CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **133/2026** (ECLI:IT:COST:2026:133)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattore: **MARINI F. S.**
Camera di Consiglio del **08/06/2026**; Decisione del **08/06/2026**
Deposito del **21/07/2026**; Pubblicazione in G. U. **22/07/2026**
Norme impugnate: Art. 23, c. 1°, del decreto legislativo 12/11/2020, n. 160 e art. 49 septies, c. 21°, lett. c) e i), del decreto legislativo 18/07/2005, n. 171.
Massime: **47631**
Atti decisi: **ord. 225/2025**

SENTENZA N. 133

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 23, comma 1, del decreto legislativo 12 novembre 2020, n. 160 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 novembre 2017, n. 229, concernente revisione ed integrazione del decreto legislativo 18 luglio 2005, n.

171, recante codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172, in attuazione dell'articolo 1, comma 5, della legge 7 ottobre 2015, n. 167) e 49-*septies*, comma 21, lettere *c)* e *i)*, del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171 (Codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, nel procedimento vertente tra Altura società sportiva dilettantistica srl ed il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e altri, con ordinanza del 23 ottobre 2025, iscritta al n. 225 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

udito nella camera di consiglio dell'8 giugno 2026 il Giudice relatore Francesco Saverio Marini;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 giugno 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, con ordinanza del 23 ottobre 2025 (reg. ord. n. 225 del 2025), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 23, comma 1, del decreto legislativo 12 novembre 2020, n. 160 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 novembre 2017, n. 229, concernente revisione ed integrazione del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, recante codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172, in attuazione dell'articolo 1, comma 5, della legge 7 ottobre 2015, n. 167) e 49-*septies*, comma 21, lettere *c)* e *i)*, del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171 (Codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172) [*recte*: dell'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 160 del 2020, nella parte in cui ha introdotto l'art. 49-*septies*, comma 21, lettere *c)* e *i)*, del d.lgs. n. 171 del 2005], in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, nonché, limitatamente alla sola lettera *i)*, concernente il tariffario minimo, all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 15 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (cosiddetta direttiva servizi, o anche: direttiva Bolkestein).

1.1.– Il giudizio principale trae origine dal ricorso giurisdizionale promosso da una società operante nel settore dello sport velico e della nautica, esercente anche attività di scuola nautica, ovverosia attività formativa per gli aspiranti al conseguimento delle patenti nautiche, al fine di ottenere l'annullamento, previa disapplicazione per contrasto con il diritto eurounitario, ovvero previa rimessione a questa Corte della questione di legittimità costituzionale delle suddette disposizioni, del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro dell'istruzione e del merito e il Ministro delle imprese e del made in Italy, 30 agosto 2023, n. 142 (Regolamento recante la disciplina delle scuole nautiche).

La ricorrente ha censurato l'art. 4 del menzionato decreto ministeriale, laddove impone alle scuole nautiche l'obbligo di dimostrare una capacità patrimoniale o finanziaria non inferiore a euro 50.000 e l'art. 20 dello stesso d.m., il quale introduce l'obbligo di adozione di un tariffario che rispetti importi minimi prefissati, soggetti a preventiva validazione e visto da parte delle autorità amministrative di controllo.

La società ricorrente, lamentando una diretta lesione delle proprie prerogative d'impresa e la compressione dell'autonomia tariffaria nei corsi di preparazione agli esami per le patenti

nautiche, ha dedotto l'illegittimità derivata del regolamento ministeriale per l'illegittimità costituzionale delle norme primarie poste a fondamento del potere regolamentare. Queste avrebbero violato i limiti temporali e l'oggetto della delega: in particolare, l'art. 1, comma 1, della legge 7 ottobre 2015, n. 167 (Delega al Governo per la riforma del codice della nautica da diporto), che definisce l'ambito delle materie delegate, non avrebbe conferito al Governo alcun mandato legislativo a disciplinare i profili organizzativi e patrimoniali delle scuole nautiche.

