur presente nel territorio della Repubblica e in città che non presentano alcun collegamento con il confine dello Stato, continua ad essere considerato come non entrato nel territorio nazionale.

C. Contrasto con l'art. 10, comma 3 della Costituzione

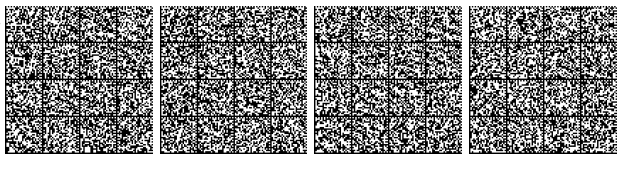
C.1. La ricostruzione giurisprudenziale

La separazione tra presenza fisica e ingresso giuridico assume particolare rilevanza alla luce dell'art. 10, comma 3, della Costituzione, che riconosce allo straniero il diritto di asilo nel territorio della Repubblica.

In questa prospettiva, il riferimento costituzionale al «territorio della Repubblica» non appare riducibile alla mera presenza fisica dello straniero nello spazio geografico sottoposto alla sovranità dello Stato, ma evoca l'accesso reale al territorio, da interpretarsi alla luce del diritto vivente.

Al riguardo, la Corte di cassazione, con sentenza n. 25028 del 25 novembre 2005 ha chiarito quale sia il contenuto legale del diritto di asilo, qualificandolo come diritto di accedere nel territorio dello Stato al fine di essere ammesso alla procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato politico e di ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per la durata dell'istruttoria della relativa pratica, riconoscendo alla domanda di asilo una natura funzionale al riconoscimento dello *status* di rifugiato politico.

Pur muovendo dalla distinzione teorica già affermata dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione nelle sentenze Cassazione, Sez. Un. , 26 maggio 1997, n. 4674 e Cassazione, Sez. Un. , 9 febbraio 1999, n. 907, tra il diritto di asilo riconosciuto dall'art. 10, comma 3, della Costituzione e lo *status* di rifugiato disciplinato dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, ratificata con legge 24 luglio 1954, n. 722, la sentenza citata, Cassazione, sez. I, 26 ottobre 2005, n. 25028, individua una progressiva convergenza normativa e procedimentale dei due istituti.



Secondo le Sezioni Unite, la differenza tra asilo costituzionale e rifugio convenzionale risiede nel fatto che la categoria dei titolari del diritto di asilo prevista dall'art. 10, comma 3, della Costituzione risultava più ampia di quella dei rifugiati contemplata dalla Convenzione di Ginevra.

Quest'ultima, infatti, richiede quale presupposto della protezione almeno un fondato timore di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinioni politiche, mentre l'art. 10, comma 3, della Costituzione riconosce il diritto di asilo a qualsiasi straniero al quale sia impedito nel proprio Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, senza richiedere né una persecuzione individuale né il fondato timore della stessa.

Le Sezioni Unite sottolineavano inoltre che il diritto di asilo costituzionale, quale diritto soggettivo perfetto direttamente riconosciuto dalla Costituzione, possedeva carattere precettivo e immediatamente operativo anche in assenza di una compiuta legislazione attuativa, mentre la figura del rifugiato trovava il proprio fondamento nella normativa convenzionale e nel relativo procedimento amministrativo di riconoscimento.

Muovendo da tali premesse, la sentenza n. 25028 del 2005 ricostruisce tuttavia una successiva evoluzione legislativa nazionale ed europea che avrebbe progressivamente ricondotto l'esercizio del diritto di asilo all'interno della procedura amministrativa finalizzata al riconoscimento dello *status* di rifugiato, sino ad affermare una sostanziale comunanza funzionale, se non una vera e propria simbiosi tra i due istituti.

La Corte ricostruisce infatti l'evoluzione legislativa a partire dal decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito nella legge 28 febbraio 1990, n. 39, proseguendo con la legge 6 marzo 1998, n. 40 e con il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, per poi soffermarsi sulle innovazioni introdotte dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, dal decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85 e dal decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140.

In tale percorso evolutivo la Corte valorizza altresì il progressivo inserimento della disciplina interna nel quadro europeo dell'asilo, richiamando la Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990 sulla determinazione dello Stato competente all'esame delle domande di asilo, resa esecutiva con legge 23 dicembre 1992, n. 523, nonché la direttiva 2001/55/CE relativa alla protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati, attuata mediante il decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85, e la direttiva 2003/9/CE recante norme minime sull'accoglienza dei richiedenti asilo, attuata mediante il decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140.

Secondo la Corte, tali fonti confermano la tendenza dell'ordinamento europeo e nazionale a utilizzare la nozione di richiedente asilo come categoria funzionalmente collegata alla richiesta di riconoscimento dello *status* di rifugiato.

La Corte giunge così ad affermare che il dettato dell'art. 10, comma 3, della Costituzione ha ricevuto attuazione attraverso una normativa che considera «richiedente asilo» lo straniero che domanda il riconoscimento dello *status* di rifugiato e configura la domanda di asilo come strumento funzionalmente diretto all'accertamento di tale *status*.

Ne consegue che il diritto di asilo viene ricostruito come il diritto dello straniero di accedere al territorio dello Stato per essere ammesso alla procedura di esame della domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato, senza che esso (diritto di asilo) presenti un contenuto legale diverso o più ampio rispetto al diritto di ottenere un permesso di soggiorno per la durata del relativo procedimento.

Da ciò la conclusione, particolarmente significativa nell'economia del presente provvedimento, secondo cui il diritto di asilo costituisce un diritto «risolutivamente condizionato» all'esito della domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato politico.

Pare opportuno trascrivere la massima della sentenza citata, n. 25028 del 25 novembre 2005 (Rv. 584328 - 01): in assenza di una legge organica sull'asilo politico che, in attuazione del dettato costituzionale, ne fissi le condizioni, i termini, i modi e gli organi competenti in materia di richiesta e concessione, e in considerazione del fatto che le varie leggi succedutesi nel tempo hanno compiutamente regolato soltanto la categoria del rifugiato politico (di cui alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951) e configurato la domanda di asilo come esclusivamente finalizzata al riconoscimento di detta qualifica, il diritto di asilo deve intendersi non tanto come un diritto alla permanenza e alla protezione nel territorio dello Stato, quanto piuttosto come il diritto dello straniero di accedervi al fine di essere ammesso alla procedura di riconoscimento dello «*status*» di rifugiato politico e non ha contenuto legale diverso e più ampio del diritto a ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per la durata dell'istruttoria della relativa pratica. Si tratta, dunque, di un diritto attualmente previsto soltanto per coloro che rientrano nella nozione di rifugiato politico ai sensi della Convenzione predetta e, di conseguenza, risolutivamente condizionato al mancato accoglimento della domanda di riconoscimento dello «*status*» di rifugiato politico.

In tale prospettiva, la sentenza citata finisce per ricondurre l'art. 10, comma 3, della Costituzione entro il sistema multilivello allora emergente, nel quale la protezione dello straniero viene organizzata attraverso una procedura amministrativa uniforme, disciplinata da fonti interne, convenzionali e dell'Unione europea, caratterizzata dalla centralità

dell'accertamento della condizione di rifugiato e dall'accesso del richiedente al territorio nazionale quale presupposto necessario per lo svolgimento di tale accertamento.

Quanto al rapporto tra straniero e territorio, è pur vero che la giurisprudenza costituzionale, anteriore al nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo, ha affermato che lo straniero può essere assoggettato nel territorio a un regime differenziato rispetto al cittadino, in ragione della diversità del rapporto che lo lega all'ordinamento statale.

Vanno comunque fatte delle precisazioni.

Ed invero, proprio tali pronunce presuppongono la presenza dello straniero nel territorio dello Stato e il suo inserimento nel circuito giuridico dell'ordinamento costituzionale, con la titolarità di diritti fondamentali, prevedendo soltanto che tali diritti in determinati casi possano essere limitati.

Tale giurisprudenza, dunque, non costruisce una zona di irrilevanza costituzionale, né ipotizza una condizione nella quale la persona sia sottoposta al potere dello Stato senza essere considerata presente nel territorio nazionale e titolare di diritti.

Al contrario, la minore intensità della tutela dello straniero viene sempre argomentata muovendo dalla sua presenza nel territorio e dalla conseguente possibilità per lo Stato di disciplinare ingresso, soggiorno, circolazione, obblighi di comunicazione, controlli ed eventuale espulsione.

Ed invero, con la sentenza n. 104 del 1969 la Corte, pur riconoscendo la possibilità di trattamenti differenziati tra cittadino e straniero, afferma che il principio di eguaglianza si estende allo straniero quando siano in gioco diritti inviolabili della persona: anche questa pronuncia non nega la rilevanza costituzionale della presenza dello straniero nel territorio, ma disciplina il modo in cui tale presenza può essere assoggettata a regole differenziate.

La sentenza n. 244 del 1974 afferma che lo straniero, a differenza del cittadino, non ha di regola un diritto acquisito di ingresso e di soggiorno in altri Stati, ma può entrarvi e soggiornarvi conseguendo determinate autorizzazioni e sottostando agli obblighi che l'ordinamento dello Stato ospitante gli impone.

L'ordinanza n. 503 del 1987, richiamando le precedenti sentenze n. 104 del 1969 e n. 244 del 1974, afferma che lo straniero gode sul territorio della Repubblica di una tutela meno intensa rispetto al cittadino e che le libertà relative all'ingresso e al soggiorno possono essere limitate per la tutela di interessi pubblici, quali l'ordine pubblico e la sicurezza intesa come ordinato vivere civile; a ben guardare, però, tale ordinanza si limita ad affermare che lo straniero gode di una tutela meno intensa quanto alle libertà di ingresso e soggiorno, ma non nega che nei confronti dello straniero, siccome sottoposto nel territorio nazionale al potere dello Stato, debbano comunque operare i diritti inviolabili della persona.

Può dunque dirsi che, con riguardo al richiedente asilo, il nodo rilevante sia entrare e soggiornare nel territorio: la sentenza n. 25028 del 2005 della Corte di cassazione, sopra esaminata, ha infatti affermato che il diritto di asilo deve intendersi non tanto come diritto alla permanenza definitiva nel territorio dello Stato, quanto piuttosto come diritto di accedervi per essere ammesso alla procedura di esame della domanda di protezione, come diritto a ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per la durata dell'istruttoria della relativa pratica.

C.2. La posizione della dottrina.

In senso conforme alla giurisprudenza di legittimità e costituzionale citate, autorevole Dottrina ha affermato che «la natura e la logica dell'istituto dell'asilo sembrano escludere che la legge ordinaria possa condizionare l'esercizio di tale diritto al rispetto di requisiti formali, oneri e condizioni, cui è sottoposto l'ingresso degli stranieri. È proprio la pretesa di essere ammessi sul territorio della Repubblica il contenuto essenziale della situazione giuridica soggettiva, che differenzia nettamente i richiedenti asilo dagli altri stranieri, cui è riconosciuto soltanto un mero interesse legittimo ad entrare nel territorio della Repubblica».

A volere riaffermare che l'essenza del diritto di asilo sia la pretesa di essere ammessi al territorio, tale Dottrina si sostiene «La precettività e l'effettività della norma costituzionale richiedono che l'ammissione non possa essere condizionata sospensivamente a preventivi accertamenti della pubblica autorità, per evitare di compromettere quei beni giuridici, costituzionalmente tutelati, che sono posti in pericolo e che la richiesta di protezione, come atto compiuto in situazione di necessità e di urgenza, mira a preservare.»

Secondo questa ricostruzione dottrinale, il diritto, anzi l'obbligo, di ammissione al territorio, a differenza di quanto previsto dalle norme oggetto della sollevata eccezione di legittimità costituzionale, può trovare un limite soltanto nei modi e nei tempi dell'art. 13, comma 2 della Costituzione: «Tale obbligo di ammissione trova un limite soltanto nella possibilità da parte delle autorità di polizia di frontiera di stabilire un temporaneo obbligo di soggiorno, o altra minor limitazione, in attesa di identificazione del richiedente asilo, con provvedimento eccezionale e provvisorio sul quale si esercita la giurisdizione ordinaria secondo lo schema dell'art. 13, 2° comma, della Costituzione a tutela della libertà personale», dunque, secondo questa tesi, è necessario un atto motivato dell'autorità giudiziaria, una previsione di legge

e, ai sensi del 3° comma, in casi di eccezionali di necessità e urgenza, una convalida da parte dell'autorità giudiziaria nell'ambito di un limite temporaneo di complessive 96 ore.

Tale analisi del testo dell'art. 10, comma 3 Cost afferma dunque che il «diritto di asilo territoriale» nasce dall'impedimento all'esercizio delle libertà democratiche nel Paese di origine e non già dall'accertamento di tale impedimento: «trattandosi, infatti, di un diritto che secondo la Costituzione dipende dalla situazione di impedimento e non dal suo accertamento, se ne può desumere che esso consiste essenzialmente nella pretesa — del richiedente asilo — di ingresso e soggiorno nel territorio della Repubblica, a titolo provvisorio nelle more dell'accertamento circa la sussistenza delle condizioni richieste dal disposto costituzionale e a tempo indeterminato una volta intervenuto l'esito positivo di tale accertamento».

Infine, non si può non essere d'accordo con altra autorevole dottrina, secondo la quale il diritto di asilo costituisce un diritto fondamentale inviolabile, avente tendenza espansiva, espressione del fondamento personalista dell'ordinamento costituzionale e della tutela dei diritti fondamentali della persona oltre le barriere dei confini.

La medesima dottrina individua nell'art. 10, comma 3, della Costituzione una vera e propria clausola generale del sistema, destinata ad operare come limite rispetto ad interventi normativi che restringano, direttamente o indirettamente, il diritto di asilo inteso come diritto all'asilo e, dunque, come accesso all'insieme delle garanzie fondamentali assicurate dall'ordinamento repubblicano.

La stessa dottrina richiama la lettura secondo cui l'art. 10, comma 3, della Costituzione configurerebbe un vero e proprio «diritto al territorio», nel senso che finché la domanda di asilo non sia definitivamente decisa la posizione del richiedente asilo non dovrebbe differire da quella di ogni persona quanto al godimento delle tutele e delle garanzie fondamentali, poiché l'accesso al territorio implica accesso al circuito delle garanzie costituzionali che caratterizzano tale appartenenza territoriale, l'accesso alle libertà civili e ai diritti sociali che costituiscono la soglia minima della dignità della persona.

