AEQUITAS MAGAZINE

Journal of Law and Legal Culture

Ius est ars boni et aequi

Volume n. 11 - November 2026

ISSN 3035-4803 | ISSN 3035-0271

www.aequitasmagazine.it

Aequitas Magazine is a monthly, peer-reviewed, Diamond Open Access scholarly journal in the legal sciences. Indexed in DOAJ and listed in ROAD, the Journal adheres to the principles of the Committee on Publication Ethics (COPE) and the Budapest Open Access Initiative (BOAI). No article processing charges (APCs) or publication fees are imposed on authors.

The Journal publishes scholarly contributions in Italian and English. All research articles are subject to double-blind peer review and are published under the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0). Each article is assigned a DOI through Zenodo and an ARK persistent identifier, accompanied by structured metadata and supported by long-term digital preservation.

The Journal's name and motto draw on the Roman concept of *aequitas*, which informs its intellectual framework: law understood as a rational pursuit of concrete justice beyond purely formal conceptions of normativity. Aequitas Magazine adopts an interdisciplinary, complexity-oriented approach, informed by Edgar Morin's *theory of complexity*, and promotes dialogue between law, anthropology, bioethics, philosophy, geopolitics, history, and technology.

Primary SSD: Area 12 - Legal Sciences
Interdisciplinary intersections: Area 14 - Political and Social Sciences

Volume DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.24005367

Journal ISSN 3035-4803 | Portal ISSN 3035-0271
www.aequitasmagazine.it

Published by Aequitas Magazine - Cultural Association for Legal Studies and Research
Tax Code 93089850635

CONTENTS

Edilizia nel Golfo e contratti di appalto. Studio comparativo tra codici civili del Golfo, diritto italiano e diritto inglese 1–12

Rodrigo Carè, Hasan ElShafiey

The Strait of Hormuz after the Ramadan War: Iran’s Legal Position and the International Law of the Sea 13–28

Mohamad Sabeti

Mobilità intercompartimentale dei dirigenti scolastici. Disciplina vigente, disallineamenti ordinamentali e prospettive di riforma 29–37

Dario Tumminelli, Carmelo Salvatore Benfante Picogna

A Criminological Examination of Cryptocurrency-Related Crimes with a Focus on Iran’s Legislative Criminal Policy 38–54

Abbas Ali Akbari, Majid Bahari Ghazani

Il CCNL Funzioni Locali 2025-2027: innovazione digitale, riforma della performance e risposta al cittadino 55–61

Goffredo Covelli

AEQUITAS MAGAZINE

Journal of Law and Legal Culture

Ius est ars boni et aequi

Journal ISSN 3035-4803 | Portal ISSN 3035-0271

www.aequitasmagazine.it

Edilizia nel Golfo e contratti di appalto. Studio comparativo tra codici civili del Golfo, diritto italiano e diritto inglese

Rodrigo Carè, Hasan ElShafiey · © 09-11-2026



DOI https://doi.org/10.5281/zenodo.24003080

ARK ark:/56778/11486

License: Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Keywords: appalto; diritto comparato; eccessiva onerosità; Emirati Arabi Uniti; inadempimento; recesso

How to cite this article / Come citare questo articolo

Carè R.; , ElShafiey H. (2026). *Edilizia nel Golfo e contratti di appalto. Studio comparativo tra codici civili del Golfo, diritto italiano e diritto inglese*. *Aequitas Magazine*, 11, 1-12.

DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.24003080

ABSTRACT (EN) *This article examines selected developments introduced by the new Civil Transactions Law of the United Arab Emirates and the recent codification of civil law in Saudi Arabia in relation to construction contracts. Drawing on three recurring situations in construction projects—an unexpected increase in costs, defective or delayed performance, and termination by the employer—the authors compare the remedies available under these two legal systems with the approaches taken by Italian and English law. The analysis shows that the reforms make the mechanisms for restoring contractual equilibrium, intervening in performance, and obtaining compensation more explicit, while continuing to subject them to specific substantive and procedural requirements. Greater legislative clarity therefore does not diminish the importance of contractual terms, cost documentation, notices, and the rules governing performance and termination.*

ABSTRACT (IT) *Il contributo esamina alcune innovazioni introdotte dalla nuova legge sulle transazioni civili degli Emirati Arabi Uniti e dalla codificazione saudita in materia di contratti di appalto. Attraverso tre situazioni ricorrenti nella pratica dei progetti di costruzione — sopravvenuto aumento dei costi, esecuzione difettosa o tardiva e recesso del committente — gli autori confrontano i rimedi previsti nei due ordinamenti con le soluzioni del diritto italiano e del diritto inglese. L'analisi mette in luce che le riforme rendono più espliciti gli strumenti di riequilibrio, intervento e indennizzo, pur mantenendoli subordinati a precisi presupposti sostanziali e procedurali. Ne emerge un quadro nel quale la maggiore chiarezza della disciplina non elimina la centralità delle clausole contrattuali, della documentazione dei costi, delle comunicazioni e delle regole applicabili all'esecuzione e alla risoluzione del rapporto.*

SOMMARIO: 1. Quando il prezzo non è più sostenibile – 2. Quando emergono problemi nell'esecuzione – 3. Quando il committente recede dal contratto – 4. Cosa comportano le riforme per i committenti e gli appaltatori? – 5. Dalle norme di legge alle prassi di progetto.

Il prezzo è fissato. Il cronoprogramma è concordato. Tutti sanno cosa succede in caso di ritardo nei lavori. Poi iniziano i lavori di costruzione – e le rassicuranti certezze che accompagnavano la firma cominciano a svanire.

È proprio in quel momento che assumono importanza la nuova legge sulle transazioni civili degli Emirati Arabi Uniti e la recente codificazione del diritto civile dell'Arabia Saudita.[1]

I cambiamenti possono essere descritti, in linea di massima, come poteri più chiari per i committenti e tutele economiche più esplicite per gli appaltatori. I committenti dispongono di una base normativa più chiara per intervenire in caso di deterioramento delle prestazioni e, negli Emirati Arabi Uniti, per porre fine a un progetto anche in assenza di inadempimento da parte dell'appaltatore. Gli appaltatori, dal canto loro, dispongono di rimedi espressamente previsti dalla legge per richiedere una revisione del prezzo in circostanze eccezionali, contestare i risarcimenti pattuiti e ottenere un risarcimento qualora un committente decida di interrompere i lavori.

Non si tratta, tuttavia, di diritti automatici. Ogni rimedio è soggetto a condizioni e alcuni riflettono principi già esistenti in precedenza. L'importanza delle riforme risiede tanto nel rendere le norme applicabili più chiare e accessibili quanto nel modificarne la sostanza.

Tre situazioni illustrano come il nuovo quadro normativo possa funzionare nella pratica: quando il prezzo non è più adeguato; quando la prestazione si deteriora; e quando il committente decide di annullare il progetto.

Il confronto è particolarmente rilevante per i progetti internazionali. Il diritto italiano, ben noto a molti dei principali appaltatori attivi nel Golfo, fornisce utili punti di riferimento di diritto civile, mentre il diritto inglese – spesso scelto per i principali contratti di appalto internazionali – dimostra come la stessa situazione di fatto possa portare a un'analisi giuridica sostanzialmente diversa.[2]

Il confronto muove da tre questioni giuridiche ricorrenti nei contratti di appalto e privilegia le disposizioni legislative pertinenti, lette alla luce delle rispettive tradizioni giuridiche. L'Italia offre un termine di paragone di civil law, con una disciplina codificata dell'appalto; l'Inghilterra rappresenta invece il modello di common law nel quale assumono particolare rilievo il testo negoziale e i rimedi contrattualmente previsti. L'interrogativo di fondo è se le nuove codificazioni del Golfo redistribuiscano effettivamente i rischi del progetto oppure rendano più chiari rimedi e principi già riconoscibili nella prassi e nel diritto precedente. L'analisi è circoscritta ai tre scenari indicati, senza pretendere di esaurire le discipline speciali o le questioni transitorie.

1. Quando il prezzo non è più sostenibile

Si consideri un appaltatore internazionale che ha accettato di costruire un impianto nel Golfo a un prezzo a corpo. Un evento esterno eccezionale interrompe la catena di approvvigionamento e provoca un drastico aumento dei costi. Le ipotesi su cui l'appaltatore aveva basato il prezzo dei lavori non sono più valide.

Il punto di partenza rimane importante: una stima errata è generalmente un problema dell'appaltatore. Un appalto a corpo non cessa di essere tale semplicemente perché i materiali, la manodopera o altri fattori di produzione diventano più costosi.

Circostanze eccezionali, tuttavia, possono portare a un risultato diverso.

1.1. Emirati Arabi Uniti: un rimedio specifico per l'eccessiva onerosità negli appalti

Ai sensi della precedente Legge sulle transazioni civili degli Emirati Arabi Uniti, l'articolo 887 tutelava la natura a corpo di un contratto di *muqawala*, mentre l'articolo 249 prevedeva un rimedio generale nei casi in cui circostanze eccezionali e imprevedibili rendessero l'adempimento contrattuale eccessivamente oneroso.[3]

Il nuovo codice civile degli Emirati Arabi Uniti, promulgato con decreto-legge federale n. 25 del 2025 ed entrato in vigore il 1° giugno 2026, va oltre, inserendo un rimedio specifico per l'eccessiva onerosità nella disciplina dell'appalto.

Quanto all'applicazione nel tempo, l'articolo 4 della nuova legge enuncia il principio di non retroattività rispetto ai fatti e agli atti anteriori alla sua entrata in vigore, salvo diversa previsione normativa. Per i contratti stipulati prima del 1° giugno 2026 occorre pertanto verificare l'applicabilità della disciplina previgente e le specifiche disposizioni transitorie, anche con riferimento ai termini di prescrizione.[4]

L'articolo 829, comma 3, si applica qualora circostanze eccezionali di carattere generale, che non potevano essere previste al momento della conclusione del contratto, compromettano l'equilibrio contrattuale e minino le basi su cui è stata effettuata la valutazione finanziaria della *muqawala*.