2.– Il TAR Lazio, ritenuta manifestamente infondata la violazione dei limiti temporali della delega, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni suindicate per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. e, in relazione alla sola previsione del tariffario minimo (art. 49-*septies*, comma 21, lettera *i*, del d.lgs. n. 171 del 2005), anche per lesione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 15 della direttiva servizi. Ciò in quanto la previsione da ultimo censurata, oltre a situarsi al di fuori del perimetro disegnato dalla legge delega, non è stata preceduta dal test di proporzionalità previsto dall'art. 15 della direttiva 2006/123/CE, evocato a parametro interposto.

3.– In punto di rilevanza, il rimettente ha evidenziato come lo scrutinio di legittimità sull'atto regolamentare gravato dipenda indissolubilmente dalla validità delle norme di rango primario di cui il d.m. n. 142 del 2023 costituisce attuazione: le disposizioni sospettate di illegittimità costituzionale impongono, infatti, obblighi che la società ricorrente ha ritenuto illegittimi per l'incidenza negativa che la loro osservanza potrebbe arrecare allo svolgimento dell'attività di impresa. Inoltre, il giudice rimettente, a fronte di un preteso difetto di notifica del ricorso introduttivo del giudizio *a quo* nei confronti di almeno un controinteressato, ha affermato che la natura ancipite dell'atto impugnato rende difficile individuare *ex ante* i soggetti suscettibili di vantare rispetto alla ricorrente una posizione di controinteressato.

3.1.– Sempre in punto di rilevanza, il TAR rimettente ha confutato una ulteriore eccezione relativa ad un preteso difetto di legittimazione attiva della società ricorrente, perché priva della titolarità della posizione giuridica soggettiva di interesse legittimo oppositivo dedotta in giudizio, in ragione del mancato possesso dei requisiti di capacità finanziaria previsti dal codice e di una valida autorizzazione all'esercizio dell'attività di scuola nautica. Il TAR Lazio ha disatteso detta eccezione ritenendo non risultare agli atti né che la ricorrente sia stata sanzionata per mancato possesso del requisito di capacità finanziaria, né che sia priva di autorizzazione per l'esercizio dell'attività di scuola nautica.

4.– Il giudice rimettente ha altresì delimitato il *thema decidendum* alle sole previsioni normative suscettibili di riverberarsi in via diretta sugli artt. 4 e 20 del d.m. n. 142 del 2023, escludendo pertanto sia il sindacato sull'intero testo degli artt. 23, comma 1, del d.lgs. n. 160 del 2020 e 49-*septies* del d.lgs. n. 171 del 2005, sia la percorribilità di un'interpretazione conforme alla Costituzione, atteso che il chiaro tenore letterale delle disposizioni delegate impedisce qualsiasi operazione ermeneutica adeguatrice.

5.– Infine, considerate le censure articolate dalla società ricorrente e il fatto che la stessa ha chiesto anche il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, in ragione dell'asserito contrasto tra le previsioni del gravato regolamento ministeriale e l'art. 15 della direttiva servizi, ad avviso del rimettente la situazione di "doppia pregiudizialità" costituzionale e eurounitaria va risolta accordando priorità alla prima, perché, ove fosse accertato il vizio dell'eccesso di delega, ciò farebbe venir radicalmente meno la rilevanza della questione relativa alla violazione del richiamato art. 15 della direttiva servizi.

6.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per una declaratoria di inammissibilità delle questioni, per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza e per aver omesso di valutare l'intero quadro normativo.