Se il diritto di asilo tutela chi si trova nell'impossibilità di esercitare, nel proprio Paese, le libertà democratiche, allora esso deve essere coniugato all'ingresso nel territorio, con la possibilità di godere delle garanzie costituzionali, di usufruire dei diritti civili e sociali senza le quali le libertà democratiche rischiano di diventare un'entità astratta.

C.3 Il caso concreto

Nel caso oggetto del presente procedimento il reclamante è autorizzato, *rectius* obbligato, a risiedere esclusivamente presso la struttura del centro di accoglienza … ma è sostanzialmente privato, per tutto il periodo della durata della procedura di frontiera (12 settimane), di ogni diritto civile e sociale, di ogni possibilità concreta di fare e realizzare qualsiasi cosa che non sia soltanto attendere, in un non luogo, il trascorrere del tempo.

Il reclamante del presente giudizio è fisicamente presente in Italia, ha esercitato il proprio diritto di chiedere protezione internazionale davanti alle autorità italiane, è sottoposto al potere delle autorità italiane, è destinatario delle misure di accoglienza previste dall'ordinamento italiano.

Tuttavia egli non è considerato entrato nel territorio nazionale, è obbligato a risiedere esclusivamente presso il centro individuato dall'amministrazione per il tempo indicato nel provvedimento, coincidente con l'intera fase della procedura di frontiera: si tratta di un periodo di tempo durante il quale il reclamante non potrà fare altro che risiedere nel centro di accoglienza Sikania, non avendo di fatto alcun potere giuridico, trovandosi, senza protezione, in una bolla spazio-temporale, ove non esistono diritti da esercitare, ove – in violazione dell'art. 2 della Costituzione – non sono riconosciuti e garantiti i diritti inviolabili dell'uomo.

Al riguardo, non appare irrilevante che la stessa parola «asilo» indicasse anticamente l'immunità riconosciuta a chi trovava rifugio in un luogo sacro e inviolabile.

L'origine semantica del termine rinvia dunque a una stretta connessione tra protezione e luogo: l'asilo nasce storicamente come uno spazio nel quale la tutela derivava proprio dall'inviolabilità del luogo che accoglieva la persona perseguitata.

Invece, in conseguenza del sistema normativo in esame, il reclamante viene mantenuto in una condizione di permanente sospensione giuridica: presente ma non entrato; sottoposto alla potestà dello Stato, che deve decidere sulla sua domanda di asilo e prima ancora accertare se è legittima l'adozione del provvedimento di autorizzazione/obbligo a risiedere esclusivamente a villa Sikania, ma non pienamente ammesso al territorio italiano, quel territorio nell'ambito del quale però questo Tribunale esercita la propria giurisdizione; destinatario della procedura di asilo ma non inserito nel circuito ordinario delle garanzie che derivano dalla permanenza nel territorio della Repubblica.

Ebbene, la disciplina introdotta dagli articoli 5-*ter*, 5-*quater* e 5-*quinquies*, decreto legislativo n. 142/2015, nel caso in esame, appare suscettibile di incidere proprio sulla dimensione del diritto di asilo secondo l'impostazione costituzionale sopra definita.



Tale disciplina consente infatti che il reclamante, presente fisicamente in Italia, richiedente protezione internazionale dinanzi alle autorità italiane e sottoposta al loro potere, destinataria delle misure di accoglienza previste dall'ordinamento italiano, sia tuttavia considerato come non entrato nel territorio nazionale e sia obbligato a soggiornare esclusivamente nel luogo individuato dall'amministrazione.

Sotto tale profilo, non appare manifestamente infondato il dubbio che gli articoli 5-*ter*, 5-*quater* e 5-*quinquies*, decreto legislativo n. 142/2015 realizzino una forma di sottrazione del richiedente asilo al pieno godimento di quel «diritto al territorio» che l'art. 10, comma 3, della Costituzione sembrerebbe invece riconoscere come elemento essenziale del diritto costituzionale di asilo.

Questa costruzione appare incompatibile con l'art. 10, comma 3, della Costituzione, nella parte in cui trasforma il diritto di asilo nel territorio della Repubblica, in una permanenza condizionata e spazialmente confinata nei luoghi della procedura di frontiera.

Ed invero, ai sensi dell'art. 10 comma 3 della Costituzione, la posizione del migrante richiedente asilo non può differire da quella del cittadino in quanto a godimento dei diritti, delle tutele, delle garanzie per tutto il periodo in cui non venga accertata e decisa in via definitiva la sua posizione, configurando tale norma un «diritto al territorio» e quindi un diritto a tutto l'apparato di tutele che il far parte del territorio comporta in termini di diritti e libertà civili e sociali, quali condizioni minime che integrano la dignità dell'essere umano, poiché le libertà democratiche hanno senso soltanto se accoppiate ai diritti sociali.

Infine, non appare decisivo, in senso contrario a quanto sin qui sostenuto, il riferimento, contenuto nell'art. 10, comma 3, della Costituzione, alle «condizioni stabilite dalla legge».

Tale clausola attribuisce certamente al legislatore il potere di disciplinare le modalità di esercizio del diritto di asilo, ma non quello di svuotarne il contenuto essenziale.

Le «condizioni stabilite dalla legge» costituiscono un limite conformativo del diritto, non una clausola che ne consenta la sostanziale neutralizzazione. Esse possono disciplinare l'accesso, il procedimento e le condizioni materiali di accoglienza, ma non possono incidere sul nucleo essenziale della garanzia costituzionale, che il Costituente ha espressamente collocato «nel territorio della Repubblica». Diversamente opinando, il legislatore ordinario potrebbe trasformare in mera aspettativa ciò che la Costituzione configura come diritto fondamentale della persona.

Se il costituente ha riconosciuto allo straniero il diritto di asilo «nel territorio della Repubblica», il legislatore può disciplinare le modalità dell'ingresso e della permanenza, ma non può trasformare la presenza nel territorio in una situazione giuridica di non ingresso, poiché ciò inciderebbe direttamente sul contenuto essenziale del diritto costituzionalmente garantito.

D. Contrasto con l'art. 2 della Costituzione.

La questione appare non manifestamente infondata anche in riferimento all'art. 2 della Costituzione. Le considerazioni svolte con riguardo all'art. 10, comma 3, Costituzione costituiscono, al tempo stesso, il necessario presupposto del dubbio di legittimità, qui prospettato, in riferimento all'art. 2 della Costituzione.

Se il diritto di asilo implica il diritto di accedere al territorio della Repubblica e al sistema di garanzie che in esso opera, la creazione di una condizione di «presenza senza ingresso», nella quale il richiedente è fisicamente assoggettato al potere dello Stato ma non pienamente ammesso al territorio costituzionalmente rilevante, rischia di incidere non soltanto sul diritto di asilo, ma anche sul godimento effettivo dei diritti inviolabili della persona che l'art. 2 della Costituzione impone di riconoscere e garantire.

Il parametro di cui all'art. 2 della Costituzione non si aggiunge, dunque, in modo autonomo a quello dell'art. 10, comma 3, della Costituzione, ma ne rappresenta il naturale completamento sul versante della tutela della persona umana e del principio di solidarietà.

Ed invero, l'art. 2 della Costituzione riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo e impone l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà.

Il diritto di asilo costituisce una manifestazione primaria del principio di solidarietà costituzionale. Esso non si fonda su un atto di benevolenza dello Stato, ma sul riconoscimento di una posizione soggettiva fondamentale della persona che, nel proprio Paese, non possa esercitare effettivamente le libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana.

Secondo tali principi, l'accoglienza dello straniero dovrebbe costituire l'adempimento di un preciso dovere giuridico correlato ad un diritto fondamentale della persona.

La disciplina censurata, invece, mediante la finzione di non ingresso e l'obbligo di soggiorno in luogo specifico, rischia di ridurre il richiedente asilo a mero oggetto di gestione amministrativa della frontiera, attenuando proprio quella dimensione solidaristica che l'art. 2 della Costituzione impone di garantire: se il richiedente asilo è titolare di

diritti inviolabili della persona, la sua presenza nel territorio nazionale non può essere ridotta ad una mera condizione di disponibilità amministrativa funzionale alla gestione delle frontiere esterne.

L'obbligo di soggiornare soltanto in un luogo determinato, imposto in via generalizzata ai richiedenti sottoposti alla procedura di frontiera, e quindi anche al reclamante, appare pertanto suscettibile di comprimere la dimensione personalistica e solidaristica che caratterizza il diritto costituzionale di asilo.

La disciplina censurata, invece, pur consentendo la presentazione della domanda, colloca il richiedente in una zona giuridica intermedia, come già sopra evidenziato: fisicamente presente nel territorio italiano, ma giuridicamente non entrato; destinatario dell'accoglienza, ma vincolato ad un luogo determinato; titolare del diritto di chiedere asilo, ma condizionato, nell'esercizio di tale diritto, al permanere nei luoghi della procedura di frontiera.

Tale assetto attenua la dimensione personalista e solidaristica del diritto di asilo e attribuisce prevalenza alla logica del controllo spaziale della frontiera rispetto alla centralità della persona.

La disciplina rischia così di determinare una compressione della dignità della persona e dell'effettività delle garanzie costituzionali riconosciute allo straniero che invochi protezione contro persecuzioni e violazioni delle libertà fondamentali.

In altre parole, la finzione di non ingresso finisce per incidere sull'effettivo godimento dei diritti inviolabili della persona garantiti dall'art. 2 della Costituzione e, paradossalmente, sulle stesse libertà democratiche che l'art. 10, comma 3, della Costituzione assume come contenuto della tutela del diritto di asilo. Il richiedente sottoposto alla procedura di frontiera, pur astrattamente titolare della libertà di movimento, non dispone in concreto degli strumenti giuridici necessari per attribuirle un contenuto effettivo: egli permane in una condizione di presenza fisica priva di pieno riconoscimento giuridico. La conseguenza è che la libertà di movimento, così come le ulteriori libertà democratiche che presuppongono l'inserimento nel territorio della Repubblica, rimangono sostanzialmente svuotate di contenuto, riducendosi la posizione del richiedente alla mera attesa dell'esito della procedura in un luogo imposto dall'autorità, in assenza di libertà civili e sociali. In tal modo la finzione di non ingresso non opera come strumento di tutela, ma come meccanismo che limita l'effettivo esercizio di quei diritti fondamentali e di quelle libertà democratiche che gli articoli 2 e 10, comma 3, della Costituzione intendono invece garantire.

E. Contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Il sistema censurato determina una differenziazione tra richiedenti asilo fisicamente presenti nel territorio italiano: coloro che accedono alla procedura ordinaria sono ammessi al territorio e fruiscono integralmente dello statuto del richiedente protezione internazionale.

In particolare coloro che accedono alla procedura ordinaria, disciplinata dagli articoli 36 e ss. del regolamento (UE) 2024/1348 (Regolamento Procedure), e coloro che sono sottoposti alla procedura accelerata disciplinata dagli articoli 42 e ss. del medesimo regolamento, pur essendo assoggettati a termini e modalità istruttorie differenti, sono comunque considerati presenti nel territorio dello Stato membro e fruiscono dell'intero statuto giuridico del richiedente protezione internazionale previsto dalla normativa unionale e nazionale.

Essi sono infatti ammessi nel territorio e destinatari delle ordinarie garanzie collegate alla pendenza della domanda di protezione internazionale.

Invece, coloro che sono sottoposti alla procedura di frontiera rimangono giuridicamente collocati in una condizione di non ingresso e possono soggiornare esclusivamente nei luoghi designati dall'autorità amministrativa. La differenza di trattamento incide sul rapporto stesso tra persona, territorio e garanzie costituzionali e appare meritevole di verifica sotto il profilo della ragionevolezza.

Non appare manifestamente infondato dubitare della conformità all'art. 3 della Costituzione di una disciplina che attribuisce un diverso rapporto con il territorio della Repubblica non già sulla base della diversa natura del diritto azionato o della diversa posizione personale del richiedente, ma esclusivamente in ragione della scelta procedimentale di sottoporre la domanda alla procedura di frontiera. La differenziazione investe infatti non aspetti organizzativi marginali, ma il regime stesso di permanenza sul territorio e il collegamento del richiedente con il complesso delle garanzie che da tale appartenenza territoriale derivano.

La disparità di trattamento tra richiedenti asilo sottoposti alla procedura ordinaria o alla procedura accelerata e richiedenti sottoposti alla procedura di frontiera appare suscettibile di porsi in contrasto con l'art. 3 della Costituzione anche sotto il profilo della ragionevolezza delle conseguenze che l'ordinamento collega alla finzione di non ingresso.

Solo il richiedente sottoposto alla procedura di frontiera, infatti, pur trovandosi fisicamente nel territorio della Repubblica e pur avendo esercitato il diritto costituzionale di chiedere asilo, viene considerato come non entrato nel territorio nazionale e può essere assoggettato a misure funzionali all'accertamento del suo diritto ad entrare nel territorio stesso. Ne deriva una situazione paradossale nella quale il richiedente può subire limitazioni della propria libertà

di circolazione, essere obbligato a soggiornare in luoghi determinati e, nei casi previsti dalla legge (art. 6-*bis*, decreto legislativo n. 142/2015), persino essere trattenuto al fine di verificare la sussistenza di un diritto che l'art. 10, comma 3, della Costituzione già gli riconosce come diritto di asilo nel territorio della Repubblica.

La disparità di trattamento appare irragionevole poiché il richiedente sottoposto alla procedura ordinaria, o accelerata, e quello sottoposto alla procedura di frontiera si trovano nella medesima situazione sostanziale: entrambi sono fisicamente presenti in Italia e hanno esercitato il diritto di chiedere protezione internazionale alle autorità italiane. Tuttavia soltanto il secondo viene assoggettato alla finzione di non ingresso prevista dall'art. 54 del regolamento (UE) 2024/1348 e all'obbligo di soggiornare esclusivamente nel luogo individuato dall'autorità ai sensi dell'art. 5-*ter*, decreto legislativo n. 142/2015. La differenziazione non investe meri aspetti procedurali, ma il rapporto stesso del richiedente con il territorio della Repubblica e con il complesso dei diritti e delle garanzie che da tale appartenenza derivano.