Ove ricorrano tali presupposti, il tribunale dispone di un'ampia gamma di possibili rimedi. Può ripristinare l'equilibrio

contrattuale prorogando i termini, aumentando o riducendo il compenso dell'appaltatore o, in ultima istanza, risolvendo il contratto.[5]

L'importanza della disposizione non deve essere sopravvalutata. Non si tratta di una clausola legale di adeguamento dei prezzi e non consente agli appaltatori di trasferire il normale rischio commerciale ai committenti. L'appaltatore deve dimostrare l'esistenza di una circostanza generale eccezionale e imprevedibile e illustrare in che modo tale evento abbia compromesso la base finanziaria su cui era stato determinato il prezzo del contratto.

1.2. Arabia Saudita: il prezzo a corpo rimane il punto di partenza

L'articolo 471 della Legge saudita sulle transazioni civili adotta una distinzione analoga.

I normali aumenti del prezzo dei materiali, della manodopera o di altre spese non danno diritto all'appaltatore di aumentare il corrispettivo a corpo concordato. Tuttavia, qualora circostanze generali eccezionali e imprevedibili compromettano l'equilibrio degli obblighi contrattuali delle parti e invalidino la base su cui era stato stimato il prezzo, il tribunale può ripristinare l'equilibrio contrattuale.

I rimedi disponibili comprendono la proroga del termine di esecuzione, l'aumento o la riduzione del compenso, oppure la risoluzione del contratto.[6]

1.3. Il confronto con il diritto italiano e inglese

I lettori italiani riconosceranno alcuni aspetti di questo approccio nell'articolo 1664 del codice civile italiano. Il confronto è utile, ma non va spinto troppo oltre. Ai sensi dell'articolo 1664, le variazioni imprevedibili dei costi dei materiali o della manodopera devono determinare una variazione superiore a un decimo del prezzo totale concordato, e la revisione è limitata all'eccedenza rispetto a tale soglia. Tale soglia non dovrebbe essere importata nelle disposizioni degli Emirati Arabi Uniti e dell'Arabia Saudita, che stabiliscono criteri propri.[7]

Il diritto inglese parte da una posizione sostanzialmente diversa. Non esiste un potere giudiziario generale equivalente che consenta di rideterminare il prezzo di un contratto semplicemente perché l'adempimento è diventato sostanzialmente più costoso. Il meccanismo contrattuale di adeguamento del prezzo, se previsto, assume quindi particolare importanza. L'istituto inglese della frustration ha presupposti ben più rigorosi: richiede un cambiamento radicale nella natura dell'obbligazione contrattuale e, ove applicabile, comporta lo scioglimento del contratto anziché la revisione del prezzo.[8]

La lezione pratica è chiara. Un appaltatore che intenda presentare una domanda di riequilibrio contrattuale per eccessiva onerosità sopravvenuta ai sensi della legislazione degli Emirati Arabi Uniti o dell'Arabia Saudita dovrebbe conservare le prove che dimostrino come è stato calcolato il prezzo originario e in che modo l'evento eccezionale abbia influito su tali presupposti. Preventivi dell'epoca, ipotesi di approvvigionamento, programmi e registrazioni dei costi possono diventare prove fondamentali.

Allo stesso modo, una richiesta di rinegoziazione non deve essere confusa con il diritto di sospendere l'adempimento. L'articolo 97 della legge saudita, ad esempio, impedisce espressamente a una parte di rifiutare semplicemente l'adempimento solo perché è stata richiesta una rinegoziazione.[9]

2. Quando emergono problemi nell'esecuzione

Lo stesso progetto è ora in ritardo rispetto al programma. Le saldature non superano ripetutamente le ispezioni. Il committente minaccia di incaricare un altro appaltatore per completare i lavori e addebitare i costi risultanti all'appaltatore originario.

Sorgono due questioni distinte: il committente può intervenire e quali sono le conseguenze finanziarie che ne derivano?

2.1. Emirati Arabi Uniti: poteri di intervento più forti e chiari

L'articolo 818 del nuovo codice civile emiratino rappresenta un importante sviluppo.

Qualora l'appaltatore esegua i lavori in modo difettoso o in contrasto con il contratto, il committente può inviare una diffida richiedendo l'adempimento e la rettifica entro un termine ragionevole. Se l'appaltatore non provvede alla rettifica entro tale termine, il committente può, dopo aver accertato i fatti rilevanti, chiedere la risoluzione del contratto o incaricare un altro appaltatore di completare o correggere i lavori a spese dell'appaltatore originario.

Il cambiamento procedurale è significativo. L'articolo 877 del vecchio codice emiratino faceva espressamente riferimento alla necessità di ottenere un'autorizzazione giudiziaria prima di poter incaricare un altro appaltatore a spese dell'appaltatore inadempiente. L'articolo 818, comma 2, non ripete tale requisito.[10]

Ciò non conferisce ai committenti il diritto illimitato di sostituire gli appaltatori ogni volta che sorgono difficoltà. La procedura prevista dalla legge rimane importante: deve essere data comunicazione, di norma deve essere concessa una ragionevole opportunità di porre rimedio all'inadempimento e devono essere accertati i fatti rilevanti. La mancata riproduzione dell'autorizzazione giudiziaria nel nuovo articolo 818 non rende, inoltre, irrilevanti le eventuali controversie sull'effettivo inadempimento, sulla regolarità della diffida o sulla legittimità e sui costi dell'intervento sostitutivo, che restano soggette alle regole applicabili.

L'articolo 818, comma 3, individua inoltre le circostanze in cui è possibile richiedere la risoluzione immediata senza concedere un termine per la sanazione, tra cui i casi in cui la correzione dei difetti sia impossibile o incompatibile con il contratto, in cui il ritardo renda del tutto improbabile il completamento tempestivo, in cui l'appaltatore dimostri l'intenzione di non adempiere o in cui l'appaltatore stesso renda impossibile l'adempimento.

Anche in questo caso, la formulazione è importante. Il diritto previsto dalla legge di richiedere la risoluzione non dovrebbe essere automaticamente considerato come un diritto contrattuale di risolvere unilateralmente il contratto con una semplice comunicazione.

2.2. Arabia Saudita: principio simile, procedura diversa

Anche l'articolo 466 del codice civile saudita adotta un meccanismo di diffida con assegnazione di un termine per adempiere. Se l'appaltatore non pone rimedio alla violazione entro il termine ragionevole specificato dal committente, quest'ultimo può chiedere la risoluzione del contratto o provvedere al completamento o alla correzione a spese dell'appaltatore.

Esiste, tuttavia, un'importante differenza procedurale.

L'articolo 466 fa riferimento all'articolo 167, in base al quale l'adempimento sostitutivo a spese del debitore richiede di norma l'autorizzazione del tribunale. Si applica un'eccezione in circostanze urgenti.[11]

Ciò illustra perché non si debba dare per scontato che disposizioni apparentemente simili nelle giurisdizioni limitrofe del Golfo operino in modo identico.

È altrettanto importante considerare come tali disposizioni di legge potrebbero essere interpretate e applicate dai tribunali. La codificazione non opera in modo isolato dalla tradizione giuridica in cui operano i tribunali. Ciò è particolarmente rilevante in Arabia Saudita, dove l'interpretazione e l'applicazione della Legge sulle transazioni civili, recentemente emanata, rimangono strettamente legate ai principi della *Sharia*. Tali principi attribuiscono grande importanza alla giustizia, all'equità e alla prevenzione di esiti ingiusti. Di conseguenza, la formulazione di una

disposizione di legge non costituisce necessariamente il punto finale dell'analisi ai sensi del diritto saudita: la sua applicazione deve essere considerata anche nel quadro dei principi della *Sharia*, secondo i criteri di rinvio previsti dalla stessa legge.[12]

2.3. Risarcimento per ritardi: "concordato" non significa sempre "intangibile"

Le conseguenze economiche dei problemi nell'esecuzione si manifestano spesso attraverso il risarcimento forfettario o concordato per il ritardo.

Ai sensi dell'articolo 340 del nuovo codice emiratino, le parti possono concordare in anticipo un risarcimento, ma l'importo rimane soggetto al controllo giudiziario. Il tribunale può ridurre il risarcimento concordato qualora il debitore dimostri che esso sia eccessivo o che l'obbligazione sottostante sia stata parzialmente adempiuta. Il risarcimento può inoltre essere ridotto quando la condotta colposa del creditore abbia concorso a causare o aggravare il danno; il tribunale può invece negarlo quando la colpa del creditore risulti prevalente su quella del debitore.

Al contrario, il creditore può ottenere un risarcimento superiore all'importo concordato qualora venga accertata una frode o una colpa grave. Queste norme sono imperative.[13]

L'articolo 179 del codice civile saudita adotta un quadro normativo affine, ma non identico. Di particolare rilevanza è il fatto che il risarcimento concordato non è dovuto se il debitore dimostra che il creditore non ha subito alcun danno. Esso può inoltre essere ridotto se eccessivo o qualora l'obbligo originario sia stato parzialmente adempiuto, e può essere aumentato qualora la frode o la grave negligenza abbiano causato una perdita superiore all'importo concordato. Anche queste norme sono imperative.[14]

Il contrasto con il diritto inglese è ancora una volta significativo. Una clausola di risarcimento forfettario valida secondo il diritto inglese non viene semplicemente adeguata dal tribunale per corrispondere al danno infine dimostrato. La disciplina inglese sulle clausole penali richiede invece di valutare, in linea di massima, se l'obbligazione secondaria imponga un pregiudizio del tutto sproporzionato rispetto all'interesse legittimo della parte non inadempiente a far valere l'obbligazione principale.[15]

Per i team di progetto, il messaggio è che l'importo giornaliero pattuito per il ritardo non esaurisce l'analisi. Il ritardo causato dal committente, l'adempimento parziale, il danno effettivo e le circostanze che hanno determinato il ritardo possono tutti diventare rilevanti a seconda della legge applicabile.

3. Quando il committente recede dal contratto

Il terzo scenario è fondamentalmente diverso.

L'appaltatore sta svolgendo il proprio lavoro in modo corretto. Non si registrano ritardi gravi né difetti nell'esecuzione dei lavori. Il comitato di investimento del committente ha semplicemente cambiato i propri piani e non intende più portare avanti il progetto.