6.1.– L'Avvocatura dello Stato ha, inoltre, argomentato comunque la non fondatezza delle censure. Dalla legge di delega si evincerebbe, infatti, un chiaro mandato legislativo a ridisegnare in maniera integrata la disciplina dell'attività delle scuole nautiche così da includere anche i profili relativi alla capacità organizzativa, professionale e patrimoniale degli operatori, al fine di garantire sicurezza, qualità del servizio, efficienza amministrativa e livello minimo uniforme di prestazioni. L'ordinanza di rimessione avrebbe, invece, interpretato l'oggetto della delega e i principi e criteri direttivi in modo «letterale e puntiforme», e non nel quadro complessivo della delega, valutando la *ratio* dell'intervento e il suo ambito materiale. Il giudice *a quo* avrebbe, cioè, dovuto considerare che, nel contesto di una sistemazione organica della disciplina degli utenti della navigazione da diporto, è implicita la possibilità per il legislatore di richiedere un livello minimo di solidità dell'operatore economico riconducibile alla finalità di tutela dell'interesse pubblico alla sicurezza della navigazione, alla salvaguardia della vita umana in mare e al principio di riordino e razionalizzazione dell'intero settore, al fine di tutelare l'utenza dal rischio di inadempimenti o interruzioni del servizio.

6.2.– Anche la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto il tariffario minimo prospettata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 15 della direttiva servizi, ad avviso della difesa statale, non è fondata: la previsione di tariffe minime, come esplicitato nella relazione illustrativa al d.m. n. 142 del 2023, avrebbe lo scopo di evitare eccessivi ribassi delle tariffe e uno scadente livello delle prestazioni erogate. Né potrebbe ritenersi che la previsione dia luogo a una lesione della libertà di iniziativa economica privata allorché, come nel caso di specie, la previsione dei limiti, conseguenti all'apposizione delle tariffe, non sia da considerare arbitraria o perseguita con misure incongrue (viene citata la sentenza di questa Corte n. 47 del 2018).

Nel caso di specie, inoltre, il test di proporzionalità sarebbe stato effettuato, dal momento che, prima della redazione del decreto legislativo 3 novembre 2017, n. 229 (Revisione ed integrazione del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, recante codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172, in attuazione dell'articolo 1 della legge 7 ottobre 2015, n. 167) e del menzionato d.lgs. n. 160 del 2020, nonché del d.m. n. 142 del 2023, sono state svolte numerose consultazioni sia con gli enti pubblici (ai quali sono attribuite la vigilanza amministrativa e tecnica sulle scuole nautiche), sia con le associazioni di categoria maggiormente rappresentative del settore, così da escludere che sia mancata quella ponderazione degli interessi che prelude l'adozione di una misura tariffaria. Peraltro, ricorda la difesa statale che la giurisprudenza eurounitaria ha già affermato che l'introduzione di tariffe minime o massime da parte di uno Stato membro è compatibile con le norme unionali in materia di libertà di stabilimento e di libertà di prestazioni dei servizi, di concorrenza e di trasporti (vengono citate Corte di giustizia dell'Unione europea, seconda sezione, sentenza 1° ottobre 1998, causa C-38/97, Autotrasporti Librandi Snc di Librandi F. & C., e sesta sezione, sentenza 5 ottobre 1995, causa C-96/94, Centro Servizi Spediporto, srl).

Considerato in diritto

7.– Il TAR Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. 225 del 2025), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 160 del 2020, nella parte in cui ha introdotto l'art. 49-*septies*, comma 21, lettere *c)* e *i)*, del d.lgs. n. 171 del 2005, ove si prevedono requisiti minimi di capacità patrimoniale delle scuole nautiche e l'adozione di un tariffario minimo delle prestazioni formative erogate all'utenza, quali condizioni per l'esercizio della loro attività.

7.1.– Il giudizio principale trae origine dal ricorso giurisdizionale promosso da una società

operante nel settore dello sport velico e della nautica, esercente anche attività di scuola nautica, con ciò intendendosi attività formativa per gli aspiranti al conseguimento delle patenti nautiche, al fine di ottenere l'annullamento del regolamento di cui al d.m. n. 142 del 2023. Con tale regolamento il Ministro ha attuato quanto previsto dai decreti legislativi delegati n. 229 del 2017 e n. 160 del 2020, con i quali è stata esercitata la delega legislativa conferita dall'art. 1, comma 5, della legge n. 167 del 2015.