Mentre il richiedente assoggettato alla procedura ordinaria, o accelerata, può esercitare nel territorio nazionale le libertà civili e sociali compatibili con la propria condizione di richiedente asilo, il richiedente sottoposto alla procedura di frontiera, pur essendo fisicamente presente in Italia, è mantenuto in una situazione di non ingresso che gli impedisce di attribuire un effettivo contenuto alle libertà che formalmente continua a possedere.

Sotto tale profilo la finzione di non ingresso non appare operare come strumento di garanzia o di ampliamento delle tutele, ma come meccanismo idoneo a comprimere la posizione giuridica del richiedente, consentendo l'applicazione di misure che non troverebbero giustificazione nei confronti di un richiedente asilo ammesso al territorio nazionale e sottoposto alla procedura ordinaria o alla procedura accelerata non di frontiera. È pertanto non manifestamente infondato il dubbio che la disciplina introduca una differenziazione irragionevole tra soggetti che si trovano nella medesima situazione sostanziale, ossia persone fisicamente presenti nel territorio italiano che hanno esercitato il medesimo diritto di chiedere protezione internazionale.

F. Il profilo dei controlimiti

La questione di illegittimità costituzionale che si solleva assume rilievo soprattutto nella prospettiva dei controlimiti.

Il meccanismo della cosiddetta finzione di non ingresso non costituisce una mera scelta del legislatore interno, ma trova fondamento in più disposizioni del nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo.

Esso emerge, anzitutto, dall'art. 6 del regolamento (UE) 2024/1356 sugli accertamenti, secondo cui durante lo *screening* le persone interessate non sono autorizzate ad entrare nel territorio dello Stato membro e devono rimanere a disposizione delle autorità nei luoghi destinati agli accertamenti.

Esso è poi ripreso e strutturato dall'art. 43 del regolamento (UE) 2024/1348, il quale consente l'applicazione della procedura di frontiera a condizione che il richiedente non sia ancora stato autorizzato a entrare nel territorio degli Stati membri e stabilisce che il richiedente cui è applicata tale procedura non è autorizzato a entrare nel territorio dello Stato membro.

La stessa logica è confermata dall'art. 51, par. 2, del medesimo regolamento, secondo cui soltanto al termine del periodo massimo della procedura di frontiera il richiedente è autorizzato a entrare nel territorio, salva l'applicazione della procedura di rimpatrio alla frontiera.

L'art. 9 della direttiva accoglienza 2024/1346 non è la norma che formula direttamente la finzione di non ingresso, ma è lo strumento che consente di renderla operativa, perché l'art. 54 del Regolamento procedure richiama proprio l'art. 9 della direttiva per imporre al richiedente di soggiornare in luoghi determinati. Infine, l'art. 54 del Regolamento procedure stabilisce che l'obbligo di soggiornare alla frontiera, in zona di transito o in altri luoghi designati sul territorio, non costituisce autorizzazione all'ingresso e al soggiorno. Tale finzione prosegue, dopo l'eventuale rigetto della domanda, nell'art. 4 del regolamento (UE) 2024/1349 sul rimpatrio alla frontiera, che ribadisce che la persona non è autorizzata a entrare nel territorio e che l'obbligo di soggiorno nei luoghi della procedura non vale come autorizzazione all'ingresso o al soggiorno.

Ne deriva che la finzione di non ingresso non è un effetto occasionale della disciplina nazionale, ma rappresenta un asse portante della procedura di frontiera delineata dal nuovo Patto: screening, procedura di asilo alla frontiera e rimpatrio alla frontiera sono tutti costruiti sulla separazione tra presenza fisica della persona e autorizzazione giuridica all'ingresso nel territorio.

Proprio per questo la questione di legittimità costituzionale assume rilievo soprattutto nella prospettiva dei controlimiti, poiché ciò che viene in discussione è la compatibilità di tale costruzione europea, attuata dal legislatore interno, con il nucleo essenziale del diritto di asilo «nel territorio della Repubblica» riconosciuto dall'art. 10, comma 3, della Costituzione.

L'attuazione del diritto dell'Unione europea, pertanto, non può tradursi nella compressione del nucleo essenziale dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili della persona.

L'art. 10, comma 3, della Costituzione, nella lettura sopra richiamata, costituisce una norma fondamentale del sistema costituzionale italiano: esso riconosce allo straniero il diritto di asilo nel territorio della Repubblica e, proprio

per tale ragione, può operare quale limite rispetto a discipline che, attraverso una finzione giuridica, mantengano il richiedente fuori dal territorio nazionale pur essendo egli fisicamente presente in Italia e sottoposto al potere dello Stato, sottraendolo dal pieno godimento delle garanzie fondamentali che derivano dalla sua presenza nel territorio della Repubblica.

Il controlimite non opera qui per negare il vincolo europeo, ma per impedire che la finzione di non ingresso svuoti il contenuto essenziale del diritto costituzionale di asilo, della solidarietà, e dell'eguaglianza.

G. Conclusione.

Per le ragioni esposte, si ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 5-*ter*, 5-*quater* e 5-*quinquies* del decreto legislativo n. 142/2015, in riferimento agli articoli 2, 3 e 10, comma 3 della Costituzione, nella parte in cui prevedono che il richiedente asilo sottoposto alla procedura di frontiera possa essere autorizzato a soggiornare esclusivamente in un luogo determinato, in attuazione della finzione di non ingresso di cui all'art. 54 del regolamento (UE) 2024/1348, pur senza essere considerato autorizzato all'ingresso nel territorio dello Stato, sebbene si tratti di soggetto fisicamente presente nel territorio della Repubblica e titolare del diritto costituzionale di asilo.

P.Q.M.

Il Tribunale, non definitivamente pronunciando,

visto l'art. 700 c.p.c., sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento di autorizzazione a risiedere esclusivamente presso il centro ... emesso dal Prefetto di ... in data ... nei confronti di A. A. A. Y. sopra generalizzato;

visti gli articoli 134 Cost. e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87,

ritiene rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 2, 3 e 10, comma 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale:

degli articoli 5-ter*, 5*-quater *e 5*-quinquies *del decreto legislativo n. 142/2015 nella parte in cui prevedono che il richiedente asilo sottoposto alla procedura di frontiera possa essere autorizzato a soggiornare esclusivamente in un luogo determinato, in attuazione della finzione di non ingresso di cui all'art. 54 del regolamento (UE) 2024/1348, pur senza essere considerato autorizzato all'ingresso nel territorio dello Stato, sebbene si tratti di soggetto fisicamente presente nel territorio della Repubblica e titolare del diritto costituzionale di asilo;*

dispone la sospensione del presente giudizio;

ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti, al pubblico ministero, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Palermo, 13 ottobre 2026

Il Giudice: GUARNOTTA

26C00227

N. **189**

Ordinanza del 15 settembre 2026 della Corte d'appello di Firenze nel procedimento penale a carico di G. B.

Processo penale – Casi di appello – Previsione che il pubblico ministero non può appellare contro le sentenze di proscioglimento per i reati di cui all'art. 550, commi 1 e 2, cod. proc. pen.

– Legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare), art. 2, comma 1, lettera *p)*, nella parte in cui ha sostituito il comma 2 dell'art. 593 del codice di procedura penale.

CORTE DI APPELLO DI FIRENZE

TERZA SEZIONE PENALE

Il Collegio composto dai magistrati:

dott. Angela Maria Fedelino, presidente;

dott. Barbara Bilosi, consigliere rel.;

dott. Massimiliano Signorini consigliere;

nel procedimento penale a carico di B. G., imputato del reato di cui all'art. 2, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 463/1983 all'udienza del 15 settembre 2026 ha pronunciato la seguente ordinanza.

RITENUTO IN FATTO

Con sentenza del 21 ottobre 2024 il Tribunale di Firenze, in composizione monocratica, pronunciava sentenza di non luogo a procedere nei confronti dell'imputato, ai sensi dell'art. 554-*ter* del codice di procedura penale, ritenendo non ragionevolmente prevedibile il conseguimento di una definizione del giudizio prima della maturazione del termine prescrizionale.

Avverso tale decisione proponeva appello la Procura generale presso questa Corte, deducendo l'erroneità della valutazione compiuta dal giudice di primo grado e chiedendo, in via preliminare, che fosse sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, lettera *p)*, della legge 9 agosto 2024, n. 114, nella parte in cui ha modificato l'art. 593, comma 2, del codice di procedura penale, escludendo la possibilità per il pubblico ministero di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento relative ai reati di cui all'art. 550, commi 1 e 2, del codice di procedura penale.

La sentenza impugnata rientra nell'ambito applicativo della nuova disciplina, trattandosi di reato per il quale è prevista la citazione diretta a giudizio.

SULLA RILEVANZA DELLA QUESTIONE

La questione è rilevante ai fini della decisione.

L'appello proposto dal Procuratore generale sarebbe infatti inammissibile in applicazione del vigente art. 593, comma 2, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2, lettera *p)*, della legge n. 114 del 2024.

L'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata determinerebbe invece la riespansione del potere di impugnazione del pubblico ministero e imporrebbe a questa Corte l'esame del gravame nel merito.

La questione costituisce pertanto il necessario antecedente logico e giuridico della decisione da assumere nel presente procedimento.

La rilevanza è ancor più evidente nel caso di specie poiché il reato oggetto di contestazione non risulta ancora estinto per prescrizione, maturando il relativo termine soltanto nel febbraio 2027; ne consegue che una tempestiva definizione del giudizio di appello potrebbe ancora condurre ad una decisione di merito idonea a incidere sulla posizione processuale dell'imputato.

SULLA NON MANIFESTA INFONDATEZZA

La questione appare non manifestamente infondata in riferimento agli articoli 3, 24, 111 e 112 della Costituzione.

La disposizione censurata introduce una radicale asimmetria tra le parti processuali.

Da un lato, infatti, l'imputato conserva integralmente il diritto di appellare le sentenze di condanna; dall'altro, il pubblico ministero viene privato del potere di sottoporre al giudice di secondo grado le sentenze di proscioglimento concernenti una vasta categoria di reati.

Tale assetto normativo appare difficilmente conciliabile con il principio di parità delle parti nel processo consacrato dall'art. 111, secondo comma, della Costituzione, principio che impone l'esistenza di strumenti processuali ragionevolmente equivalenti per l'accusa e per la difesa.

La Corte costituzionale, con le sentenze n. 26 del 2007, n. 320 del 2007 e n. 274 del 2009, ha già affermato che il legislatore non può comprimere irragionevolmente il potere di impugnazione del pubblico ministero quando tale limitazione produca uno squilibrio incompatibile con il modello del giusto processo.

La fattispecie oggi in esame presenta significative analogie con quelle già scrutinate dalla Consulta in relazione alla cosiddetta legge Pecorella.

Appare altresì configurabile una violazione dell'art. 112 della Costituzione.

L'obbligatorietà dell'azione penale non si esaurisce nell'atto di esercizio dell'azione, ma comprende l'intero sviluppo della funzione requirente sino alla definitiva verifica giudiziale della fondatezza dell'accusa.

Precludere al pubblico ministero la possibilità di contestare una decisione assolutoria reputata erronea incide direttamente sulla concreta esplicazione di tale funzione costituzionale.

Sussistono inoltre dubbi di compatibilità con l'art. 3 della Costituzione.

La disciplina distingue infatti tra sentenze di proscioglimento relative ai reati indicati dall'art. 550 del codice di procedura penale e sentenze concernenti altre categorie di reati senza che sia immediatamente percepibile una ragione giustificatrice idonea a spiegare tale diversità di trattamento.

L'irragionevolezza emerge ancor più chiaramente ove si consideri che restano appellabili dal pubblico ministero altre decisioni liberatorie, quali alcune pronunce emesse in riti speciali o all'esito dell'udienza predibattimentale, con conseguente frammentazione del sistema delle impugnazioni.

Tali profili sono stati ampiamente evidenziati anche dalla Corte d'appello di Milano con ordinanza dell'8 aprile 2026, che ha rimesso alla Corte costituzionale la medesima questione prospettando il contrasto della norma con gli articoli 3, 24, 111 e 112 della Costituzione.

IL PARTICOLARE CONTRASTO CON L'ART. 111, SECONDO COMMA, DELLA COSTITUZIONE ALLA LUCE DELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 26 DEL 2007

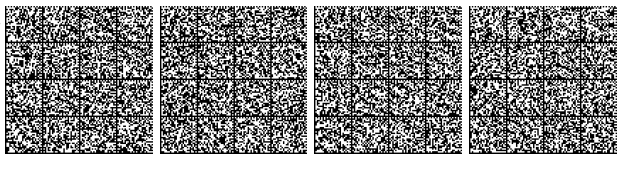
La Corte costituzionale, con la sentenza n. 26 del 2007, nell'esaminare la disciplina introdotta dalla legge n. 46 del 2006 (cd. legge Pecorella), ha affermato che il principio di parità delle parti non consente al legislatore di attribuire ad una sola parte processuale un irragionevole vantaggio nella disponibilità degli strumenti di impugnazione, salvo che la differenziazione trovi una giustificazione oggettiva e razionale coerente con il sistema processuale.

La Consulta ha evidenziato che il processo penale delineato dall'art. 111 della Costituzione è costruito su un modello di equilibrio tra accusa e difesa, nel quale eventuali limitazioni ai poteri del pubblico ministero possono ritenersi compatibili con la Costituzione soltanto quando risultino sorrette da una precisa *ratio* sistematica e non determinino una sostanziale alterazione della dialettica processuale.

Ad avviso di questa Corte, proprio alla luce dei principi affermati nella sentenza n. 26 del 2007, la disciplina introdotta dall'art. 2, lettera *p)*, della legge n. 114 del 2024 presenta profili di criticità ancora più marcati rispetto a quelli esaminati dalla Consulta nel 2007.

La riforma del 2006, infatti, si inseriva in una complessiva revisione del sistema delle impugnazioni e perseguiva, almeno sul piano dichiarato, una generale restrizione dei poteri di impugnazione dell'accusa. La disciplina oggi censurata, invece, opera in modo settoriale e frammentario, sottraendo all'appello del pubblico ministero soltanto una ristretta categoria di sentenze di proscioglimento, vale a dire quelle relative ai reati indicati nell'art. 550, commi 1 e 2, del codice di procedura penale, senza incidere in modo coerente sulle altre ipotesi di decisioni liberatorie.