Il committente può recedere dal contratto?

3.1. Emirati Arabi Uniti: un diritto di recesso espressamente previsto dalla legge

L'articolo 836 del nuovo codice civile emiratino fornisce una risposta chiara.

Prima del completamento, il committente può recedere dal contratto di *muqawala* e sospenderne l'esecuzione, a condizione che l'appaltatore sia indennizzato per le spese sostenute, i lavori completati e il profitto che avrebbe realizzato se i lavori fossero stati portati a termine.

Il tribunale può ridurre l'indennizzo per il mancato guadagno qualora le circostanze lo rendano equo. In particolare,

devono essere dedotti i risparmi derivanti dal recesso e gli importi ricavati dalla riassegnazione delle risorse dell'appaltatore ad altri lavori.[16]

La disposizione va letta congiuntamente a qualsiasi clausola di recesso discrezionale (*termination for convenience*). Le parti dovrebbero definire espressamente il diritto di recesso e i relativi pagamenti, verificando al contempo l'efficacia di eventuali esclusioni o limitazioni dell'indennizzo previsto dalla legge.

Si tratta di un chiarimento importante. Le disposizioni in materia di edilizia della precedente Legge sulle transazioni civili degli Emirati Arabi Uniti non contenevano un diritto generale espresso equivalente, sebbene il recesso discrezionale non fosse del tutto sconosciuto nella giurisprudenza degli Emirati Arabi Uniti.

La nuova legge conferisce quindi a tale concetto un chiaro fondamento legislativo.

Per gli appaltatori, tuttavia, la disposizione non dovrebbe essere fraintesa come un diritto a ricevere l'intero saldo non pagato del contratto. Il lucro cessante non è la stessa cosa del prezzo contrattuale non pagato. Le spese evitate, i risparmi e la possibilità di riassegnare le risorse possono ridurre in modo sostanziale l'importo recuperabile.

Esiste un punto di riferimento comparativo molto simile nell'articolo 1671 del codice civile italiano, che consente al committente di recedere dal contratto indennizzando l'appaltatore per le spese sostenute, il lavoro eseguito e il lucro cessante.[17]

3.2. L'Arabia Saudita adotta un approccio diverso

L'articolo 476 del codice saudita non dovrebbe essere considerato come una disposizione equivalente in materia di recesso discrezionale.

Esso consente a ciascuna delle parti di richiedere la risoluzione qualora una circostanza urgente incida sull'obbligo di tale parte nell'esecuzione del contratto, a condizione che si risarcisca l'altra parte per il danno che ne deriva.

L'esistenza di una circostanza urgente che incida sull'adempimento è fondamentale: l'articolo 476 non conferisce semplicemente al committente un diritto legale generale di abbandonare un progetto a causa di un cambiamento delle proprie priorità commerciali.[18]

Qualsiasi diritto contrattuale di risoluzione deve quindi essere analizzato in base ai propri termini.

3.3. Diritto inglese: il contratto è fondamentale

Secondo il diritto inglese, il punto di partenza è il contratto stesso. Contiene una clausola di recesso discrezionale? Chi può esercitarla? Quale preavviso è richiesto? Quale risarcimento ne deriva?

La recente sentenza nella causa *Svella Connect Limited* contro Virgin Media Limited [2026] EWHC 2223 (TCC) illustra ancora una volta l'importanza dell'effettivo accordo tra le parti. Il tribunale ha escluso la sussistenza degli obblighi impliciti di buona fede invocati nei dettagliati accordi quadro e di transazione, tenendo conto delle disposizioni espresse relative all'assegnazione dei lavori e alla risoluzione. La sua rilevanza, ai fini del presente confronto, risiede nella necessità di rispettare la struttura contrattuale concordata: la decisione concerne soprattutto la possibilità di ricavare obblighi impliciti di buona fede, e non stabilisce un diritto generale di annullare i lavori di costruzione senza indennizzo.[19]

In assenza di un fondamento contrattuale o legale per lo scioglimento, il committente che abbandona un progetto potrebbe rendersi a sua volta inadempiente.

Ciò rende gli aspetti economici della risoluzione una questione da affrontare già in fase di redazione del contratto, piuttosto che un aspetto da considerare solo quando il progetto è già in difficoltà. I costi derivanti dagli impegni di

approvvigionamento già assunti, le spese di smobilitazione, i risparmi, la riassegnazione delle risorse e il margine sui lavori non eseguiti dovrebbero essere tutti presi in considerazione durante la negoziazione delle clausole di recesso.

4. Cosa comportano le riforme per i committenti e gli appaltatori?

I cambiamenti favoriscono gli appaltatori o i committenti?

Non esiste una risposta univoca.

I poteri del committente sono più chiari e, sotto certi aspetti, ai sensi della nuova legge degli Emirati Arabi Uniti, più forti. Allo stesso tempo, i rimedi a disposizione dell'appaltatore sono espressi in modo più chiaro, in particolare in relazione a eccezionali perturbazioni dell'equilibrio contrattuale e alle conseguenze finanziarie della decisione del committente di interrompere un progetto.

Ma rimedi più chiari non significano un recupero più facile. I fatti, la procedura e la redazione del contratto rimangono determinanti.

Per le parti coinvolte in progetti edilizi nel Golfo, sei buone pratiche da seguire:

- *Conoscere il punto di partenza giuridico.* Prendere nota della legge applicabile, delle disposizioni transitorie, del foro competente e del probabile luogo di esecuzione forzata. Gli appalti pubblici e altri regimi speciali potrebbero richiedere un'analisi separata.
- *Leggere le disposizioni finanziarie nel loro insieme.* L'adeguamento dei prezzi, le comunicazioni, le proroghe dei termini, i risarcimenti per ritardi, le limitazioni di responsabilità e i pagamenti in caso di risoluzione non dovrebbero essere esaminati isolatamente. Le parti dovrebbero inoltre identificare quali disposizioni di legge siano imperative.
- *Documentare i presupposti del prezzo originario.* Conservare preventivi, stime, ipotesi di approvvigionamento e il programma di riferimento. In caso di circostanze eccezionali, distinguere le loro conseguenze dai normali superamenti dei costi.
- *Integrare i termini per le comunicazioni contrattuali nel calendario di progetto.* Tenere un registro delle comunicazioni con chiare responsabilità per l'emissione e la risposta alle stesse. Le comunicazioni di diffida, i difetti e le misure correttive proposte dovrebbero essere documentati contestualmente.
- *Rivedere l'esposizione contrattuale durante il progetto.* Le revisioni commerciali e legali periodiche dovrebbero prendere in considerazione le proroghe dei termini, i ritardi causati dal committente, le prove delle perdite e la potenziale esposizione al risarcimento concordato.
- *Prepararsi alla risoluzione del contratto prima che questa avvenga.* Conservare la documentazione relativa al lavoro completato, ai costi relativi agli impegni già assunti, alle spese di smobilitazione, all'utile netto previsto, ai costi evitati e a eventuali riassegnazioni.

È inoltre opportuno tenere presente un'ultima distinzione. La legge applicabile, la sede dell'arbitrato e il luogo di esecuzione forzata sono questioni distinte. La scelta di Londra come sede dell'arbitrato non comporta, di per sé, l'applicabilità del diritto sostanziale inglese. Allo stesso modo, una clausola che designa il diritto inglese come legge applicabile non esclude necessariamente le norme imperative o le considerazioni di ordine pubblico pertinenti nel luogo di esecuzione del contratto o di esecuzione forzata. In Arabia Saudita, le considerazioni relative alla *Sharia* rimangono particolarmente rilevanti in sede di esecuzione forzata.

5. Dalle norme di legge alle prassi di progetto

Un codice civile non può impedire che un progetto edilizio si trovi in difficoltà.

Ciò che le recenti codificazioni del Golfo possono fare è rendere più prevedibili alcune delle conseguenze giuridiche. Le riforme degli Emirati Arabi Uniti forniscono ai committenti strumenti più chiari per rispondere alle inadempienze e un meccanismo esplicito per recedere da un progetto, offrendo al contempo agli appaltatori basi normative più chiare per il riequilibrio contrattuale in caso di eccessiva onerosità e per il risarcimento. La codificazione dell'Arabia Saudita fornisce un quadro più sistematico per molte delle stesse questioni ricorrenti nel settore edile, ma spesso raggiunge un equilibrio diverso.

In questa prospettiva, il tratto comune delle riforme non è l'attribuzione di un vantaggio stabile a una delle parti, ma una maggiore leggibilità delle condizioni alle quali il rischio economico, il rischio di inadempimento e il costo del recesso possono essere distribuiti o corretti. Restano decisive le differenze tra gli ordinamenti e, soprattutto, il modo in cui le norme interagiscono con il contratto concretamente stipulato.

Per i committenti e gli appaltatori internazionali, il punto più importante non è quindi semplicemente sapere che la legge è cambiata. Si tratta piuttosto di tradurre tali cambiamenti nella redazione dei contratti, nella gestione dei progetti, nella conservazione delle prove e nel processo decisionale commerciale.

È questo che determina se il rimedio legale rimanga una disposizione interessante nel codice civile o diventi un rimedio efficace quando il progetto inizia ad andare male.

Il presente articolo riflette la situazione al 30 settembre 2026 e affronta alcuni aspetti selezionati delle leggi civili degli Emirati Arabi Uniti e dell'Arabia Saudita relativi ai contratti di appalto. Esso non tratta tutti i regimi speciali applicabili, le disposizioni transitorie o le variazioni contrattuali e non costituisce una consulenza legale. I riferimenti alla legge degli Emirati Arabi Uniti riguardano la legge federale onshore e non i regimi giuridici separati del DIFC o dell'ADGM.

---

[1] Emirati Arabi Uniti, decreto-legge federale n. 25 del 2025, promulgante la Civil Transactions Law, artt. 1-3 del decreto (entrata in vigore: 1° giugno 2026), portale istituzionale UAE Legislation; Arabia Saudita, Civil Transactions Law, regio decreto n. M/191 del 18 giugno 2023, traduzione inglese a cura del Bureau of Experts at the Council of Ministers.