7.2.– Il giudice rimettente evoca, quali parametri di raffronto delle disposizioni sospettate d'illegittimità costituzionale, gli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., per eccesso di delega, nonché, limitatamente alla sola previsione del tariffario minimo (art. 49-*septies*, comma 21, lettera *i*, del d.lgs. n. 171 del 2005), anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 15 della direttiva servizi. La restrizione della libertà tariffaria sarebbe disposta, oltre che al di fuori dei confini della delega, anche in carenza del necessario test di proporzionalità e necessità prescritto dalla disciplina europea sui servizi nel mercato interno.

7.3.– La legge di delega n. 167 del 2015 non conterrebbe alcun riferimento ai requisiti di capacità patrimoniale e al tariffario minimo delle scuole nautiche, né nell'art. 1, comma 1, relativo alle materie delegate, né nell'art. 1, comma 2, contenente l'elenco dei principi e criteri direttivi cui il legislatore delegato deve uniformarsi. Le uniche materie oggetto di delega che possono avere una qualche attinenza alle norme oggetto delle odierne censure sarebbero, sempre ad avviso del rimettente, l'«aggiornamento dei requisiti psicofisici [necessari] per il conseguimento della patente nautica» (art. 1, comma 1, lettera *d*) e, tra i principi e criteri direttivi, la «rivalutazione e semplificazione dei requisiti psicofisici […] per il conseguimento e il rinnovo delle patenti nautiche» (art. 1, comma 2, lettera *l*). Intervenendo i decreti legislativi delegati, oltre che sui requisiti psicofisici necessari per il conseguimento della patente nautica, anche sui requisiti di capacità finanziaria delle scuole nautiche e sul tariffario minimo, il vizio di eccesso di delega risulterebbe evidente.

8.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo, quanto ai profili processuali, l'inammissibilità delle censure per carente motivazione sulla non manifesta infondatezza.

Ad avviso della difesa erariale l'ordinanza avrebbe dovuto considerare che, nel quadro di una sistemazione organica della disciplina degli utenti della navigazione da diporto, è implicita la possibilità per il legislatore di richiedere un livello minimo di solidità dell'operatore economico, riconducibile alla finalità di tutela dell'interesse pubblico alla sicurezza della navigazione e al principio di riordino e razionalizzazione dell'intero settore, al fine di tutelare l'utenza dal rischio di inadempimenti o interruzioni del servizio.

8.1.– Del pari, la prospettata violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., derivante dalla violazione dell'art. 15 della direttiva servizi, sarebbe – ad avviso della difesa statale – priva di una adeguata motivazione in punto di non manifesta infondatezza: l'ordinanza si sarebbe limitata a rilevare la mancanza del test di proporzionalità con una argomentazione generica e perplessa, contrastante peraltro con il costante indirizzo di questa Corte, secondo cui si escluderebbe l'esistenza di un obbligo costituzionale di motivare la legge o di incorporare nella legge dichiarazioni formali circa la congruità e proporzionalità della disciplina.

9.– Le eccezioni della difesa statale sono destituite di fondamento, perché l'ordinanza soddisfa il requisito di ammissibilità, in conformità alla giurisprudenza costituzionale, per la quale la carente motivazione sulla non manifesta infondatezza va ravvisata nella mancanza «di qualsiasi illustrazione delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe una violazione del parametro costituzionale evocato» (sul punto, *ex multis*, sentenza n. 88 del 2025; nello stesso senso, sentenze n. 29 del 2026 e n. 110 del 2024, ordinanze n. 127 del 2024, n. 159 del 2021 e n. 261 del 2012): mancanza che non è dato ravvisare nel caso di specie.

Ogni ulteriore profilo di contestazione della fondatezza delle argomentazioni spese dal rimettente non attiene al tema dell'ammissibilità delle questioni, ma a quello della fondatezza.