Rimane infatti ferma l'appellabilità, da parte dell'accusa, di ulteriori provvedimenti favorevoli all'imputato previsti dal sistema processuale, quali, a titolo esemplificativo, alcune sentenze pronunciate all'esito di riti speciali e le decisioni adottate nell'ambito dell'udienza predibattimentale. Ne consegue una disciplina caratterizzata da evidenti disarmonie interne, nella quale situazioni sostanzialmente omogenee ricevono trattamenti differenti senza che sia rinvenibile una plausibile ragione giustificatrice.



La selezione operata dal legislatore non sembra infatti correlata né alla gravità dei reati, né alla natura del provvedimento impugnato, né alla struttura del giudizio che ha condotto all'adozione della decisione liberatoria. Il discrimine individuato dall'art. 550 del codice di procedura penale appare conseguentemente privo di un adeguato fondamento costituzionalmente apprezzabile e determina una compressione del potere di impugnazione del pubblico ministero che si manifesta come sostanzialmente arbitraria.

Proprio tale assenza di coerenza sistematica costituisce, secondo questa Corte, l'elemento che differenzia l'odierna disciplina da quella scrutinata nel 2007 e che rende il dubbio di costituzionalità particolarmente intenso. Se la Corte costituzionale ha ritenuto incompatibile con il principio di parità delle parti una disciplina organicamente orientata alla limitazione delle impugnazioni dell'accusa, *a fortiori* sorgono dubbi circa la conformità all'art. 111 della Costituzione di una normativa che introduce una limitazione selettiva, episodica e non inserita in un disegno complessivo del sistema delle impugnazioni.

Del resto, analoghe considerazioni risultano sviluppate dalla ordinanza della Corte d'appello di Milano dell'8 aprile 2026, la quale ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 593, comma 2, del codice di procedura penale, come modificato dalla legge n. 114 del 2024, evidenziando come la disposizione realizzi una irragionevole alterazione dell'equilibrio processuale e riproponga, in termini persino più accentuati, le criticità già rilevate dalla giurisprudenza costituzionale in occasione dello scrutinio della legge Pecorella.

Ne deriva che la norma denunciata sembra determinare una compromissione non proporzionata e non ragionevole del principio di parità delle parti sancito dall'art. 111, secondo comma, della Costituzione, non risultando sorretta da alcuna finalità sistematica idonea a giustificare il sacrificio del potere di impugnazione riconosciuto al pubblico ministero nell'esercizio della funzione costituzionale prevista dall'art. 112 della Costituzione.

Nel caso specifico del procedimento a carico di B. G., tale *vulnus* assume carattere particolarmente concreto e attuale, poiché la sentenza impugnata ha definito il procedimento con una pronuncia di non luogo a procedere fondata sulla previsione dell'imminente maturazione della prescrizione. La preclusione dell'appello impedirebbe pertanto il controllo di merito sulla correttezza della decisione adottata dal giudice di primo grado.

P.Q.M.

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

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, lettera p)*, della legge 9 agosto 2024, n. 114, nella parte in cui ha sostituito l'art. 593, comma 2, del codice di procedura penale prevedendo che il pubblico ministero non possa appellare le sentenze di proscioglimento per i reati di cui all'art. 550, commi 1 e 2, del codice di procedura penale, per contrasto con gli articoli 3, 24, 111, secondo comma, e 112 della Costituzione;*

dispone la sospensione del presente giudizio;

ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

dispone la notificazione della presente ordinanza alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Firenze, all'udienza del 15 settembre 2026

Il Presidente: FEDELINO

Il Consigliere est.: BILOSI

26C00228

N. **190**

Ordinanza del 7 ottobre 2026 del Tribunale di Bari nel procedimento penale a carico di M. V.

Processo penale – Impedimento a comparire dell'imputato – Ipotesi di condizione patologica irreversibile determinante l'assoluta e permanente impossibilità di deambulare, di essere trasportato e di raggiungere il luogo di udienza, senza comprometterne la capacità di partecipare coscientemente al procedimento e ove non ricorrano i presupposti per procedere in sua assenza – Denunciata preclusione per il giudice, previa verifica dell'idoneità concreta del collegamento e con provvedimento motivato, di disporre, anche in mancanza del consenso, la partecipazione a distanza dal luogo in cui si trova l'imputato, con modalità idonee ad assicurare l'effettiva partecipazione e il pieno esercizio delle facoltà difensive secondo le garanzie previste dall'art. 133-*ter* cod. proc. pen., determinando altrimenti l'indefinita reiterazione del rinvio dell'udienza.

– Codice di procedura penale, art. 420-*ter*, comma 1.

TRIBUNALE DI BARI

SEZIONE GIP/GUP

La giudice dell'udienza preliminare, nel procedimento penale a carico di V. M., all'udienza del 7 ottobre 2026, ha pronunciato la seguente ordinanza.

RILEVATO IN FATTO

Nel corso dell'udienza preliminare, la difesa dell'imputata ha depositato reiterate istanze di rinvio per legittimo impedimento dell'assistita, corredandole di documentazione sanitaria attestante la condizione di allettamento e l'incompatibilità delle condizioni cliniche con la presenza fisica in aula.

L'imputata è, difatti, certificata affetta da sclerosi multipla e da doppia incontinenza sfinterica.

Con perizia medico-legale disposta da questa giudice e depositata il 22 maggio 2026, finalizzata ad accertare l'eventuale ricorrenza delle condizioni di cui all'art. 72-*bis* del codice di procedura penale, il dott. M. M. ha concluso che la patologia neurodegenerativa da cui l'imputata è affetta ha carattere irreversibile, senza tuttavia incidere sulle facoltà di coscienza, pensiero, percezione ed espressione dell'interessata.

Deve, pertanto, ritenersi conservata la capacità dell'imputata di comprendere il significato del processo e di esercitare consapevolmente le proprie prerogative difensive.

Tale conclusione trova ulteriore conferma nella documentazione sanitaria prodotta dalla difesa, dalla quale risulta che l'imputata appare vigile e orientata nel tempo e nello spazio e presenta capacità cognitive e mnemoniche conservate.

Nel corso del procedimento, al fine di contemperare il diritto alla salute dell'imputata, garantito dall'art. 32 della Costituzione, con le esigenze di partecipazione al processo e di pieno esercizio del diritto di difesa, questa giudice ha prospettato la possibilità di consentire la partecipazione all'udienza mediante collegamento audiovisivo dall'abitazione ove l'interessata si trova, secondo modalità idonee ad assicurarne l'effettività e a garantire la comunicazione riservata con il difensore.

L'imputata ha, tuttavia, manifestato espressamente il proprio dissenso rispetto alla partecipazione a distanza, ribadendo la volontà di partecipare personalmente al processo mediante presenza fisica in udienza.

La difesa ha, quindi, nuovamente chiesto il rinvio dell'odierna udienza per legittimo impedimento dell'imputata, rappresentando come l'ordinamento non preveda alcuna forma di coercizione per gli imputati liberi rispetto alla partecipazione a distanza.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La disciplina dell'impedimento dell'imputato

L'art. 420-*ter*, comma 1 del codice di procedura penale stabilisce che, quando l'imputato non si presenta all'udienza e risulta che l'assenza è dovuta ad assoluta impossibilità di comparire per caso fortuito, forza maggiore o altro legittimo impedimento, il giudice rinvia l'udienza a nuova data.

La disposizione trova applicazione quando l'impedimento sia effettivo, assoluto e non riconducibile a una scelta volontaria dell'imputato.

Nel caso di specie, tale presupposto risulta pienamente integrato.

L'impossibilità dell'imputata di comparire fisicamente non costituisce, infatti, una mera difficoltà organizzativa o una temporanea indisponibilità, ma una condizione patologica irreversibile che rende definitivamente impossibili la deambulazione, il trasporto e il raggiungimento del luogo dell'udienza.

L'impedimento è, inoltre, del tutto estraneo alla volontà dell'interessata, la quale ha manifestato, al contrario, la propria volontà di partecipare personalmente al processo.

Ne consegue che, allo stato della disciplina vigente, l'assenza dell'imputata integra una situazione di assoluta impossibilità di comparire, rilevante ai sensi dell'art. 420-*ter* del codice di procedura penale.

La peculiarità della fattispecie risiede, tuttavia, nel carattere irreversibile dell'impedimento.

L'art. 420-*ter* del codice di procedura penale è strutturalmente preordinato al differimento dell'udienza sino alla cessazione della causa impeditiva. Nel caso in esame, tuttavia, tale funzione recuperatoria è radicalmente esclusa dall'accertato carattere irreversibile della patologia e, con esso, dell'impossibilità dell'imputata di raggiungere il luogo dell'udienza.

Il comma 3, dell'art. 420-*ter*, conferma che la disciplina dell'impedimento è destinata a operare anche nelle successive udienze allorquando permangano le condizioni che impediscono la comparizione.

Ne deriva che, applicata alla presente fattispecie, la norma conduce a una successione di rinvii senza che sia individuabile una data nella quale l'impedimento possa ragionevolmente cessare.

2. L'assenza dell'imputata e l'art. 420-*quater* del codice di procedura penale

Occorre verificare se la situazione possa essere superata mediante la disciplina dell'assenza.

La risposta deve essere negativa.

L'attuale sistema degli articoli 420-*bis* e seguenti codice di procedura penale distingue, infatti, le ipotesi nelle quali l'imputato può essere processato in assenza da quelle nelle quali la mancata comparizione è determinata da un impedimento che esclude la possibilità di procedere in tale forma.

In particolare, l'art. 420-*quater* del codice di procedura penale disciplina la situazione nella quale l'imputato non compare e non ricorre un'ipotesi che consenta di procedere in sua assenza, né un legittimo impedimento a comparire.

La disposizione presuppone pertanto, per la sua stessa struttura, che non ricorra una situazione di assoluta impossibilità di comparire rilevante ai sensi dell'art. 420-*ter*.

Nel caso di specie tale condizione negativa non sussiste.

L'imputata non è assente per scelta processuale, non ha inteso sottrarsi alla celebrazione del processo e non ha manifestato alcuna rinuncia alla partecipazione.

Al contrario, la sua mancata comparizione è conseguenza esclusiva di una patologia irreversibile che le impedisce materialmente di raggiungere il luogo dell'udienza.

Non può quindi procedersi alla celebrazione del processo mediante la qualificazione dell'assenza dell'imputata come assenza volontaria o comunque processualmente equiparabile alle ipotesi disciplinate dall'art. 420-*quater*.

La soluzione dell'assenza non consentirebbe, pertanto, di superare il problema posto dall'art. 420-*ter*.

3. La partecipazione a distanza: disciplina generale e disposizioni speciali

Occorre a questo punto verificare se l'impossibilità di comparire fisicamente possa essere superata imponendo all'imputata la partecipazione mediante collegamento audiovisivo.

Il codice di procedura penale disciplina la partecipazione a distanza nel titolo II-*bis* del Libro II, attraverso gli articoli 133-*bis* e 133-*ter* del codice di procedura penale.

L'art. 133-*bis* stabilisce che, salvo che sia diversamente previsto, quando l'autorità giudiziaria dispone che un atto sia compiuto a distanza ovvero che una o più parti possano partecipare a distanza al compimento di un atto o alla celebrazione di un'udienza, si osservano le disposizioni dell'art. 133-*ter*.

L'art. 133-*ter* disciplina le modalità tecniche e le garanzie della partecipazione a distanza, prevedendo il collegamento audiovisivo tra l'aula di udienza e il luogo nel quale si trova la persona che partecipa da remoto, nonché modalità idonee ad assicurare il contraddittorio, l'effettiva partecipazione, la reciproca visibilità e udibilità dei soggetti collegati e la possibilità di comunicazione riservata tra difensore e assistito.

Occorre distinguere, sul piano sistematico, tra la norma attributiva del potere di disporre la partecipazione a distanza e la disciplina delle modalità del suo esercizio. Gli articoli 133-*bis* e 133-*ter* del codice di procedura penale appartengono a questo secondo ambito: presuppongono che l'autorità giudiziaria sia già legittimata, da una specifica previsione, a disporre il compimento dell'atto o la partecipazione all'udienza da remoto e regolano, rispettivamente, il rinvio alla disciplina tecnica e le garanzie del collegamento. Essi non contengono, invece, una clausola generale che abiliti il giudice a convertire, in ogni fase e nei confronti di qualsiasi imputato, la partecipazione personale in partecipazione telematica.

La locuzione «quando l'autorità giudiziaria dispone», contenuta nell'art. 133-*bis* del codice di procedura penale, non individua i presupposti sostanziali del provvedimento, ma descrive il momento applicativo di una determinazione consentita aliunde. Una lettura diversa attribuirebbe alla disposizione una portata abilitante illimitata, incompatibile sia con la previsione legislativa di casi speciali di partecipazione a distanza, sia con la necessità che la compressione della modalità ordinaria di presenza dell'imputato trovi un fondamento legale sufficientemente determinato.

La distinzione assume particolare rilievo quando, come nel caso di specie, la partecipazione a distanza non sia richiesta dall'imputato, ma venga prospettata come sostitutiva della presenza fisica da lui espressamente richiesta.

4. L'art. 146-*bis* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale e i limiti del sistema speciale

Il carattere non generale del potere di imporre la partecipazione a distanza trova conferma nell'art. 146-*bis* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, che individua tassativamente categorie soggettive e situazioni processuali nelle quali la partecipazione da remoto è obbligatoria o può essere disposta con decreto motivato. La disposizione riguarda, in particolare, persone detenute per determinati delitti, soggetti ammessi a programmi o misure di protezione e, fuori da tali casi, ipotesi connotate da ragioni di sicurezza, particolare complessità del dibattimento ed esigenza di evitarne ritardi, ovvero dall'assunzione della testimonianza di persona detenuta.

L'art. 146-*bis* disposizioni di attuazione del codice di procedura penale assume rilievo sistematico proprio perché dimostra che, allorquando ha inteso rendere la partecipazione a distanza indipendente dal consenso dell'imputato, il legislatore ne ha definito espressamente i presupposti, i destinatari e la forma del provvedimento. La disposizione, rubricata «Partecipazione al dibattimento a distanza», non contempla invece l'imputato libero, affetto da impedimento fisico assoluto e irreversibile, né configura una regola generale applicabile all'udienza preliminare.