[2] Sul diritto delle costruzioni nel Golfo, cfr. M. Grose, Construction Law in the United Arab Emirates and the Gulf, 2ª ed., Wiley, 2026, cap. 2; N. Ikram e G. Parlascino, «The UAE's New Civil Code», in Construction Law International, 21(2), 2026.

[3] Emirati Arabi Uniti, legge federale n. 5 del 1985 (precedente Civil Transactions Law), artt. 249 e 887, richiamati ai fini della comparazione con la disciplina oggi vigente.

[4] Emirati Arabi Uniti, decreto-legge federale n. 25 del 2025, Civil Transactions Law, art. 4, comma 1 (principio di non retroattività), e artt. 6-7 (disposizioni transitorie in materia di termini); v. altresì N. Ikram e G. Parlascino, «The UAE's New Civil Code: implications for construction projects», in Construction Law International, vol. 21, n. 2, luglio 2026, sezione «Scope of application».

[5] Emirati Arabi Uniti, Civil Transactions Law del 2025, art. 829, commi 1-3: permanenza del principio del prezzo a corpo e riequilibrio in caso di circostanze generali eccezionali e imprevedibili.

[6] Arabia Saudita, Civil Transactions Law, art. 471, commi 1-3, testo inglese del Bureau of Experts, Official Translation Department (la versione araba resta il testo normativo determinante).

[7] Italia, codice civile, art. 1664, comma 1: revisione del prezzo in caso di variazioni imprevedibili del costo dei materiali o della mano d'opera superiori al decimo del prezzo complessivo convenuto, limitatamente alla differenza eccedente il decimo.

[8] Per i principi del diritto inglese in materia di costruzioni, hardship e frustration, v. V. Ramsey, S. Hughes e P. Stansfield (a cura di), Keating on Construction Contracts, 12ª ed., Sweet & Maxwell, Londra, 2024; sul requisito del mutamento radicale della prestazione, Davis Contractors Ltd v Fareham Urban District Council [1956] AC 696 (HL).

[9] Arabia Saudita, Civil Transactions Law, art. 97, commi 1-3: richiesta di negoziazione per sopravvenienze eccezionali, permanenza dell'obbligo di adempiere e possibile intervento giudiziale.

[10] Emirati Arabi Uniti, Civil Transactions Law del 2025, art. 818, commi 2-3; per il quadro previgente, legge federale n. 5 del 1985, art. 877. La mancata riproduzione del requisito di autorizzazione nel nuovo art. 818 non esclude la necessità di verificare le altre regole processuali e contrattuali applicabili.

[11] Arabia Saudita, Civil Transactions Law, artt. 466, commi 1-2, e 167, lett. b): l'esecuzione sostitutiva necessita ordinariamente dell'autorizzazione giudiziale; in caso di urgenza può procedersi senza tale autorizzazione.

[12] Arabia Saudita, Civil Transactions Law, art. 1, comma 1: in assenza di disciplina applicabile, la legge richiama dapprima le regole generali contenute nelle disposizioni conclusive e, in mancanza, le norme derivate dalla Sharia più coerenti con la legge.

[13] Emirati Arabi Uniti, Civil Transactions Law del 2025, art. 340, commi 1-5; in particolare, comma 3: riduzione quando la colpa del creditore ha contribuito al danno; possibile mancata liquidazione quando tale colpa prevale su quella del debitore.

[14] Arabia Saudita, Civil Transactions Law, artt. 178-179: l'art. 179 esclude il risarcimento concordato in caso di assenza di danno comprovata dal debitore, ne prevede riduzione o aumento in presenza delle condizioni normativamente indicate e sancisce la nullità dei patti contrari.

[15] Supreme Court of the United Kingdom, Cavendish Square Holding BV v Talal El Makdessi; ParkingEye Ltd v Beavis [2015] UKSC 67, 4 novembre 2015, sul criterio della sproporzione rispetto all'interesse legittimo protetto dall'obbligazione secondaria.

[16] Emirati Arabi Uniti, Civil Transactions Law del 2025, art. 836, commi 1-2: recesso del committente prima del completamento, indennizzo e deduzione dei risparmi e degli utili derivanti dalla riallocazione del tempo dell'appaltatore.

[17] Italia, codice civile, art. 1671 («Recesso unilaterale dal contratto»), per l'indennizzo delle spese sostenute, dei lavori eseguiti e del mancato guadagno.

[18] Arabia Saudita, Civil Transactions Law, art. 476: risoluzione per circostanza sopravvenuta incidente sull'obbligo di esecuzione e risarcimento della controparte.

[19] England and Wales, High Court of Justice, Technology and Construction Court, Svella Connect Limited v Virgin Media Limited [2026] EWHC 2223 (TCC), Pepperall J, 26 agosto 2026, specialmente parr. 56-88, 90-114 e 115-141: criteri per l'integrazione del contratto mediante obblighi impliciti di buona fede, non riconoscimento di un diritto generale di recesso senza indennizzo.

FONTI NORMATIVE E GIURISPRUDENZIALI

Emirati Arabi Uniti, decreto-legge federale n. 25 del 2025, Promulgating the Civil Transactions Law, testo istituzionale in UAE Legislation; in vigore dal 1° giugno 2026.

Emirati Arabi Uniti, legge federale n. 5 del 1985, Civil Transactions Law, testo previgente.

Arabia Saudita, Civil Transactions Law, regio decreto n. M/191 del 18 giugno 2023, testo ufficiale arabo e traduzione inglese del Bureau of Experts at the Council of Ministers, Official Translation Department.

Italia, codice civile, artt. 1664 e 1671.

Supreme Court of the United Kingdom, Cavendish Square Holding BV v Talal El Makdessi; ParkingEye Ltd v Beavis [2015] UKSC 67, 4 novembre 2015.

House of Lords, Davis Contractors Ltd v Fareham Urban District Council [1956] AC 696.

High Court of Justice, Technology and Construction Court, Svella Connect Limited v Virgin Media Limited [2026] EWHC 2223 (TCC), 26 agosto 2026.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

Dennys Nicholas, Clay Robert (a cura di), *Hudson's Building and Engineering Contracts*, 14ª ed., Sweet & Maxwell, Londra, 2020.

Grose Michael, *Construction Law in the United Arab Emirates and the Gulf*, 2ª ed., John Wiley & Sons, Hoboken, 2026.

Ikram Nabeel, Parlascino Giuliano, *The UAE's New Civil Code: implications for construction projects*, in Construction Law International, vol. 21, n. 2, luglio 2026, Country Updates: UAE, International Bar Association, ISSN 1819-1371 (pubblicato online il 3 agosto 2026).

Ramsey Vivian, Hughes Simon, Stansfield Piers (a cura di), *Keating on Construction Contracts*, 12ª ed., Sweet & Maxwell, Londra, 2024.

*** This work is peer-reviewed ***

Copyright © Author(s). Licensed under CC BY 4.0.

DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.24003080 · ARK: ark:/56778/11486

AEQUITAS MAGAZINE
Journal of Law and Legal Culture • ISSN 3035-4803
Diamond Open Access | Double-Blind Peer-Reviewed | No APC | CC BY 4.0
Indexed in DOAJ · OpenAlex · ROAD

Published by Aequitas Magazine (Tax Code 93089850635)
Cultural Association for Legal Studies and Research

AEQUITAS MAGAZINE

Journal of Law and Legal Culture

Ius est ars boni et aequi

Journal ISSN 3035-4803 | Portal ISSN 3035-0271

www.aequitasmagazine.it

The Strait of Hormuz after the Ramadan War: Iran’s Legal Position and the International Law of the Sea

Mohamad Sabeti · © 09-11-2026



DOI https://doi.org/10.5281/zenodo.24002805

ARK ark:/56778/11483

License: Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Keywords: 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS); maritime services; Strait of Hormuz; territorial sovereignty; transit tolls

How to cite this article / Come citare questo articolo

Sabeti, M. (2026). *The Strait of Hormuz after the Ramadan War: Iran’s Legal Position and the International Law of the*

Sea. Aequitas Magazine, 11, 13-28.

DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.24002805

ABSTRACT *The Strait of Hormuz is one of the world's most important international waterways, playing a pivotal role in global energy transportation and international trade. Its geopolitical and legal significance has drawn particular attention to the application of different regimes under the law of the sea, especially the regime of transit passage. This study examines the legal position of the Islamic Republic of Iran in the Strait of Hormuz in light of the rules of international law of the sea, the provisions of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), and Iran's official positions. It also analyses the possibility of levying charges for maritime services within the framework of international law of the sea. Although the regime of transit passage safeguards freedom of navigation through international straits, coastal States retain certain regulatory powers concerning navigational safety, traffic management, and the protection of the marine environment. Furthermore, international legal scholarship distinguishes between transit tolls and charges for services actually rendered. The latter may be permissible under international law, provided that the applicable legal principles are respected and the charges are proportionate to the services provided. The distinction adopted in this article is a qualified one: the existence of a maritime service does not, by itself, establish a right to make payment a condition of passage. The legal basis for the charge, its connection to an identifiable service and its effects upon navigation must be independently assessed.*

SUMMARY: 1. Introduction - 2. Literature Review - 3. Theoretical and Analytical Framework - 4. Geopolitical Significance - 5. Geoeconomic Significance - 6. Geostrategic Dimensions - 7. Legal Regime of International Straits - 8. Maritime-Service Charges - 9. Conclusion.

---

1. Introduction

The Strait of Hormuz is one of the most important and strategically sensitive waterways in the contemporary international legal order. Its vital role in connecting the Persian Gulf to the Gulf of Oman has made it a focal point of global energy trade and maritime security. According to international estimates, a substantial share of the world's oil exports passes through this route, making the Strait of Hormuz not merely a geographical feature but also a complex legal, political, and security issue.

Under the international law of the sea, straits used for international navigation are subject to a specific legal regime, which is governed by Part III of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). This regime seeks to strike a balance between two fundamental principles: on the one hand, the sovereignty of coastal States and, on the other, the freedom of international navigation. Nevertheless, the interpretation of this balance has long been a source of disagreement between coastal States and maritime powers.

In this context, the Islamic Republic of Iran, as one of the principal coastal States bordering the Strait of Hormuz, has consistently emphasised the need to take account of the sovereignty, security, and environmental dimensions of this waterway.