10.– Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. sono fondate.

Va rilevato che quando l'oggetto fissato dalla legge delega assume, come nel caso in esame, contorni oltremodo definiti e puntuali, il Governo ha un margine di azione assai stretto: sussiste, infatti, un rapporto inversamente proporzionale tra l'elemento letterale e quello funzionale-teleologico: meno preciso e univoco è il primo, più rilevante risulta il secondo (sul punto, tra le altre, sentenze n. 213 del 2025, n. 98, n. 96 e n. 22 del 2024, n. 150 del 2022). La citata legge delega n. 167 del 2015 contiene un'analitica elencazione delle materie delegate e l'indicazione di principi e criteri direttivi molto specifici, i quali vincolano in modo stringente la discrezionalità del legislatore delegato.

Viene in rilievo, in particolare, la mancanza di ogni, anche indiretto, accenno ai requisiti patrimoniali e ai tariffari delle scuole nautiche nell'oggetto della delega: la legge n. 167 del 2015 fa riferimento, infatti, solo alle modifiche del codice della nautica da diporto in relazione al regime amministrativo e alla navigazione delle unità da diporto, all'attività di controllo in materia di sicurezza della navigazione da diporto e di prevenzione degli incidenti, alla revisione della disciplina sanzionatoria, all'aggiornamento dei requisiti psicofisici per il conseguimento della patente nautica e alle procedure di approvazione relative alle barche alimentate a GPL, a metano o elettriche. Nessuno di questi oggetti include l'ambito materiale disciplinato dalle norme oggetto delle odierne censure.

Né si può arrivare a diverse conclusioni considerando i principi e criteri direttivi. Essi, coerentemente con l'oggetto della delega, fanno riferimento all'obiettivo della semplificazione delle procedure, ma solo in relazione alle unità da diporto, alla disciplina dei porti turistici, agli ancoraggi e agli istruttori di vela, non alle scuole nautiche. Né si può ritenere che vi sia un indiretto fondamento nella lettera *l)* del comma 2 dell'art. 1 della legge n. 167 del 2015, in quanto il principio e criterio direttivo è circoscritto solo alla «rivalutazione e semplificazione dei requisiti psicofisici, con particolare riferimento a quelli visivi e uditivi, per il conseguimento e il rinnovo delle patenti nautiche e revisione delle procedure di accertamento e certificazione degli stessi». Esso, dunque, non legittima un'estensione dell'oggetto della delega tale da includere i requisiti patrimoniali e i tariffari delle scuole nautiche.

Anche l'argomento speso dall'Avvocatura generale dello Stato, teso a radicare la legittimità costituzionale della norma delegata nella clausola generale della «sicurezza della navigazione» e della «salvaguardia della vita umana in mare», non può essere condiviso. Sebbene la sicurezza e l'armonizzazione del settore nautico informino l'intero impianto della riforma, tali finalità in sé non possono comunque allargare l'oggetto della delega a materie ch'essa non contempla.

Sia, dunque, in forza di un'interpretazione letterale della legge di delega, sia in forza di un'interpretazione sistematica o teleologica, le norme oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale risultano estranee all'oggetto della delega e violano gli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 160 del 2020, nella parte in cui ha introdotto l'art. 49-*septies*, comma 21, lettere *c)* e *i)*, del d.lgs. n. 171 del 2005, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost.

11.– Il predetto accoglimento delle questioni determina l'assorbimento dell'ulteriore censura formulata, limitatamente alla menzionata lettera *i),* in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 15 della direttiva servizi.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, del decreto legislativo 12 novembre 2020, n. 160 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 novembre 2017, n. 229, concernente revisione ed integrazione del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, recante codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172, in attuazione dell'articolo 1, comma 5, della legge 7 ottobre 2015, n. 167), nella parte in cui ha introdotto l'art. 49-*septies*, comma 21, lettere *c)* e *i)*, del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171 (Codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172).

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Francesco Saverio MARINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.