Non è possibile estenderne analogicamente l'ambito applicativo. La previsione incide sulla modalità ordinaria di esercizio del diritto di presenza e attribuisce al giudice uno specifico potere conformativo; i relativi presupposti, pertanto, non possono essere desunti da fattispecie diverse da quelle tipizzate. Proprio la disciplina dell'art. 146-*bis* rende così evidente la lacuna che viene in rilievo nel presente giudizio: l'ordinamento conosce la partecipazione a distanza imposta anche senza consenso, ma non la prevede per l'imputato libero che, pur capace di partecipare coscientemente, sia definitivamente impossibilitato a comparire di persona.

Non osta a tale conclusione l'ordinanza n. 483 del 2002, con la quale la Corte costituzionale ha ritenuto non estensibile l'art. 146-*bis* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale a un imputato collaboratore di giustizia non detenuto, sul rilievo della diversità delle finalità perseguite dalle discipline poste a confronto. Nel presente giudizio non viene prospettata un'assimilazione fondata sul mero status soggettivo dell'imputata, né si invoca l'applicazione analogica della disposizione speciale. L'art. 146-*bis* è richiamato esclusivamente quale indice della già avvenuta conformazione legislativa di una partecipazione a distanza indipendente dal consenso; la lesione denunciata deriva invece dall'art. 420-*ter* del codice di procedura penale, che impone un rinvio privo di funzione recuperatoria anche quando la partecipazione effettiva possa essere assicurata mediante il modello garantito dagli articoli 133-*bis* e 133-*ter* del codice di procedura penale.

5. Il collegamento dall'abitazione dell'imputata e il rilievo del dissenso

L'art. 133-*ter*, comma 4 del codice di procedura penale individua nell'ufficio giudiziario o nell'ufficio di polizia giudiziaria il luogo ordinario del collegamento; il comma 6 consente tuttavia all'autorità giudiziaria, sentite le parti, di autorizzare il collegamento da un luogo diverso. Tale previsione rende astrattamente praticabile il collegamento dall'abitazione dell'imputata, ma non risolve la distinta questione del titolo legale necessario a disporre la partecipazione a distanza all'udienza preliminare contro il dissenso dell'interessata.

Analogamente, l'art. 146-*bis* disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, offre tale titolo soltanto nelle ipotesi speciali da esso contemplate, estranee al caso in esame.

La questione attiene, piuttosto, alla diversa e preliminare individuazione di una base normativa idonea a consentire l'imposizione, nei confronti dell'imputata libera ed espressamente dissenziente, della partecipazione da remoto in luogo della presenza fisica all'udienza preliminare.

La lacuna deriva, pertanto, dal combinato disposto dell'art. 420-*ter* codice di procedura penale e dell'art. 146-*bis* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale: la prima disposizione, direttamente applicabile all'istanza difensiva, impone il rinvio anche quando l'impedimento sia assoluto e irreversibile; la seconda circoscrive il potere di disporre la partecipazione a distanza a ipotesi tipizzate, estranee alla condizione dell'imputata libera nell'udienza preliminare. Dalla loro applicazione congiunta discende la stasi processuale, poiché il giudice non può né celebrare l'udienza in assenza, né sostituire alla comparizione fisica una partecipazione da remoto assistita dalle garanzie codicistiche.

Il dissenso dell'imputata non esprime un diritto assoluto a imporre in ogni caso la celebrazione in presenza, né può tradursi nella protrazione indefinita del procedimento. Esso impone, tuttavia, che la partecipazione a distanza sia disposta soltanto come misura necessaria e proporzionata: dopo l'accertamento dell'assoluta e irreversibile impossibilità della comparizione fisica, previa verifica dell'inidoneità di ogni soluzione meno compressiva e mediante un provvedimento motivato che dia conto dell'effettiva equivalenza funzionale del collegamento rispetto alla presenza in aula.

In presenza di tali condizioni, il rifiuto non sarebbe di per sé ostativo, poiché la partecipazione da remoto costituirebbe una modalità legale di esercizio del diritto di presenza, assistita dalle garanzie dell'art. 133-*ter* del codice di procedura penale; in difetto di una norma attributiva del relativo potere, il dissenso non può invece essere trasformato né in rinuncia alla partecipazione personale né in causa imputabile all'interessata.

6. L'art. 72-*bis* del codice di procedura penale dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 65 del 2023

L'art. 72-*bis*, comma 1 del codice di procedura penale prevede che, quando dagli accertamenti previsti dall'art. 70 risulti che lo stato psicofisico dell'imputato impedisce la cosciente partecipazione al procedimento e tale stato sia irreversibile, il giudice pronunci sentenza di non luogo a procedere o sentenza di non doversi procedere, salvo che ricorrano i presupposti per l'applicazione di una misura di sicurezza diversa dalla confisca.

La formulazione vigente della disposizione è ilrisultato della sentenza della Corte costituzionale n. 65 del 2023.

Con tale pronuncia la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 72-*bis*, comma 1 del codice di procedura penale nella parte in cui si riferiva allo stato «mentale», anziché a quello «psicofisico», estendendo in via consequenziale la medesima modifica agli articoli 70, 71 e 72 del codice di procedura penale.

La Corte ha ritenuto irragionevole la distinzione tra infermità mentale e infermità fisica quando quest'ultima, attraverso una patologia degenerativa, determini anch'essa l'impossibilità di una partecipazione attiva al processo e del pieno esercizio delle facoltà di autodifesa.

La *ratio* decidendi della pronuncia non consiste dunque nella rilevanza dell'infermità fisica in quanto tale, ma nella sua capacità di incidere sulla possibilità dell'imputato di partecipare coscientemente al procedimento.

La Corte ha espressamente ricondotto la condizione rilevante ai fini dell'art. 72-*bis* all'ipotesi nella quale lo stato psicofisico impedisca irreversibilmente la cosciente partecipazione al procedimento nel senso del pieno esercizio delle facoltà di autodifesa.

7. La peculiarità della fattispecie oggetto del presente giudizio

La situazione dell'imputata è diversa.

La patologia da cui è affetta è di origine fisica e presenta carattere irreversibile, ma non determina, allo stato, alcuna compromissione della coscienza, del pensiero, della percezione, dell'espressione o delle capacità cognitive e autodifensive. L'imputata è, pertanto, pienamente capace di comprendere il significato del processo e di orientare consapevolmente le proprie scelte difensive.

Ciò che la patologia rende definitivamente impossibile è esclusivamente la comparizione fisica. Si configura dunque una situazione nella quale:

l'imputata è capace di partecipare coscientemente al processo e di esercitare personalmente l'autodifesa;

l'impedimento alla comparizione è assoluto e irreversibile;

l'assenza non è volontaria;

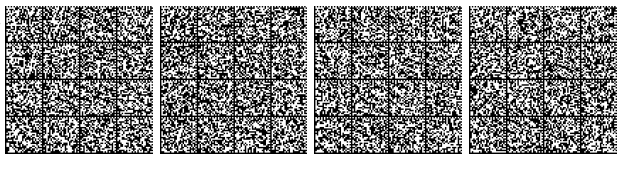
l'imputata ha espresso la volontà di partecipare personalmente;

la partecipazione a distanza non risulta, per la specifica situazione processuale, modalità obbligatoriamente imposta dalla legge;

l'art. 420-*ter* conduce pertanto alla reiterazione dei rinvii;

non risulta praticabile la celebrazione in assenza sulla base dell'art. 420-*quater*.

Il problema costituzionale nasce precisamente dall'intersezione di tali circostanze.



8. La rilevanza della questione

La questione riveste carattere decisivo nel giudizio *a quo*.

La rilevanza investe direttamente l'art. 420-*ter* del codice di procedura penale, del quale questa giudice deve fare applicazione per decidere sull'istanza di rinvio. In base al suo tenore vigente, accertata l'assoluta impossibilità di comparire, il rinvio costituisce l'unico esito consentito; l'irreversibilità dell'impedimento, pur escludendo in radice ogni utilità recuperatoria del differimento, non abilita né a procedere in assenza né a disporre una modalità alternativa di partecipazione.

Allo stato della legislazione, l'art. 420-*ter* impone il rinvio dell'udienza in presenza dell'assoluta impossibilità di comparire.

Poiché tale impossibilità è stata accertata come irreversibile, i successivi rinvii non presentano alcuna concreta prospettiva di consentire la comparizione personale dell'imputata.

La disciplina dell'assenza non offre una soluzione alternativa, poiché l'impedimento è effettivo, assoluto, non volontario e riconducibile a una condizione patologica permanente.

La partecipazione a distanza, a sua volta, non può essere assunta come soluzione automaticamente sostitutiva della presenza fisica in assenza di una specifica base normativa che ne consenta l'imposizione nella fase processuale considerata.

L'addizione richiesta inciderebbe, dunque, immediatamente sulla decisione da assumere: ove fosse riconosciuto al giudice il potere di disporre, con provvedimento motivato e previa verifica dell'idoneità concreta del collegamento, la partecipazione a distanza dell'imputato affetto da impedimento assoluto e irreversibile, l'istanza di rinvio potrebbe essere respinta e l'udienza celebrata con la partecipazione effettiva dell'interessata; in difetto, il rinvio rimane doveroso e indefinitamente reiterabile.

La questione non è pertanto meramente astratta, ma incide direttamente sulla decisione che il giudice è chiamato ad assumere sull'odierna istanza di rinvio e sulla possibilità di dare ulteriore corso al procedimento.

9. La non manifesta infondatezza. Gli articoli 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma della Costituzione

La questione non è manifestamente infondata perché l'art. 420-*ter* del codice di procedura penale, applicato a un impedimento assoluto e irreversibile, tratta in modo identico situazioni profondamente diverse: l'impedimento temporaneo, rispetto al quale il rinvio conserva una funzione recuperatoria, e l'impedimento permanente, rispetto al quale il medesimo rinvio è strutturalmente inidoneo a realizzare la partecipazione dell'imputato. L'identità di disciplina si traduce, nella seconda ipotesi, in una pendenza processuale potenzialmente perpetua, priva di utilità per la difesa e incompatibile con la ragionevole durata.

Il *vulnus* non richiede di assimilare la condizione dell'imputata all'incapacità di partecipare coscientemente regolata dall'art. 72-*bis* del codice di procedura penale La capacità cognitiva e autodifensiva, qui integralmente conservata, orienta anzi verso un rimedio diverso e meno radicale della definizione del procedimento: rendere possibile l'esercizio effettivo di tali facoltà mediante partecipazione audiovisiva, quando la presenza fisica sia definitivamente preclusa e il collegamento possa essere attuato con tutte le garanzie previste dall'art. 133-*ter* codice di procedura penale.

L'art. 72-*bis* codice di procedura penale non disciplina la diversa situazione nella quale l'irreversibilità della patologia renda definitivamente impossibile la sola comparizione fisica, lasciando integralmente conservate le facoltà cognitive, comunicative e autodifensive dell'imputato. Proprio tale differenza esclude che il rimedio possa consistere nella definizione del procedimento e orienta verso la partecipazione a distanza, quale soluzione idonea a rendere effettive facoltà che l'imputata conserva pienamente.

Il dato differenziale — la conservazione della capacità di partecipazione cosciente — non giustifica, ma rende ancor più evidente l'irragionevolezza della disciplina: proprio perché l'imputata conserva intatte le facoltà cognitive e autodifensive, l'ordinamento dovrebbe consentirne l'esercizio attraverso una modalità di partecipazione concretamente praticabile e già assistita da specifiche garanzie. L'applicazione indistinta dell'art. 420-*ter* finisce invece per equiparare l'impedimento temporaneo, rispetto al quale il rinvio è funzionale alla futura comparizione, all'impedimento irreversibile, rispetto al quale il rinvio impedisce senza limite la celebrazione del processo e l'esercizio dell'autodifesa.

10. L'art. 24, secondo comma della Costituzione

La questione non è manifestamente infondata anche in riferimento all'art. 24, secondo comma della Costituzione.

Il diritto di difesa non può essere ridotto alla mera possibilità astratta di essere rappresentato da un difensore.

Nel caso concreto, l'imputata conserva integralmente la capacità di comprendere il processo e di esercitare le proprie facoltà autodifensive e ha manifestato la volontà di partecipare personalmente.

La mancata comparizione non costituisce pertanto una rinuncia al diritto di partecipazione, ma l'effetto necessario di una condizione patologica irreversibile.

Qualora la partecipazione fisica sia definitivamente impossibile e quella a distanza non possa essere disposta nella specifica situazione processuale, il rinvio indefinito non tutela il diritto dell'imputata a partecipare, ma ne differisce senza termine l'esercizio, pur essendo ella pienamente capace di contribuire consapevolmente al procedimento. La lacuna normativa priva così di effettività le facoltà di autodifesa che l'ordinamento riconosce all'imputata e che il collegamento audiovisivo, ove legalmente disposto con le garanzie dell'art. 133-*ter* del codice di procedura penale, consentirebbe concretamente di esercitare.

L'art. 24, secondo comma della Costituzione impone pertanto di verificare se l'attuale disciplina offra una tutela effettiva e non meramente formale del diritto di difesa nella peculiare situazione in esame.

La questione non viene posta sul presupposto dell'esistenza di un diritto assoluto dell'imputato alla presenza fisica in ogni circostanza.

Essa viene posta perché, nel caso concreto, la presenza fisica è la modalità di partecipazione richiesta dall'interessata, l'impossibilità di realizzarla è irreversibile e non volontaria e non risulta individuabile un'alternativa legalmente imponibile.

11. L'art. 111, secondo comma della Costituzione

L'art. 111, secondo comma della Costituzione non impone, isolatamente considerato, l'adozione di una specifica modalità di partecipazione, né consente di sacrificare le garanzie difensive in funzione della sola durata del processo. Nel caso in esame, tuttavia, esso concorre con gli articoli 3 e 24 della Costituzione a evidenziare l'irragionevolezza di una disciplina che, pur in presenza di un'imputata capace di partecipare e di un collegamento concretamente idoneo ad assicurarne l'autodifesa, impone una successione indefinita di rinvii privi di funzione recuperatoria. La partecipazione a distanza non è quindi richiesta come strumento di accelerazione del procedimento, ma come modalità idonea a rendere simultaneamente effettivi il diritto di difesa e il principio di ragionevole durata.