The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) is a comprehensive instrument of international law governing maritime affairs. It was adopted in Montego Bay, Jamaica, in 1982, following more than a decade of intensive negotiations within the framework of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea. The Convention emerged in response to significant developments in the exploitation of marine resources, the expansion of commercial and military fleets, and growing disputes between coastal States and maritime powers. One of the most

contentious issues during its negotiation was the determination of the legal regime governing passage through international straits. Some States emphasised the principle of territorial sovereignty and the application of the regime of innocent passage, whereas others insisted on safeguarding freedom of navigation through vital international routes. The resulting Convention established the regime of transit passage in Part III as an attempt to reconcile the sovereignty of coastal States with the requirements of international navigation. Nevertheless, the implementation of this regime has continued to give rise to differing interpretations and to political and security tensions between States.3

From Iran's perspective, the Strait of Hormuz is not merely an international passageway; it is an integral part of the country's vital security and geopolitical environment, where any instability may have direct consequences for national security and the national economy.

It should be noted that the Islamic Republic of Iran is not a party to the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). In its interpretative declaration made upon signing the Convention, Iran expressed the view that the provisions governing transit passage should not be available to States that are not parties to the Convention. Iran's official position is also that the transit passage regime applicable to the Strait of Hormuz does not constitute a generally binding rule of customary international law. Instead, Iran regards innocent passage as the applicable legal basis for passage through its territorial sea. Nevertheless, for the purpose of examining the scope under international law for levying charges for maritime services, this study also considers the provisions of UNCLOS and relevant scholarly interpretations.

For the purpose of the present analysis, treaty provisions, customary international law and Iran's own interpretative position must be kept analytically separate. Iran's declaration upon signature of UNCLOS on 10 December 1982 treats transit passage as a contractual advantage created through negotiation, while other States, including the United States, regard substantial aspects of that regime as customary international law (United Nations Treaty Collection, 1982; Kraska, 2014). This divergence cannot be settled merely by invoking the text of UNCLOS against a non-party. The existence and scope of any customary obligation require an assessment of sufficiently general State practice together with acceptance as law, in accordance with the International Law Commission's 2018 conclusions. Iran's objection is therefore relevant evidence of its legal position, but it does not, by itself, establish the content of the general customary rule.

The fundamental challenge in the international law of the sea lies in determining the precise boundary between sovereignty and the limitations arising from the applicable passage regime. This gives rise to the central question: are coastal States bordering international straits merely passive observers of maritime traffic, or do they retain active regulatory, supervisory, and even financial powers?

The imposition of charges on vessels passing through international straits is another contentious issue in the law-of-the-sea literature. While some traditional interpretations regard any charge imposed merely for passage as inconsistent with the principle of freedom of navigation, other, more recent approaches distinguish between transit tolls and charges for maritime services, seeking to identify a legal basis for a more active role for coastal States.

Accordingly, the present study is not confined to a theoretical examination of the passage regime. Rather, it addresses a more fundamental question: to what extent does contemporary international law permit the scope of coastal State sovereignty over international straits to be reconceptualised, particularly with regard to the regulation of passage and the levying of charges for services?

Recent regional security developments, particularly the Ramadan War and its consequences, have further underscored the importance of reassessing the Islamic Republic of Iran's legal policy concerning the Strait of Hormuz. These developments have heightened concerns about maritime security and brought the Strait's significance as an element of Iran's deterrence and national interests into sharper focus. Although the Ramadan War did not, in itself, alter the legal

regime governing international straits, it has reinforced the need to examine how existing capacities under international law may be used to exercise regulatory powers, ensure navigational safety, protect the marine environment, and provide public maritime services.

Focusing on the Strait of Hormuz, this article adopts an analytical approach grounded in international legal scholarship to examine whether, despite the constraints imposed by the transit passage regime, international law leaves scope for coastal States to exercise regulatory and economic powers. In this context, the distinction between the prohibition on transit tolls and the permissibility of charges for services actually rendered is central to the legal analysis.

2. Literature Review

Previous studies on the Strait of Hormuz have mainly examined its geopolitical, strategic, security, and historical significance. Recent research has focused on the potential closure of the Strait, its legal and political implications, and its role in regional deterrence (Esmaeili and Heydari, 2025; Ahmadi-Nejad et al., 2025). Earlier studies addressed Iran's defence capabilities and the geostrategic importance of the Strait and the Makran coast (Biravand, 2023; Karami, 2020). Other research examined Iran–Oman relations and the historical and geopolitical significance of the Persian Gulf (Naderizadeh et al., 2021; Jafari Valdani, 1992, 1997; Faleh-Tabar, 1992).

Despite these contributions, limited attention has been paid to an integrated legal analysis of the transit passage regime and the extent to which coastal States, particularly Iran, may impose charges for maritime services. This study seeks to address this research gap.4

The most closely related recent legal discussion includes Kraska's study of the conflicting Iranian and United States approaches to the Strait (2014), Southey's analysis of the proposed Iranian regulatory regime (2026), and Mohamed's examination of the distinction between transit tolls and service charges (2026). Mohamed specifically addresses Articles 26, 42 and 43 UNCLOS and the historical treatment of passage charges. Consequently, the contribution of the present article cannot rest upon claiming that the distinction itself has received no attention. Its more specific purpose is to examine that distinction through the interaction of Iran's interpretative declaration, coastal-State regulatory responsibilities and the practical conditions under which a service-related charge could be defended. In this respect the inquiry remains legal and evaluative, rather than a validation of any particular governmental measure.

3. Theoretical and Analytical Framework of the Study

3.1. The Theory of Balancing Coastal State Sovereignty and Freedom of Navigation

The theoretical foundation of this study rests on the premise that the international law of the sea seeks to establish a balance between two competing interests: on the one hand, safeguarding the sovereignty, security, and interests of coastal States; and on the other, ensuring the free flow of navigation and international maritime communications.

Within this framework, the sovereignty of a coastal State is not absolute. Although a coastal State exercises sovereignty over its territorial sea, the exercise of that sovereignty must remain consistent with the recognized rights of foreign ships. For example, under the regime of innocent passage, the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) recognizes the right of ships of all States to pass through the territorial sea, while also allowing the coastal State to adopt regulations in areas such as navigational safety, environmental protection, and the regulation of maritime traffic.

This rationale applies even more strongly to international straits. Under the regime of transit passage, coastal States retain regulatory powers; however, these powers must not be exercised in a manner that effectively denies, impedes, or restricts the right of transit passage. Article 42 of UNCLOS authorizes coastal States to adopt regulations concerning matters such as navigational safety, maritime traffic management, and the prevention and control of pollution. Nevertheless, the same article stipulates that such regulations must not have the practical effect of denying or impairing the right of transit

passage.

3.2. The Theory of the Coastal State's Limited Regulatory Jurisdiction

Within this framework, a distinction can be drawn between the sovereign authority and the regulatory authority of a coastal State. A coastal State cannot, merely by virtue of its sovereignty over the territorial sea, impose any type of restriction or financial or administrative obligation on ships in transit. The exercise of a coastal State's authority in international straits must remain within the framework of the legal regime governing passage.

From this perspective, coastal State regulations are more likely to be legitimate when they are directly related to recognized objectives of international law, including navigational safety, environmental protection, maritime traffic management, and the provision of specific maritime services. Conversely, any measure whose primary purpose or effect is to transform the "right of passage" into a permission conditional upon the consent of the coastal State, or to create an economic obstacle to passage, requires closer scrutiny regarding its compatibility with the legal regime governing international straits.

3.3. The Theory of the Mutual Limitation of Sovereignty and Freedom of Navigation

Under this approach, the relationship between the coastal State and States using the Strait can be analyzed as one of mutual limitation. The coastal State is required to refrain from measures that unjustifiably impede international passage. Conversely, foreign ships are required, while transiting, to comply with the coastal State's legitimate and non-discriminatory regulations, as well as generally accepted rules concerning navigational safety and environmental protection.

This relationship is reflected in Articles 39 and 42 of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). Ships exercising transit passage must proceed through the Strait without delay and comply with generally accepted international regulations concerning navigational safety and the prevention of pollution. In return, coastal States may not adopt regulations that, in practice, deny or impair the right of transit passage.

Accordingly, this study will assess the legality of any restrictive policy adopted by Iran not solely on the basis of claims to territorial sovereignty, but according to three criteria: the objective of the regulation, the nature of the restriction, and its practical effects on international passage.

Methodologically, the analysis uses a doctrinal comparison of the applicable treaty rules, official interpretative declarations, international judicial reasoning, available State practice and recent legal scholarship. It distinguishes reported proposals from rules conclusively enacted or implemented, and stated governmental objectives from the actual legal and practical effects of a measure. Where the available record does not establish the precise service supplied, the vessel charged, or the conditions of enforcement, the legal assessment remains conditional.

3.4. Analytical Framework of the Study on the Strait of Hormuz

Based on the foregoing discussion, the theoretical framework of this study rests on the premise that Iran's legal policy toward the Strait of Hormuz can be analyzed along a spectrum ranging from "the exercise of sovereignty" to "the safeguarding of freedom of navigation." At one end of this spectrum lie Iran's sovereign, security, and economic interests, while at the other lie the rights of States and foreign vessels to use international maritime routes.

From this perspective, four key questions constitute the criteria for evaluating Iran's legal policy:

1. Does the Strait of Hormuz qualify as a strait used for international navigation under the international law of the sea?

2. What legal regime governs the passage of ships through the Strait?

3. To what extent may Iran, as a coastal State, regulate or restrict the passage of foreign ships?

4. Are Iran's financial, administrative, or security measures intended to facilitate the provision of legitimate maritime services, or do they effectively restrict the right of passage?

4. The Geopolitical and Strategic Significance of the Strait of Hormuz

The Strait of Hormuz, one of the world's most strategically important maritime passages, plays a fundamental role in international trade, particularly in the transportation of energy. A significant proportion of the world's oil and gas exports passes through this strait, making the global economy structurally dependent on its security and stability. 5Its geographical location between the Islamic Republic of Iran and Oman further enhances its geopolitical significance, transforming it into one of the most strategically sensitive areas in the international system. In the event of heightened tensions, the strait could become a high-risk route for maritime traffic, posing a serious threat to navigational safety and the continuity of global energy supplies 6.