La ragionevole durata del processo non può evidentemente essere perseguita mediante la celebrazione del procedimento in assenza dell'imputata quando l'assenza sia conseguenza di un impedimento assoluto, permanente e non volontario e non ricorrano i presupposti per procedere in sua assenza.

Al tempo stesso, il principio di ragionevole durata non può essere reso privo di effettività attraverso una sequenza indefinita di rinvii privi di qualsiasi concreta possibilità di consentire la comparizione dell'imputata.

Il sistema determina una tensione non risolvibile mediante le disposizioni vigenti: il rinvio indefinito preserva soltanto formalmente il diritto di partecipazione, ma impedisce senza limite la prosecuzione del processo; la celebrazione in assenza non costituisce un'alternativa consentita, poiché la mancata comparizione deriva da un impedimento assoluto e involontario; la partecipazione a distanza, pur astrattamente idonea a rendere effettive le facoltà difensive, non può essere imposta nella specifica fattispecie in difetto di un espresso titolo legale.

Il quadro normativo vigente non sembra, pertanto, approntare uno strumento idoneo a realizzare un ragionevole bilanciamento tra i valori costituzionali coinvolti.

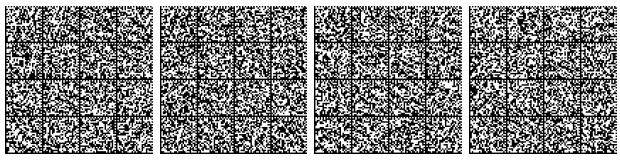
12. Impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata

Non è praticabile un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 420-*ter* del codice di procedura penale che consenta di sostituire il rinvio con la partecipazione a distanza. Il dato testuale collega all'assoluta impossibilità di comparire un effetto vincolato — il rinvio — e non distingue secondo la durata dell'impedimento. Il potere mancante non può essere desunto dagli articoli 133-*bis* e 133-*ter* del codice di procedura penale, che disciplinano il quomodo di una partecipazione da remoto già consentita, né dall'art. 146-*bis* disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, che attribuisce tale potere entro un perimetro speciale e tassativamente delimitato.

Un'interpretazione additiva del sistema oltrepasserebbe i limiti dell'attività ermeneutica, poiché introdurrebbe, in assenza di un espresso fondamento legislativo, un potere incidente sulle modalità di partecipazione dell'imputato. L'intervento richiesto alla Corte non implica tuttavia la definizione *ex novo* dei presupposti, delle garanzie o della forma del provvedimento: le modalità del collegamento e le relative garanzie sono già disciplinate dagli articoli 133-*bis* e 133-*ter* del codice di procedura penale, mentre l'art. 146-*bis* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale contempla già ipotesi di partecipazione disposta indipendentemente dal consenso. Il sindacato di costituzionalità è pertanto necessario per rimuovere la preclusione che impedisce l'applicazione di tale modello alla fattispecie rigorosamente delimitata oggetto del giudizio.

13. Il carattere circoscritto e costituzionalmente adeguato dell'intervento richiesto

L'intervento richiesto non introduce una nuova causa di improcedibilità, non assimila la disabilità fisica all'incapacità processuale e non demanda alla Corte la scelta fra rimedi eterogenei. Esso estende a una fattispecie rigo-



rosamente delimitata un modello di partecipazione già previsto dall'ordinamento, compiutamente regolato quanto a modalità e garanzie dagli articoli 133-*bis* e 133-*ter* del codice di procedura penale e già suscettibile, nei casi tipizzati dall'art. 146bis disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, di applicazione indipendentemente dal consenso dell'imputato. L'addizione richiesta è quindi circoscritta al titolo legale necessario per rendere effettiva la partecipazione dell'imputato capace quando la comparizione fisica sia assolutamente e irreversibilmente impossibile.

Alla luce di tali coordinate, il dubbio di costituzionalità riguarda una fattispecie rigorosamente delimitata, nella quale devono concorrere tutti i seguenti presupposti:

lo stato psicofisico dell'imputato sia irreversibile;

tale stato determini l'assoluta e permanente impossibilità di deambulare, essere trasportato e raggiungere il luogo dell'udienza;

l'imputato conservi integralmente la capacità di cosciente partecipazione al processo e di autodifesa;

la mancata comparizione sia involontaria;

non sia possibile procedere in assenza ai sensi della disciplina vigente;

non sia prevista dalla legge, per la specifica fase processuale, una partecipazione a distanza obbligatoriamente praticabile;

l'imputato non presti il proprio consenso alla partecipazione a distanza;

l'impedimento non possa cessare e ogni ulteriore rinvio sia quindi privo di funzione recuperatoria.

È questa situazione, nella sua specificità, a determinare il dubbio di costituzionalità.

La soluzione additiva è delimitata da presupposti verificabili: accertamento medico-legale dell'assolutezza e irreversibilità dell'impedimento; conservazione della capacità di partecipazione cosciente; impossibilità di procedere in assenza; concreta idoneità del collegamento dal luogo in cui l'imputato si trova; integrale osservanza delle garanzie di effettività, contestualità, visibilità, udibilità e comunicazione riservata con il difensore; adozione di un provvedimento motivato. La disciplina di tali garanzie è già contenuta nell'art. 133-*ter* del codice di procedura penale; l'addizione colma soltanto il difetto del titolo legale necessario a renderle operative nella fattispecie.

14. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni che precedono, la questione deve ritenersi rilevante e non manifestamente infondata.

L'art. 420-*ter* del codice di procedura penale, riferendo indistintamente al giudice il dovere di rinvio in ogni caso di assoluta impossibilità di comparire, non considera l'ipotesi in cui la causa impeditiva sia irreversibile e il differimento abbia ormai perduto ogni funzione recuperatoria.

Non è possibile procedere in assenza, non ricorrendone i presupposti.

Non è possibile imporre la partecipazione a distanza sulla sola base degli articoli 133-*bis* e 133-*ter* del codice di procedura penale, che ne regolano modalità e garanzie, né dell'art. 146-*bis* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, limitato a categorie soggettive e situazioni processuali tipizzate, estranee alla condizione dell'imputata libera nell'udienza preliminare.

La tutela costituzionalmente adeguata non consiste nella definizione del procedimento ai sensi dell'art. 72-*bis* del codice di procedura penale, poiché l'imputata conserva la piena capacità di partecipazione cosciente, bensì nel rendere concretamente esercitabile tale capacità mediante un collegamento audiovisivo disposto dal giudice e assistito dalle garanzie dell'art. 133-*ter* del codice di procedura penale.

Il sistema determina quindi una situazione nella quale il processo è destinato a rimanere indefinitamente pendente, pur essendo concretamente possibile assicurare all'imputata una partecipazione effettiva mediante collegamento audiovisivo: la comparizione fisica è preclusa da una patologia irreversibile, mentre la partecipazione a distanza, pur integralmente disciplinata nelle sue modalità e garanzie, non può essere disposta nella specifica fattispecie in difetto di un espresso titolo legale.

È, pertanto, necessario l'intervento della Corte costituzionale.

P.Q.M.

*Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 420-*ter*, comma 1, del codice di procedura penale, in riferimento agli articoli 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui, quando una condizione patologica irreversibile determini l'assoluta e permanente impossibilità dell'imputato di deambulare,*

*di essere trasportato e di raggiungere il luogo dell'udienza, senza comprometterne la capacità di partecipare coscientemente al procedimento, e non ricorrano i presupposti per procedere in sua assenza, non consente al giudice, previa verifica dell'idoneità concreta del collegamento e con provvedimento motivato, di disporne, anche in mancanza del consenso, la partecipazione a distanza dal luogo in cui si trova, con modalità idonee ad assicurare l'effettiva partecipazione e il pieno esercizio delle facoltà difensive secondo le garanzie previste dall'art. 133-*ter *del codice di procedura penale, determinando altrimenti l'indefinita reiterazione del rinvio dell'udienza;*

Sospende il presente procedimento sino alla definizione del giudizio di legittimità costituzionale;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

Dispone che, all'esito delle predette notificazioni e comunicazioni, la presente ordinanza sia trasmessa alla Corte costituzionale unitamente al fascicolo processuale e alla prova dell'avvenuto adempimento delle formalità prescritte;

Riserva all'esito ogni ulteriore statuizione.

Presenti avvisati.

Bari, 7 ottobre 2026

La giudice dell'udienza preliminare: PIJOLA

26C00229

N. **191**

Ordinanza del 9 ottobre 2026 del Tribunale di Monza nel procedimento penale a carico di L. A.

Reati e pene – Reato di violenza sessuale di cui all'art. 609-*bis* cod. pen. – Regime di procedibilità – Querela di parte – Previsione della irrevocabilità della querela proposta – Omessa previsione della remissione processuale della querela ove il reato sia attenuato dalla circostanza della minore gravità di cui all'art. 609-*bis*, ultimo comma, cod. pen.

– Codice penale, art. 609-*septies*, terzo comma.

TRIBUNALE DI MONZA

SEZIONE I PENALE

IN COMPOSIZIONE COLLEGIALE

Il Tribunale di Monza — in composizione collegiale — composto dai Giudici:

dott.ssa Stefania Donadeo — Presidente;

dott. Carmelo Di Paola — Giudice;

dott.ssa Ludovica Sturzo — giudice est.;

all'udienza del 9 ottobre 2026, ha emesso la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale questione di legittimità costituzionale — ai sensi degli artt. 134 della Costituzione, 1 l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 l. 11 marzo 1953, n. 87.

Letti gli atti del procedimento nei confronti di:

A. L., nato a … il … residente a … elettivamente domiciliato presso il difensore di fiducia;

… libero — presente difeso di fiducia dall'avv. Massimo Bordon del Foro di Monza; imputato.

A) Reato p. e p. dall'art. 609-*bis* — ultimo comma del codice penale perché, dopo averle richiesto di aiutarlo nel fare il bidet (a suo dire necessario per disinfettare delle ulcere all'ano), con mossa repentina, strofinandole il seno con il braccio per diversi secondi, chiedendole di prendere in mano il suo pene, costringeva D. R. a subire atti sessuali.

Con l'aggravante del fatto commesso con abuso di relazioni domestiche/prestazioni d'opera.

In … il …

Svolgimento del processo

Con decreto che dispone il giudizio del 18 giugno 2024, A. L. è stato chiamato a rispondere del reato di cui all'art. 609-*bis*, ultimo comma del codice penale di cui in epigrafe, commesso in danno della persona offesa D. R., nata a …, in data …

Quest'ultima, escussa come testimone nel corso dell'udienza dibattimentale del 2 ottobre 2025, dopo aver ricostruito i fatti di cui in imputazione, richiesta dal pubblico ministero in merito alla remissione della querela da lei già esplicitata antecedentemente alla celebrazione del dibattimento, confermava innanzi al Collegio la sua volontà di rimettere la querela precedentemente sporta nei confronti dell'A., chiarendo di non avere ulteriore interesse alla prosecuzione del giudizio e dichiarandosi soddisfatta dalla prestazione risarcitoria derivante da un accordo stragiudiziale intercorso con l'imputato (pp. 16 e 17 verbale trascrizioni udienza del 2 ottobre 2025).

Sul punto, la difesa produceva al fascicolo del dibattimento il verbale del 7 giugno 2024 della Stazione Carabinieri di … di remissione di querela da parte della persona offesa e contestuale accettazione dell'imputato mediante il proprio procuratore speciale a ciò delegato, procuratore speciale oggi difensore di fiducia dell'imputato nel presente procedimento (doc. 4 prodotto udienza del 2 ottobre 2025).

Alla medesima udienza, produceva parimenti la difesa documentazione inerente all'accordo stragiudiziale intercorso tra le parti con prova dell'avvenuto versamento da parte dell'imputato della somma di euro 7.000,00 mediante assegno circolare ricevuto dalla persona offesa.

Proseguita l'istruttoria, escussi gli ulteriori testimoni delle parti e disposta perizia psichiatrica sull'imputato, considerata l'età avanzata di quest'ultimo e le condizioni di salute certificate dalla difesa con apposita documentazione, alla successiva udienza del 21 maggio 2026 era escusso il perito nominato dal tribunale, che confermava la piena capacità di intendere e volere dell'imputato e la sua capacità di partecipare coscientemente al giudizio, e l'imputato medesimo rendeva spontanee dichiarazioni.

Esaurita l'istruttoria dibattimentale, il pubblico ministero chiedeva la condanna dell'imputato alla pena finale di anni l mesi 4 di reclusione, riconosciuta la circostanza attenuante di cui all'art. 609-*bis*, ultimo comma del codice penale e concesse le circostanze attenuanti generiche in regime di prevalenza rispetto alla contestata circostanza aggravante. All'udienza del 9 ottobre 2026, prima della discussione della difesa, il tribunale ha sollevato d'ufficio l'odierna questione e ha dato lettura della presente ordinanza.

OSSERVA E RILEVA

1. Sulla rilevanza della questione.

Ritiene questo Collegio come il caso in esame evidenzi la rilevanza della questione di legittimità costituzionale della previsione di cui all'art. 609-*septies*, comma 3 del codice penale nella parte in cui, dopo aver premesso che i delitti di cui agli articoli 609-*bis* e 609-*ter* del codice penale sono punibili a querela della persona offesa, sancisce che tale querela è irrevocabile e non prevede che per il delitto di cui all'art. 609-*bis* del codice penale, perseguibile a querela di parte, quando attenuato dalla circostanza di cui all'ultimo comma dell'art. 609-*bis* del codice penale come nel caso in esame, la querela possa essere rimessa processualmente dalla persona offesa.

Difatti, nel caso in esame, l'imputato è accusato del fatto descritto in epigrafe che è stato sin dall'origine sussunto dal pubblico ministero nella fattispecie di violenza sessuale attenuata dalla circostanza della minore gravità di cui all'ultimo comma dell'art. 609-*bis* del codice penale.

Nel corso dell'istruttoria dibattimentale, tuttavia, la persona offesa D. R. di maggiore età e che all'epoca dei fatti aveva da poco iniziato a svolgere la professione di badante presso l'abitazione dell'imputato, ha confermato al Collegio di voler rimettere la querela precedentemente sporta, querela che ella aveva già provveduto a rimettere anteriormente alla celebrazione dell'udienza dibattimentale del 2 ottobre 2025, e più precisamente in data 7 giugno 2024, tanto che tale atto era già presente al fascicolo del pubblico ministero.

Non ha celato la persona offesa di aver trovato soddisfazione nella prestazione risarcitoria avvenuta sulla base di un accordo extraprocessuale intercorso tra le parti antecedentemente alla celebrazione del giudizio dibattimentale, proclamando di non avere ulteriori pretese punitive nei confronti dell'imputato.

Suddetta remissione di querela della persona offesa non è stata poi ricusata né espressamente né tacitamente dall'imputato che, anzi, tramite il proprio procuratore speciale all'uopo delegato, provvedeva ad accettare la remissione della persona offesa come risulta dal verbale della Stazione Carabinieri di … del 7 giugno 2024, verbale poi prodotto al fascicolo del dibattimento.

Cionondimeno, l'espressa preclusione normativa contenuta nel comma 3 dell'art. 609-*septies* del codice penale, ove sancisce l'irrevocabilità della querela per il reato di cui all'art. 609-*bis* del codice penale, priva di qualsivoglia rilevanza l'intervenuta remissione di querela della persona offesa, contestualmente accettata dall'imputato e ribadita in sede dibattimentale, ed impedisce dunque di ritenere il reato contestato all'imputato estinto ai sensi dell'art. 152 del codice penale.

Da quanto sin qui detto deriva dunque la rilevanza della questione che si pone al vaglio di legittimità costituzionale e relativa alla previsione di cui all'art. 609-*septies*, comma 3 del codice penale nella parte in cui per il reato di cui all'art. 609-*bis* del codice penale perseguibile, a querela di parte ed attenuato dalla circostanza di cui all'art. 609-*bis*, ultimo comma del codice penale, come nel caso in esame, non prevede che la querela possa essere revocata processualmente dalla persona offesa poiché, ove accolta, tale questione determinerebbe l'estinzione del reato contestato all'imputato per intervenuta remissione di querela ai sensi dell'art. 152 del codice penale.

2. Sulla non manifesta infondatezza della questione

Chiarita nei suddetti termini la rilevanza della questione nel caso oggetto del procedimento, questo Collegio dubita della legittimità costituzionale della disposizione di cui al comma 3 dell'art. 609-*septies* del codice penale per violazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione nella parte in cui per il reato di cui all'art. 609-*bis* del codice penale perseguibile a querela di parte, ove attenuato dalla circostanza di cui all'ultimo comma dell'art. 609-*bis* del codice penale, non prevede che la querela sporta dalla persona offesa possa essere oggetto di remissione processuale.

In via preliminare, risulta opportuno sottolineare come il tribunale non ignori come analoga questione sia stata in passato più volte scrutinata dalla Corte costituzionale con esito negativo.

Tuttavia, per un verso il quadro normativo di riferimento consta essere profondamente mutato rispetto alle suddette pronunce della Corte costituzionale e, per altro verso, nel caso in esame si evoca quale parametro di legittimità costituzionale non solo l'art. 3 della Costituzione quanto bensì parimenti l'art. 2 della Costituzione.

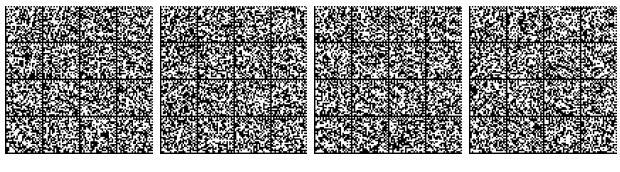
Tanto premesso e sempre ai fini della non manifesta infondatezza dell'odierna questione, appare allora opportuna una breve ricostruzione del quadro normativo di riferimento e del suo mutamento nel corso del tempo.

Sinteticamente, il regio decreto del 30 giugno 1889, n. 6133, cd. Codice Zanardelli, nel Titolo VIII dedicato ai «delitti contro il buon costume e l'ordine delle famiglie» previde diverse fattispecie di «reati sessuali», tra cui quella di cui all'art. 331 per cui chiunque, con violenza o minaccia, costringeva una persona dell'uno o dell'altro sesso a congiunzione carnale era punito con la reclusione da tre a dieci anni e quella di cui all'art. 333 per cui chiunque, usando dei mezzi o profittando delle condizioni o delle circostanze indicate nell'art. 331, commetteva su persona dell'uno o dell'altro sesso atti di libidine, che non siano diretti al delitto preveduto in detto articolo, era punito con la reclusione da uno a sette anni.

Per entrambi i reati l'art. 336 del regio decreto cit. sancì il medesimo regime di procedibilità ovverosia la perseguibilità a querela di parte, querela proponibile nel termine di un anno e, in ogni caso, passibile di remissione sebbene non oltre la dichiarazione di apertura del dibattimento (per i delitti preveduti nei precedenti articoli non si procede che a querela di parte; ma la querela non è più ammessa trascorso un anno dal giorno in cui il fatto fu commesso o ne ebbe notizia chi abbia diritto di presentare la querela stessa in vece dell'offeso. La remissione non produce effetto se fatta dopo che fu aperto il dibattimento). Parimenti, al comma 3 dell'art. 336 regio decreto cit. il legislatore indicò già all'epoca numerose ipotesi in cui il regime di procedibilità diveniva d'ufficio.

Con l'approvazione del Codice Rocco del 1930, il legislatore inserì i «reati sessuali» nel Titolo IX dedicato ai «delitti contro la moralità pubblica» e, più in particolare, nel Capo I dedicato ai «delitti contro la libertà sessuale», continuando a prevedere la distinzione tra violenza carnale ai sensi dell'art. 519 (Chiunque, con violenza o minaccia, costringe taluno a congiunzione carnale è punito con la reclusione da tre a dieci anni) e atti di libidine violenti di cui all'art. 521 (Chiunque, usando dei mezzi o valendosi delle condizioni indicate nei due articoli precedenti, commette su taluno atti di libidine diversi dalla congiunzione carnale soggiace alle pene stabilite nei detti articoli, ridotte di un terzo. Alle stesse pene soggiace chi, usando dei mezzi o valendosi delle condizioni indicate nei due articoli precedenti, costringe o induce taluno a commettere gli atti di libidine su sé stesso, sulla persona del colpevole o su altri).

Per entrambi i reati l'art. 542 del codice penale impose il medesimo regime di procedibilità ovverosia la perseguibilità a querela di parte, salvo specifiche ipotesi considerate procedibili d'ufficio, querela che tuttavia il legislatore del 1930, con un cambio di passo rispetto al passato, rese irrevocabile.



In seguito alla progressiva evoluzione socio-culturale del Paese, le disposizioni in materia di violenza sessuale si trasformarono profondamente con l'approvazione e l'entrata in vigore della legge n. 66 del 1996 che non solo eliminò la distinzione tra violenza carnale e atti di libidine violenti, introducendo l'onnicomprensivo delitto di violenza sessuale di cui all'art. 609-*bis* del codice penale, ma, specialmente, individuò il bene giuridico del delitto di violenza sessuale non più nel buon costume, nell'ordine delle famiglie ovvero nella morale pubblica, ma esclusivamente nella libertà personale del singolo individuo.

Difatti, dal 1996 il delitto di violenza sessuale continua ad essere annoverato nel codice penale nel Titolo XII dedicato ai «delitti contro la persona» e più precisamente nel capo dedicato ai «delitti contro la libertà personale»; contestualmente il legislatore, consapevole del diverso disvalore che la condotta di violenza sessuale può assumere nei casi concreti e preso atto del superamento della storica distinzione tra atti di libidine violenti e violenza sessuale carnale, ha previsto l'innovativa circostanza attenuante di cui all'art. 609-*bis* ultimo comma del codice penale per cui nei casi di minore gravità la pena è diminuita in misura non eccedente i due terzi.

Ad ogni modo, il legislatore del 1996 ha optato per il medesimo regime di procedibilità già previsto dal Codice Rocco e così, salvo che per ipotesi espressamente individuate per cui è imposta la procedibilità d'ufficio e ritenute *ipso iure* dotate di un maggior disvalore e lesive di interessi ulteriori rispetto alla sola libertà personale del singolo individuo, ha sancito ai sensi dell'art. 609-*septies* del codice penale come regola generale quella della perseguibilità a querela di parte, querela, tuttavia, non passibile di remissione.

Così ricostruita l'evoluzione del delitto e del suo regime di procedibilità nel tempo, può ora osservarsi come la Corte costituzionale, chiamata già all'epoca a vagliare la legittimità costituzionale dell'allora art. 542, comma 2 del codice penale per violazione dell'art. 3 della Costituzione ove non permetteva alla persona offesa di revocare la querela previamente sporta, dichiarò la questione manifestamente infondata con la sentenza n. 216 del 1974.

Più nel dettaglio, sebbene il caso allora in esame concernesse il diverso delitto di delitto di corruzione di minorenni e sottrazione consensuale di minori, la censura del giudice *a quo* richiamava la ritenuta irragionevolezza di un regime differenziato relativo all'irrevocabilità della querela per i reati sessuali rispetto agli altri reati perseguibili a querela di parte, reputando inoltre che l'attribuzione alla persona offesa del potere di condizionare il promovimento dell'azione penale non potesse non implicare l'attribuzione alla stessa persona anche del potere di revocare la querela sporta.

L'infondatezza della questione fu decisa dalla Corte sulla base dei rilievi contenuti nella Relazione Ministeriale di accompagnamento al Codice Rocco, secondo cui «la irrevocabilità fu stabilita allo scopo di evitare turpi accomodamenti e ripugnanti estorsioni» con la conseguenza che la disposizione censurata fu ritenuta giustificata nell'interesse pubblico di evitare che il promovimento della azione penale possa essere strumentalizzato, o comunque subordinato, ai fini diversi da quelli perseguiti dall'ordinamento, nonchè dalla considerazione finale per cui la deroga al cd. «principio della remissione» trovava una adeguata e, logica giustificazione nel rilevante interesse pubblico alla repressione di questo tipo di reato.

Suddette considerazioni furono ribadite in più occasioni dalla giurisprudenza costituzionale che, come noto, dichiarò nuovamente la questione di legittimità costituzionale dell'art. 542, comma 2 del codice penale per violazione dell'art. 3 della Costituzione non fondata con l'ordinanza n. 75/1975, con l'ordinanza n. 42/1978 e con quella n. 128/1984.

Diverso, invece, il caso scrutinato con la sentenza n. 64/1998, intervenuta in seguito alle modifiche apportate dalla legge n. 66/1996 al delitto di violenza sessuale e che, sebbene formalmente chiamata ad esprimersi ancora una volta con riguardo alla compatibilità tra l'art. 542, comma 2 del codice penale e l'art. 3 della Costituzione, portò la Corte ad estendere il relativo giudizio anche all'art. 609-*septies* del codice penale, stante l'identità della *littera legis* tra le due disposizioni susseguitesi nel tempo. In tale pronuncia si trattò una questione non attinente a quella in esame poiché relativa all'esclusione della perseguibilità a querela per i delitti richiamati nel primo comma dello stesso articolo nell'ipotesi di connessione del fatto con un altro delitto procedibile d'ufficio, anche nell'ipotesi in cui quest'ultimo delitto fosse estinto già prima dell'esercizio dell'azione penale.

Preso dunque atto della copiosa e ferma giurisprudenza costituzionale in merito alla legittimità costituzionale del principio di irrevocabilità della querela nell'ambito dei cd. «reati sessuali», in primo luogo non può non tenersi conto del fatto per cui norma oggetto della presente questione coincide con l'art. 609-*septies*, comma 3 del codice penale esclusivamente in relazione alla sola fattispecie di cui all'art. 609-*bis* del codice penale perseguibile a querela di parte quando attenuata dalla circostanza di cui all'ultimo comma del medesimo articolo, ovverosia delitto di violenza sessuale attenuata dalla circostanza della minore gravità.

Si sottolinea come per suddetta ipotesi attenuata, l'ordinamento già conosce vistose deroghe rispetto alla fattispecie base della violenza sessuale di cui al primo comma del medesimo articolo.

Tra esse si annovera anzitutto la disposizione di cui all'art. 275, comma 3 del codice di procedura penale nella parte in cui esclude dalla presunzione relativa di adeguatezza della misura della custodia cautelare in carcere per il delitto di cui all'art. 609-*bis* del codice penale il caso in cui ricorra la circostanza attenuante in esso contemplata, nonchè la previsione di cui all'art. 4-*bis*, comma 1-*quater* della legge n. 354/1975 nella parte in cui esclude l'ipotesi in cui sia stata applicata la circostanza di cui all'ultimo comma dell'art. 609-*bis* del codice penale dalle limitazioni imposte ai condannati per il delitto di cui all'art. 609-*bis* del codice penale per l'accesso ai benefici penitenziari di cui al comma 1 del medesimo articolo.

In secondo luogo, deve sottolinearsi come dal 1996 ad oggi non solo l'ordinamento ha osservato la trasformazione del delitto di violenza sessuale, come sopra anticipato, ma inoltre esso ha conosciuto l'introduzione di nuove fattispecie di reato che, pur inserendosi nel medesimo alveo dei delitti contro la libertà della persona, *rectius* libertà morale, nonchè rientrando nel medesimo contesto dei delitti di cd. «violenza di genere» e da cd. «codice rosso» al pari della fattispecie scrutinata, presentano tuttavia una diversa disciplina in tema di procedibilità.

Tali innovazioni ordinamentali, interne ed esterne al delitto di violenza sessuale, pongono a parere di questo Tribunale un dubbio inedito di legittimità costituzionale del principio di irrevocabilità della querela per il delitto di violenza sessuale, sebbene nella sua forma attenuata dalla minore gravità, per violazione sia dell'art. 3 della Costituzione che dell'art. 2 della Costituzione.

Più dettagliatamente, il reato di cui all'art. 612-*bis* del codice penale, introdotto con la legge n. 11 del 23 febbraio 2009, prevedeva originariamente, salvo nel caso in cui il fatto fosse commesso in danno di un minore, di una persona con disabilità ovvero fosse connesso con altro fatto procedibile d'ufficio, la perseguibilità a querela di parte, querela liberamente passibile di remissione.

Con il decreto-legge n. 93 del 2013 è avvenuto il mutamento del regime di procedibilità del delitto di atti persecutori che, fermi restando i casi in cui il reato continua ad essere procedibile d'ufficio, vede ad esso esteso il medesimo «principio di irrevocabilità della querela» già sperimentato per il delitto di violenza sessuale.