The principle of transit passage is provided for under the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) with respect to straits used for international navigation. However, because the Islamic Republic of Iran is not a party to the Convention and in light of its official position, Iran has not accepted the transit passage regime as a binding rule of customary international law and maintains that the regime of innocent passage applies in its territorial sea. Accordingly, the passage of foreign vessels must take place within the framework of international law and in compliance with the applicable regulations of coastal States. Coastal States may adopt and enforce regulations in this regard, subject to the limits imposed by the relevant rules of international law.

Historically, the strategic location of the Strait of Hormuz has led Iran and Oman to attach considerable importance to controlling the surrounding coastlines and maritime routes. In historical naval strategies, control of the strait was regarded as a key element of maritime power, while dominance over it was associated with access to commercial routes and the ability to exert influence over regional and global affairs.

During various historical periods, including the Achaemenid, Parthian, and Sasanian eras, Iran's presence and influence in the areas surrounding the Strait of Hormuz and the Gulf of Oman have been documented.During these periods, the region was considered part of Iran's sphere of political and military influence. Economic objectives, particularly control over trade routes, and military objectives, including countering rival maritime powers, played an important role in the policies pursued at the time.

5. The Geoeconomic Significance of the Strait of Hormuz and the Role of Energy in Its Strategic Importance

From an economic perspective, the Strait of Hormuz is one of the world's most significant geopolitical and geoeconomic chokepoints. Its role extends far beyond that of a mere geographical passage. It constitutes a critical component of the global energy trade network and serves as one of the most sensitive links between energy producers and consumers worldwide. The strait's importance stems primarily from the structural dependence of global oil and gas markets on the uninterrupted flow of energy through this waterway. Consequently, any disruption to its operation could have immediate and far-reaching repercussions for the global economy. From an energy 9. perspective, the Strait of Hormuz is a major route for transporting crude oil and liquefied natural gas (LNG) from the Persian Gulf states to international markets. A substantial proportion of the energy exports of regional producers, including Saudi Arabia, Iraq, the United Arab Emirates, Kuwait, and Qatar, passes through this passage. This dependence has made the Strait of Hormuz a key component of global energy security, with any tension or instability in the area quickly reverberating through international energy markets.

The International Energy Agency's February 2026 factsheet provides a more precise quantitative reference point: in

2025, an average of approximately 20 million barrels per day of crude oil and oil products moved through the Strait, representing around one quarter of world seaborne oil trade. The same source estimates LNG movements through the Strait at just over 112 billion cubic metres in 2025, close to one fifth of global LNG trade (IEA, 2026). These figures should not be confused with the percentage of all oil produced or consumed worldwide, and illustrate the need to identify the denominator and reporting year when describing the Strait's economic importance.

The strait's significance is even more pronounced in the liquefied natural gas sector. A substantial share of global LNG trade passes through this route, and countries such as Qatar, one of the world's largest LNG exporters, depend heavily on the security of this waterway. As the global LNG market has become increasingly competitive, with the participation of major suppliers such as the United States, Russia, Australia, and other emerging producers, any disruption to traffic through the Strait of Hormuz could rapidly alter market shares and intensify global price volatility. Qatar's structural dependence on this route has therefore made stability in the Persian Gulf a strategic necessity for the country

Another important characteristic of the Strait of Hormuz is the limited availability of effective alternative routes. Although some countries have developed pipelines in recent years to reduce of this period. Iranian policy sought to establish and maintain control over the Strait of Hormuz, which required control over the coastlines on both sides of the strait. This strategic objective, according to the cited account, made Oman's inclusion within Iranian territory necessary and led to the characterization of the Strait of Hormuz as an internal strait of Iran. Iran's exercise of authority over the strait pursued two principal objectives: economic control over commercial transportation routes and military resistance to the maritime powers of the time, including the Greeks, Romans, and Ottomans. their dependence on maritime routes through the strait 1, the capacity of these pipelines remains limited compared with the region's substantial energy export volumes. Such infrastructure entails considerable construction and maintenance costs, and its capacity is insufficient to accommodate the entire volume of regional energy exports. These pipelines therefore serve primarily as supplementary routes rather than complete substitutes for maritime transportation 2

A substantial proportion of global oil trade continues to depend on maritime transportation, and the Strait of Hormuz occupies a particularly important position in this network. Any disruption to this route would affect not only producing countries but also major energy-consuming economies in Asia, Europe, and even the United States. Countries such as China, India, Japan, and South Korea obtain a significant share of their energy imports through this route, reinforcing global economic interdependence.

The distribution of oil trade by destination varies by year and by the definition of the flows measured; no percentage-based chart is reproduced here because the numerical series in the source manuscript was not supported by a traceable dataset.

Although the Strait of Hormuz geographically separates Iran and Oman, it also functions as an important maritime link between the two countries and has influenced their political and economic relations. Similarly, the Bosporus Strait in Türkiye connects the Black Sea to the Sea of Marmara while separating Europe from Asia, and it is recognized as an important route for international shipping. The Strait of Malacca in Southeast Asia is another major maritime corridor for global oil transportation, carrying a substantial volume of international energy trade. Likewise, the Strait of Gibraltar, a strategic passage between the Mediterranean Sea and the Atlantic Ocean, plays an important role in intercontinental maritime transit and is subject to an international legal regime governing passage by vessels. These straits simultaneously perform geopolitical, economic, and connectivity functions.

6. Geostrategic Dimensions and Security Implications of the Strait of Hormuz in the International System

Alongside its geoeconomic significance, the Strait of Hormuz occupies a prominent position in geostrategic calculations and international security. Owing to its location at the junction of the Persian Gulf, the Gulf of Oman, and the Indian

Ocean, the strait holds considerable strategic importance. In geopolitical literature, straits are often described as strategic chokepoints because control over them can directly affect global trade flows and the balance of power among States. Within this framework, the Strait of Hormuz serves a purpose that extends beyond maritime transportation, functioning as a strategic instrument within the international system.

6.1. The Impact of the Ramadan War on the Redefinition of the Islamic Republic of Iran's Legal Policy in the Strait of Hormuz

The Ramadan War and the resulting security developments, although they did not, according to some countries, alter the legal regime governing straits used for international navigation under international law, made it increasingly evident that the Islamic Republic of Iran needed to reconsider how it exercises its sovereign rights and jurisdiction over the Strait of Hormuz. The war demonstrated that the security of the Strait of Hormuz is not merely a matter of freedom of navigation or international trade; rather, it is directly linked to national security, defensive deterrence, energy security, and regional stability. Accordingly, Iran's legal policy has increasingly focused on utilizing the existing capacities of international law to safeguard national interests, manage this strategic passage through legal mechanisms, and ensure maritime safety.

The terminology 'Ramadan War' is retained as used in this manuscript to describe the hostilities and their consequences in 2026; it is not employed as a separate category of international law. The legal status of the Strait must accordingly be assessed independently from the political description of the conflict. Moreover, a proposal to collect revenue for general reconstruction, strategic deterrence or compensation for wartime damage must be distinguished from a narrowly calculated charge for a specific service rendered to an identifiable ship. The former objectives do not become maritime services merely through a change in terminology.

In this regard, Nevitt (2026) argues that recent military tensions in the Persian Gulf, although they have not altered the legal regime of transit passage, have created new challenges concerning the exercise of jurisdiction by coastal States and the safeguarding of maritime security in international straits.

Furthermore, recent developments have demonstrated the need to draw a clear distinction between the exercise of the coastal State's lawful jurisdiction and the imposition of restrictions on freedom of navigation. Accordingly, the Islamic Republic of Iran's stated legal policy should not automatically be interpreted as an attempt to restrict the passage of vessels. Its compatibility with international law depends on the content and practical effects of specific measures. As presented by Iranian authorities, it should be understood as an effort to make effective use of the recognized capacities of international law to ensure the safe, orderly, and sustainable management of the Strait of Hormuz. By emphasizing the coastal State's jurisdiction in areas such as navigational safety, environmental protection, search and rescue, maritime traffic control, and the provision of public services, this approach seeks to establish a balance between the principle of freedom of navigation and the coastal State's responsibility to maintain security in this international waterway.

An opposing interpretation must also be taken into account. In April 2026 the International Maritime Organization warned that introducing tolls in an international strait would create a dangerous precedent, emphasising the protection of passage under the law of the sea (Reuters, 9 April 2026). Contemporary commentary likewise questions the compatibility of compulsory permission requirements and charges calculated without reference to individual services with the rights of transiting vessels (Southey, 2026). These objections do not eliminate coastal-State jurisdiction over safety and pollution; they require a closer inquiry into the legal basis, economic design and enforcement of each measure.

The continued security of global energy supplies requires a strengthened role for coastal States in managing strategic waterways. Under such circumstances, the provision of services such as maritime traffic guidance and control systems, environmental risk monitoring, search and rescue, marine pollution response, improvements to safety infrastructure, and emergency management may be regarded as serving not only Iran's national interests but also those of the international

community. According to a report published by Reuters (2026), the question of charging for maritime services in the Strait of Hormuz has become an important issue in the international law of the sea and has also prompted a response from the International Maritime Organization. This development underscores the importance of precisely defining the limits of coastal States' jurisdiction in providing maritime services and collecting associated fees within the framework of international law.

7. The Legal Regime of International Straits and the Status of the Strait of Hormuz

The legal regime governing international straits has developed through the gradual evolution of the international law of the sea and a series of international conferences. Initial efforts in this field were undertaken at The Hague Conference of 1930, followed by the Geneva Conferences of 1958 and 1960, and ultimately culminated in the 1982 Conference in Jamaica, which resulted in the adoption of the United Nations Convention on the Law of the Sea. These developments demonstrate the importance of precisely defining the rights and obligations of coastal States and other States in the use of these strategic waterways.

Where a strait connects two parts of the high seas or two exclusive economic zones, foreign vessels enjoy freedom of navigation through it, and passage is not subject to the exclusive sovereignty of the coastal States. However, where a strait lies within the territorial sea of one or more States, the passage of vessels is subject to the applicable right of passage. Such passage must be conducted continuously and in a manner consistent with the public order and security of the coastal State.