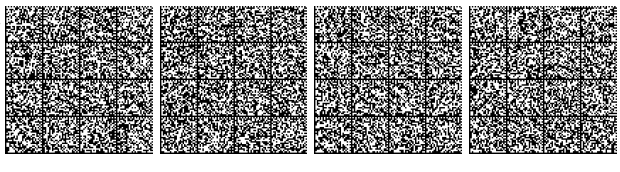
Ciò avviene, tuttavia, esclusivamente nel caso in cui il delitto di cui all'art. 612-*bis* del codice penale risulti commesso con minacce gravi e reiterate; diversamente la querela sporta dalla persona offesa per il reato di cui all'art. 612-*bis* del codice penale continua ad oggi ad essere passibile di remissione, sebbene esclusivamente processuale cioè innanzi all'Autorità giudiziaria ovvero, secondo un certo orientamento giurisprudenziale (Cass., Sez. V, sentenza n. 3034 del 25 gennaio 2021), anche innanzi ad un ufficiale di polizia giudiziaria, in ogni caso innanzi ad un autorità chiamata a vigilare sulla scelta libera e informata della persona offesa di tale specie di reato, assicurandosi contestualmente che ciò non sia la conseguenza di indebite pressioni esterne.

Analoga previsione è stata dal legislatore replicata per il reato di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti di cui all'art. 612-*ter* del codice penale, introdotto nell'ordinamento con la legge n. 69 del 2019 e per cui il legislatore, salve determinate ipotesi in cui il reato è procedibile d'ufficio, ha riprodotto il regime di perseguibilità a querela, querela passibile di remissione solo processuale.

Orbene, in assenza di una condizione ritenuta di particolare vulnerabilità della persona offesa (minore di età, in stato di gravidanza, in stato di infermità fisica o mentale, in condizioni di disabilità) ovvero in assenza di una connessione tra i suddetti reati ed altri reati procedibili d'ufficio, il contemperamento del «principio di irrevocabilità della querela» mediante la previsione di una remissione esclusivamente processuale ha rappresentato per il legislatore evidentemente un congruo bilanciamento tra la libertà di autodeterminazione della vittima, unica titolare dei beni giuridici rispettivamente tutelati dalle fattispecie richiamate, e l'interesse pubblico alla repressione dei reati ed alla tutela della persona offesa che deve essere salvaguardata anche rispetto ad eventuali pressioni esterne volte ad ottenerne la remissione della querela.

Per queste ragioni ed alla luce dei mutamenti normativi intervenuti nel corso del tempo e sopraripportati, solleva dubbi di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 della Costituzione la scelta del legislatore di mantenere invariato e privo di temperamenti il «principio di irrevocabilità della querela» nell'ipotesi di una violenza sessuale commessa in danno di una persona maggiore di età con modalità tali da rientrare nei casi di minore gravità ed in assenza di condizioni tali da tramutare il regime di procedibilità del reato in quello d'ufficio.

Difatti, nonostante l'omogeneità dei beni giuridici tutelati dai delitti di cui agli articoli 612-*bis* e 612-*ter* del codice penale, libertà morale, e da quello di cui all'art. 609-*bis*, ultimo comma del codice penale, libertà personale subspecie di libertà sessuale, e nonostante la libera disposizione che di tali beni ha il loro titolare *ex* art. 2 della Costituzione - come dimostra il fatto che tutti i reati citati sono perseguibili a querela di parte in assenza di particolari condizioni - i primi reati ammettono la possibilità di una remissione processuale di querela da parte della persona offesa, diversamente dal reato di cui all'art. 609-*bis* del codice penale anche quando attenuato dalla circostanza della minore gravità.



E tanto accade nonostante il delitto di violenza sessuale, attenuato dalla circostanza di cui all'ultimo comma dell'art. 609-*bis* del codice penale, sussume al proprio interno ipotesi connotate da un disvalore meno pregnante non solo rispetto a quelle rientranti nella violenza sessuale di cui al comma 1 dell'art. 609-*bis* del codice penale, ma spesso anche rispetto a quelle ascrivibili al delitto di cui all'art. 612-*bis* del codice penale.

Difatti, mentre il delitto di cui all'art. 609-*bis* del codice penale attenuato dal suo ultimo comma si presenta quale reato istantaneo di norma commesso a distanza di anni dalla celebrazione del processo in cui andrebbe delibata la remissione di querela della persona offesa, il reato di atti persecutori si caratterizza invece quale reato abituale o reiterato, talvolta protrattosi per lunghi periodi di tempo e frequentemente «reato — spia» di reati ben più gravi, compreso quello di cui all'art. 575 del codice penale.

D'altronde, la significativa portata offensiva del delitto di atti persecutori è stata da ultimo riconosciuta dalla stessa giurisprudenza costituzionale con la sentenza n. 154 del 2026, apparendo prime facie quantomeno irragionevole se non oggetto di un'ingiustificata disparità di trattamento la possibilità che la persona offesa destinataria di una condotta così invasiva quale quella di cui all'art. 612-*bis* del codice penale possa disporre della querela originariamente sporta, rimettendo la stessa innanzi all'Autorità giudiziaria, mentre tale diritto non spetta alla persona offesa, maggiore di età, vittima di una violenza sessuale di minore gravità, quale quella del caso in esame, in assenza di condizioni ulteriori che renderebbero in ogni caso il reato procedibile d'ufficio (ad esempio, connessione con il reato di maltrattamenti ovvero minore di età, nonché le ulteriori ipotesi richiamati dall'ultimo comma dell'art. 609-*septies* del codice penale).

Analogamente, la violazione di cui all'art. 3 della Costituzione da parte dell'art. 609-*septies*, comma 3 del codice penale, nei termini di cui si è sinora detto, appare *prima facie* prospettabile anche ove si consideri che l'art. 612-*ter* del codice penale, per cui è previsto il contemperamento del «principio di irrevocabilità della querela» mediante remissione processuale è anch'esso costruito come reato istantaneo connotato da una condotta anch'essa a sfondo sessuale al pari dell'art. 609-*bis* del codice penale, elemento questo che rende tale *tertium comparationis*, ad avviso di questo Collegio, ancora più pertinente rispetto alla diversa disciplina riservata in regime di procedibilità alla violenza sessuale di minore gravità.

Se dunque la remissione processuale già rappresenta nei reati di cui agli articoli 612-*bis* e 612-*ter* del codice penale un congruo bilanciamento tra il diritto della persona offesa a disporre liberamente della querela originariamente presentata, manifestando allo Stato la sopravvenuta carenza di interesse a che Esso eserciti la potestà punitiva nei confronti dell'imputato, ed il dovere dello Stato di tutelare i soggetti più vulnerabili, imponendo all'Autorità giudiziaria di verificare che la remissione di querela sia frutto di una scelta libera ed informata e non di indebite pressioni, appare irragionevole che tale bilanciamento non risulti riprodotto anche per il reato di cui all'art. 609-*bis* del codice penale ove attenuato dall'ipotesi di minore gravità di cui all'ultimo comma.

Per questo si prospetta inoltre un'illegittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 609-*septies*, comma 3 del codice penale per violazione dell'art. 2 della Costituzione, nella parte in cui non consente la remissione di querela processuale per il delitto di violenza sessuale di minore gravità laddove appare ignorare come, ad oggi e diversamente dal passato, il delitto di violenza sessuale non è posto più a tutela di un interesse pubblico, quale la morale, l'ordine delle famiglie o il buon costume, ma è posto a tutela dell'interesse privato della libertà personale *subspecie* di libertà sessuale del singolo cittadino, di sesso femminile o maschile.

Di qui, la violazione altresì della disposizione di cui all'art. 2 della Costituzione, avendo oramai da tempo la giurisprudenza costituzionale riconosciuto la libertà sessuale, intesa sia come libertà di che come libertà da e dunque anche come libertà dalle altrui indebite invasioni nella propria sfera sessuale, quale manifestazione della libertà personale, diritto inviolabile della persona e come tale nella sua disposizione (Corte costituzionale, sentenza n. 561 del 1987: Corte costituzionale, sentenza n. 141 del 2019).

Ora, se ragionevolmente il diritto della persona offesa di disporre della propria libertà personale, *rectius* sessuale, oggetto di tutela della fattispecie di cui all'art. 609-*bis* del codice penale, viene meno nelle ipotesi di cui al comma 4 dell'art. 609-*septies* del codice penale, poiché casi in cui la persona offesa risulta particolarmente vulnerabile perché minore di età, perché legata all'imputato da una relazione qualificata di affidamento ovvero ancora casi in cui subentra un ulteriore interesse statuale, quali quelli in cui il fatto è commesso da un pubblico ufficiale ovvero ancora è connesso con altro delitto procedibile d'ufficio, solleva dubbi di legittimità la scelta di comprimere il diritto della persona offesa maggiore di età a disporre della propria libertà personale anche nel caso di una violenza sessuale commessa in assenza delle predette condizioni e con modalità tali da rientrare nei casi di minore gravità.

D'altronde, tale scelta consentirebbe anche alla persona offesa di evitare di sottoporsi ad un processo di cd. «vittimizzazione secondaria», derivante dalla sua escussione in sede di deposizione testimoniale, ove ella, nei casi di minore gravità, ritenga a distanza di tempo dall'originaria presentazione della querela di non avere ulteriore interesse

alla pretesa punitiva inizialmente manifestata allo Stato, anche per aver ottenuto soddisfazione in altra sede, compresa quella civile o stragiudiziale.

Né si reputa ostativo all'eventuale estensione del principio di remissione processuale della querela per il delitto di violenza sessuale attenuato dall'ultimo comma dell'art. 609-*bis* del codice penale il disposto dell'art. 55 della Convenzione di Istanbul che impone alle parti di accertarsi che le indagini e i procedimenti penali per i reati stabiliti ai sensi degli articoli 35, 36, 37, 38 e 39 della Convenzione non dipendano interamente da una segnalazione o da una denuncia da parte della vittima quando il reato è stato commesso in parte o in totalità sul loro territorio e che il procedimento possa continuare anche se la vittima dovesse ritrattare l'accusa o ritirare la denuncia.

Difatti, per un verso la remissione processuale della querela da parte della vittima determina in ogni caso un controllo dello Stato sull'effettiva libera scelta della persona offesa e per altro verso occorre evidenziare come la Convenzione di Istanbul distingua tra violenza sessuale compreso lo stupro di cui all'art. 36 e le molestie sessuali di cui all'art. 40 della medesima Convenzione in cui sono passibili di rientrare molte delle ipotesi sussumibili nell'ultimo comma dell'art. 609-*bis* del codice penale.

Se, difatti, la prima ipotesi comprende l'atto sessuale non consensuale con penetrazione vaginale, anale o orale compiuto su un'altra persona con qualsiasi parte del corpo o con un oggetto, altri atti sessuali compiuti su una persona senza il suo consenso, il fatto di costringere un'altra persona a compiere atti sessuali non consensuali con un terzo, la seconda coinvolge qualsiasi forma di comportamento indesiderato, verbale, non verbale o fisico, di natura sessuale, con lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona, segnatamente quando tale comportamento crea un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo e non risulta richiamato dal citato art. 55 della Convenzione.

Stesse considerazioni debbono essere svolte con riferimento alle previsioni della direttiva EU 1385/2024 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domenica, che, dopo aver mostrato di conoscere anch'essa al paragrafo 9 la distinzione tra stupro, molestie sessuali e abuso sessuale, al paragrafo 37 circoscrive ai soli atti di stupro la prosecuzione del procedimento penale anche nel caso in cui la vittima ritiri la denuncia. Si evidenzia, infine, che, ove poi il reato di violenza sessuale attenuato dall'ultimo comma dell'art. 609-*bis* del codice penale si inserisse in un più ampio contesto di «violenza domestica», approfonditamente trattata dalla direttiva soprarichiamata, esso non sarebbe in ogni caso passibile di remissione di querela poiché diverrebbe procedibile d'ufficio o in quanto connesso con altro delitto procedibile d'ufficio, quale il delitto di maltrattamenti in famiglia di cui all'art. 572 del codice penale, ovvero poiché aggravato dalla circostanza aggravante di cui all'art. 609-*septies*, comma 4 n. 2) del codice penale.

Ritenuta dunque la questione come sin qui prospettata rilevante e non manifestamente infondata, il Tribunale solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 609-*septies*, comma 3 del codice penale nella parte in cui per il delitto di cui all'art. 609-*bis* del codice penale perseguibile a querela di parte non prevede la remissione processuale della querela ove attenuato dalla circostanza di cui all'art. 609-*bis*, ultimo comma del codice penale per violazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione.

P.Q.M.

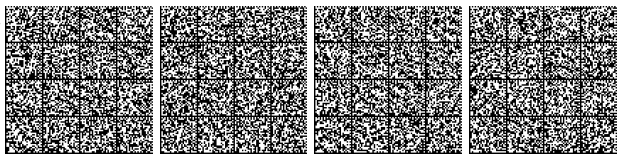
Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 legge costituzionale n. 1/1948 e 23 ss. 87/1953;

Ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata;

*Solleva d'ufficio — in riferimento agli articoli 2 e 3 della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 609-*septies*, comma 3 del codice penale nella parte in cui non prevede la remissione processuale della querela per il delitto di cui all'art. 609-*bis *del codice penale perseguibile a querela di parte ove attenuato dalla circostanza di cui all'art. 609-*bis*, ultimo comma del codice penale;*

Sospende il giudizio in corso nei confronti dell'imputato ed i relativi termini di prescrizione fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale con restituzione degli atti al giudice procedente;

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, nonché per la comunicazione ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Così deciso in Monza, all'udienza del giorno 9 ottobre 2026

La Presidente: DONADEO

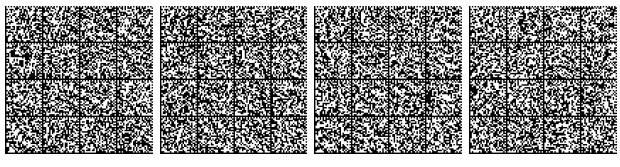
I Giudici: DI PAOLA – STURZO – GIUDICE ESTENSORE

26C00230

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore* DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-046) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 13,00