With the extension of the territorial sea to 12 nautical miles, many of the world's major straits came to lie within the territorial waters of coastal States. This development raised concerns that coastal States could temporarily suspend innocent passage on security grounds, potentially restricting international navigation through strategically important straits such as the Strait of Gibraltar and the Strait of Malacca.

7.1. The Legal Basis of Straits, with Particular Emphasis on the Approach of the Islamic Republic of Iran

Under the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), particularly Article 37, straits are subject to a specific legal regime when they are used for international navigation between one part of the high seas or an exclusive economic zone and another part of the high seas or an exclusive economic zone. Within this framework, the identification of international straits is determined not merely by geographical considerations but also by functional criteria, particularly their role in the global maritime transportation system.

For straits used for international navigation, Article 37 identifies the geographical and functional setting of the transit-passage regime; Article 38 defines the right of transit passage; Article 39 states the duties of vessels and aircraft; and Articles 41, 42 and 44 regulate the respective rights and responsibilities of States bordering the Strait. Part III is not uniformly reducible to either transit passage or ordinary innocent passage: Article 45 provides for non-suspendable innocent passage in the particular categories of straits that it covers. The distinction matters because Article 25(3), concerning temporary suspensions in ordinary territorial seas, cannot simply be transferred without qualification to an internationally used strait. The precise treaty regime must be identified before any claimed power to regulate or suspend passage is assessed.

Nevertheless, from the perspective of Iran's legal position, this development does not constitute a fundamental weakening of coastal State sovereignty. Rather, it may be understood as a redefinition of how such sovereignty is exercised in response to international needs. Legal scholarship has likewise emphasized that the regime governing straits seeks to strike a balance between the sovereignty of coastal States and the necessity of maintaining freedom of international navigation (Tanaka, 2019, p. 22).

In this context, the Strait of Hormuz possesses specific legal characteristics that place it among the straits used for international navigation. These characteristics include its location within the territorial waters of Iran and Oman, the high volume of commercial vessels and oil tankers passing through it, its vital role in global energy supplies, and its security and military sensitivities. These factors have placed the legal analysis of the Strait at the intersection of geopolitical and security considerations and the rules of international law.

7.2. The Limits of the Territorial Sea (12 Nautical Miles) and Their Effect on the Legal Regime of the Strait of Hormuz

Under the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, every coastal State has the right to establish the breadth of its territorial sea up to 12 nautical miles from its baselines. This distance is equivalent to approximately 22 kilometres. In legal terms, this maritime zone is regarded as an extension of the territory of the coastal State. Accordingly, the State exercises extensive, though not unlimited, sovereignty over this area and may enforce its domestic laws in areas such as security, criminal law, customs, economic activities, and environmental protection.

Despite this broad scope of jurisdiction, the sovereignty of a coastal State over its territorial sea is not absolute or unrestricted. To balance the interests of coastal States with those of the international community, international law recognizes the institution of innocent passage. Under this principle, foreign ships have the right to pass through the territorial sea of a State, provided that their passage is continuous and expeditious and does not prejudice the peace, good order, or security of the coastal State. The territorial sea therefore constitutes a maritime zone in which national sovereignty operates alongside limitations imposed by international law.

The application of the 12-nautical-mile territorial sea rule in this region gives rise to a complex legal structure in the Strait of Hormuz. Since the distance between the Iranian and Omani coasts is relatively narrow in certain areas, the 12-nautical-mile zones of the two States approach or overlap with one another, bringing much of the Strait within their territorial seas. Consequently, this area is neither an entirely free maritime space nor an exclusively national domain. Instead, it constitutes a maritime passage with specific legal characteristics, in which the sovereignty of coastal States coexists with the requirements of international maritime law.

By contrast, major global powers and leading energy-importing countries have consistently emphasized the need to safeguard freedom of passage through this route. They have sought to preserve the uninterrupted flow of maritime traffic through military deployments and collective security arrangements.

The fact that the territorial seas of Iran and Oman extend across much of the Strait of Hormuz does not eliminate the jurisdiction of the coastal States. Even where the transit passage regime applies, coastal States retain certain regulatory powers concerning navigational safety, marine environmental protection, vessel traffic management, and the provision of public maritime services. Accordingly, the central legal question is not whether such jurisdiction exists, but rather the scope and manner of its exercise under international law.

7.3. Legal Regimes Governing Passage through International Straits

The international law of the sea establishes two principal regimes governing the passage of vessels through waters under the sovereignty of States, particularly international straits: innocent passage and transit passage. The distinction between these regimes is not merely technical; it reflects two different approaches to balancing coastal State sovereignty against freedom of international navigation (Churchill & Lowe, 1998, p. 68).

7.3.1. Innocent Passage

Under Article 17 of the United Nations Convention on the Law of the Sea, ships of all States, whether coastal or landlocked, enjoy the right of innocent passage through the territorial sea. Although this regime establishes a right for the

international community, it also recognizes significant powers for the coastal State.

Under Article 19, passage is considered innocent so long as it is not prejudicial to the peace, good order, or security of the coastal State (United Nations, 1982). Furthermore, Article 25 provides that the coastal State may take necessary steps in its territorial sea to prevent passage that is not innocent. It also permits the temporary suspension of innocent passage in specified areas of its territorial sea when such suspension is essential for the protection of its security, subject to the conditions laid down in the Convention. These provisions demonstrate the important role of territorial sovereignty in the innocent passage regime and provide part of the legal basis for Iran's emphasis on the role of the coastal State in managing the Strait of Hormuz.

The customary-law discussion must also take account of the International Court of Justice's 1949 judgment in the Corfu Channel case. The Court affirmed that, in time of peace, foreign warships may exercise innocent passage through a strait used for international navigation between two parts of the high seas without prior authorization, provided that the passage is innocent (Corfu Channel, 1949, p. 28). The judgment predates UNCLOS and does not decide whether all of the later transit-passage regime has crystallized into customary law. It nevertheless cautions against the proposition that a coastal State may, merely by characterizing a passage as innocent, close an international strait at its discretion.

7.3.2. Transit Passage

A fundamental development in the international law of the sea under the 1982 Convention was the introduction of the transit passage regime for international straits. Under Article 38, all ships and aircraft enjoy the right of transit passage, which must not be impeded or suspended (United Nations, 1982). This provision reflects a shift from the more restrictive innocent passage regime to a broader system designed to protect freedom of navigation.

Article 44 further stipulates that States bordering straits shall not hamper or suspend transit passage. Under this regime, unlike innocent passage, the coastal State does not have the general authority to suspend or broadly restrict passage through the strait.

Nevertheless, Article 42 continues to recognize specific regulatory powers for States bordering straits. Under this provision, such States may adopt laws and regulations relating to navigational safety, maritime traffic regulation, and the protection of the marine environment. The transit passage regime therefore does not eliminate coastal State sovereignty; rather, it entails a functional redefinition and limitation of its exercise.

Article 42(1) should be read according to its enumerated subjects: maritime safety and traffic regulation as provided in Article 41, implementation of applicable pollution-discharge regulations, prevention of fishing by fishing vessels, and the loading or unloading of commodities, currency or persons contrary to specified coastal-State laws. It does not expressly confer a general power to charge ships for traversing the Strait. Under Article 42(2), rules must neither discriminate among foreign ships nor have the practical effect of denying, hampering or impairing transit passage; under Article 44, the passage may not be suspended. Article 41 additionally links traffic separation schemes to the competent international organization. A financial measure therefore requires a basis distinct from a general appeal to the regulatory competence recognised by Article 42.

8. Iran's Legal Position and the Possibility of Charging Fees for Maritime Services in the Strait of Hormuz

In light of the preceding discussion of passage regimes, the central issue addressed in this section is the scope of the Islamic Republic of Iran's jurisdiction to charge fees for maritime services in the Strait of Hormuz.

Iran continues to exercise territorial sovereignty over those parts of the Strait of Hormuz that fall within its territorial sea (Article 2 of the United Nations Convention on the Law of the Sea). However, where the transit passage regime applies, this sovereignty operates as a form of functionally constrained sovereignty, meaning that its exercise must not result in

the hampering of international transit passage (United Nations, 1982, Article 44).

One of the important issues arising within this framework is the permissibility of charging fees for passage through straits. International law distinguishes between tolls for passage 8 and maritime service fees 9 The prevailing view is that imposing tolls solely for passage through international straits is incompatible with the principle of freedom of navigation, whereas charging fees for genuine services provided by the coastal State may be legally justifiable.

The relevant treaty text draws an important distinction. Article 26(1) UNCLOS prohibits charges imposed on foreign ships by reason only of their passage through the territorial sea. Article 26(2) permits payment for specific services rendered to a particular ship, subject to non-discrimination. Because Article 26 appears in Part II, within the rules concerning innocent passage, its direct extension to transit passage under Part III is a matter requiring legal justification, not an automatic inference. In turn, Article 43 encourages user States and States bordering a strait to cooperate by agreement in financing navigational and safety aids and measures against vessel-source pollution. It supports cooperative arrangements but does not, on its own, grant unilateral authority to require payment from each transiting vessel (UNCLOS, arts. 26, 42–44).

8.1. The High Volume of Commercial Vessel Traffic

With respect to the Strait of Hormuz, its distinctive geopolitical position and the substantial volume of oil tankers and commercial vessels passing through it require the coastal State to provide a broad range of services, including maritime traffic control, navigational safety services, search and rescue, and marine environmental protection. These services entail substantial costs and require permanent, specialized infrastructure. Accordingly, it may be argued that charging fees proportionate to the services provided—when properly characterized as fees for specific services rather than as passage tolls—could be legally defensible, subject to the applicable rules of international law.

A possible institutional comparison is the Cooperative Mechanism for the Straits of Malacca and Singapore, launched in 2007 and supported by the International Maritime Organization. It coordinates the littoral States, user States and other stakeholders in improving navigation and environmental protection under the cooperation contemplated by Article 43 (IMO, ‘Safety of straits used for international navigation’, FAQ). It is not an example of a compulsory transit toll and should not be presented as one. A corresponding framework in Hormuz would require attention to Iran and Oman, the interests of user States, transparently identified services, and mutually accepted arrangements for funding.

The legality of such charges depends on compliance with three fundamental conditions. First, non- discrimination among vessels, subject to any applicable legal exceptions; second, proportionality between the fees charged and the services provided; and third, the absence of undue impediments to navigation (Churchill & Lowe, 1999). Compliance with these conditions may help ensure that such a mechanism does not conflict with the transit passage regime and may support its acceptance under a flexible interpretation of the international law of the sea.

The resulting legal test is more demanding than a three-part appeal to proportionality, non-discrimination and non-obstruction. First, the authority charging the fee must identify a legally applicable basis for the charge. Second, the service must be specific, real and documented, with a traceable benefit or service rendered to the ship where Article 26 is invoked. Third, the amount and calculation method must be transparent and connected to the service, rather than to the cargo’s commercial value, the vessel’s flag or the mere exercise of the passage right. Fourth, non-payment must not become a mechanism for coercive denial of a passage that the applicable legal regime protects. Finally, charges for general maritime infrastructure should be examined in light of cooperative funding by agreement, rather than assimilated without further justification to individual service fees. The law relating to warships, sovereign immunity and conduct during armed conflict raises additional issues beyond the present article’s commercial-shipping focus.

9. Conclusion

The analysis of the legal regime governing the Strait of Hormuz demonstrates that the international law of the sea seeks to strike a balance between two fundamental principles: the sovereignty of coastal States and freedom of international navigation. Although the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) establishes a transit passage regime for straits used for international navigation, the Islamic Republic of Iran has not acceded to the Convention and has consistently maintained that it does not accept the right of transit passage as a binding rule of customary international law. With regard to the Strait of Hormuz, Iran emphasizes the application of its own regulations within the framework of territorial sovereignty and the innocent passage regime. Accordingly, Iran's legal position must be analyzed in light of this official stance, while references to the Convention's provisions are justified primarily for comparative analysis and the examination of developments in international law.

At the same time, even assuming the applicability of certain customary rules of the international law of the sea, an examination of Articles 37–44 of the Convention indicates that the transit passage regime does not abolish or entirely eliminate the jurisdiction of coastal States. Rather, it regulates and constrains the exercise of that jurisdiction. Coastal States therefore retain specific legal powers in areas such as navigational safety, maritime traffic management and control, marine environmental protection, search and rescue, and the provision of public maritime services. On this basis, Iran's role should be understood as extending beyond that of a passive observer and should instead be analyzed in terms of a "regulatory actor" participating in the management of this strategic passage within the limits established by international law.

From the perspective of the international law of the sea, a distinction must be drawn between "transit tolls" and "maritime service fees." Charging vessels solely for passing through a strait is inconsistent with the principles governing freedom of navigation. However, fees charged for genuine, necessary, and verifiable services may have a legal basis in particular circumstances, provided that the principles of non-discrimination, proportionality, and transparency are respected and that a direct relationship exists between the services provided and the fees collected. Given the substantial volume of oil tankers and commercial vessels passing through the Strait of Hormuz, together with the considerable costs associated with maritime traffic management, navigational services, search and rescue, marine pollution response, and navigational safety, the Islamic Republic of Iran could examine the recovery of costs of specific services genuinely rendered to ships, and cooperative funding for general maritime safety infrastructure, subject to the distinct legal conditions governing each arrangement.

The developments arising from the Ramadan War have also demonstrated that the security of the Strait of Hormuz is not merely a matter of freedom of navigation but is directly connected to national security, energy security, and regional stability. Although these developments have not altered the rules of the international law of the sea, they have further underscored the need to reconsider the Islamic Republic of Iran's legal policy and make more active use of existing mechanisms under international law to exercise regulatory jurisdiction, improve navigational safety, and develop public maritime services. Within this framework, Iran's legal policy following the Ramadan War should be understood as directed toward strengthening the regulatory role of the coastal State and making more effective use of existing legal instruments to safeguard national interests, subject to verification that individual measures do not restrict the principle of freedom of navigation.

On this basis, a "middle-ground approach" can be identified in the Islamic Republic of Iran's legal policy toward the Strait of Hormuz. Such an approach would emphasize Iran's sovereignty and security considerations while drawing upon the mechanisms available under international law to manage this strategic waterway and provide public maritime services. Implementing this approach requires the development of clear, transparent, and internationally consistent legal mechanisms that safeguard the rights of the coastal State while helping to prevent legal disputes.

The 'middle-ground approach' is consequently best understood as a proposal subject to legal safeguards, rather than as a

finding that every service-related charge is already authorized. It may offer a path for financing maritime safety if based upon specific services or genuine cooperation among the States concerned. It cannot be used to reclassify an access toll, compulsory transit permit, or measure discriminating against particular vessels as a lawful maritime-service charge merely by changing the terminology. Further empirical examination of the services actually rendered and the method of collection is necessary before reaching a conclusion concerning any specific Iranian measure.

REFERENCES

References retained from the original manuscript

Sharifi, Mohammad Hossein (2023). “A Legal Analysis of the Transit Passage Regime in the Strait of Hormuz in Light of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea.” Tehran Journal of International Law.

Rezaei, Hassan (2022). “An Examination of the Geopolitical Significance of the Strait of Hormuz in Global Energy Security.” Foreign Policy Journal, University of Tehran.

Karimi, Saeed (2024). “Coastal State Sovereignty and Its Limitations in International Straits.” Journal of Public Law Research.

Ahmadi, Reza, and Mehdi Nikfar (2023). “A Comparative Study of the Legal Regime of International Straits, with Particular Emphasis on the Strait of Hormuz.” Journal of Maritime Law Studies.

Mousavi, Ali (2022). “Iran’s Role in the Security of the Strait of Hormuz and Its Legal Challenges.” Persian Gulf Strategic Studies Journal.

Hosseini, Fatemeh (2024). “An Examination of the Concepts of Innocent Passage and Transit Passage in the International Law of the Sea.” Dadgostar Legal Journal.

Salehi, Mehdi (2023). “The Strait of Hormuz and the Conflict Between National Sovereignty and Freedom of Navigation.” Journal of International Law and Relations.

Ebrahimi, Zahra (2022). “The Law of the Sea and Security Challenges in the Persian Gulf.” Journal of International Law Research.

Karami, Mehran (2025). An Examination of the Political Geography of Straits, Focusing on the Strategic Strait of Hormuz, p. 13.

Jafari Valdani, Asghar (1992). A Historical Overview of the Iranian Islands of Greater Tunb, Lesser Tunb, and Abu Musa. Tehran: Office of Political and International Studies.

Jafari Valdani, Asghar (1997). “The Geopolitics of the Strait of Hormuz and Iran–Oman Relations.” Political Science Research Quarterly, 5(3).

Faleh-Tabar, Nasrollah (1992). “The Strategic Strait and Geopolitics of Hormuz and Iran’s Strategic Role.” New Perspectives in Human Geography Quarterly, 9.

Mojtahedzadeh, Pirouz (1991). “Regional Security in the Persian Gulf: The Course of Past Efforts and Future Prospects.”

Political-Economic Journal. Translated by Simin Mojtahedzadeh.

Mehrabi, Alireza (1997). “The Persian Gulf as the Foundation of the Geopolitical- Economic Unity of the Islamic World in the Twenty-First Century.” In Proceedings of the Fourth International Congress of Geographers of the Islamic World.

Khasibi, Mohammad Ebrahim (1994). The Seljuqs and the Oghuz in Kerman. Translated by Mohammad Ebrahim Bastani Parizi. Tehran: Zohuri.

Masoumi-Nejad, Zeinab al-Sadat (1993). “The Political History of the Strait of Hormuz.” In The Persian Gulf: A Historical and Geopolitical Perspective.

Mirzaei, Meysam (2013). An Examination of the Consequences of Closing the Strait of Hormuz. Master’s thesis, Tarbiat Modares University.

Nevitt, M. P. (2026). “Legal and Operational Issues in the Strait of Hormuz: Transit Passage Under Fire.” Just Security, March 15, 2026. Available at SSRN: https://doi.org/10.2139/ssrn.6422118.

Nevitt, M. P. (2026). “Continuing Crisis in Strait of Hormuz: Why Iran’s Hold Is Illegal and U.S. Military Force Alone Fails.” Just Security, April 8, 2026. Available at SSRN: https://doi.org/10.2139/ssrn.6543258.

Nevitt, M. P. (2026). “Five ‘Blockades’ and One Legal Problem: Naval Enforcement in the U.S.–Iran Conflict.” Just Security, May 1, 2026. Available at SSRN: https://doi.org/10.2139/ssrn.6711579.

Massoud, A. (2026). “Iran Wants to Charge Ships to Use the Strait of Hormuz. Can It Legally Do It?” The National, April 23, 2026.

Reuters. (2026). “A Toll for Using Hormuz Would Be a ‘Dangerous Precedent’, UN’s Ship Agency Says.” Reuters, April 9, 2026.

Reuters. (2026). “UN Shipping Agency Opposes Fees for Any Strait, After Trump Plans Hormuz Charge.” Reuters, July 13, 2026.

Tanaka, Y. (2019). The International Law of the Sea (3rd ed.). Cambridge University Press.

United Nations. (1982). United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS).

International Energy Agency (IEA). (2025–2026). Strait of Hormuz Factsheet.

U.S. Energy Information Administration (EIA). Data and Analysis on the Strait of Hormuz.

Additional primary sources and scholarly references

Churchill, R. R., and Lowe, A. V. (1999). The Law of the Sea (3rd ed.). Manchester: Manchester University Press.

International Court of Justice (1949). Corfu Channel (United Kingdom v. Albania), Merits, Judgment of 9 April 1949, I.C.J. Reports 1949, p. 4 (especially p. 28).

International Law Commission (2018). Draft Conclusions on Identification of Customary International Law, with Commentaries, UN Doc. A/73/10.

International Maritime Organization (IMO). Safety of Straits Used for International Navigation: Frequently Asked Questions (including the Malacca and Singapore Cooperative Mechanism).

International Energy Agency (IEA) (2026). Strait of Hormuz Factsheet, updated February 2026.

Kraska, James (2014). “The Legal Vortex in the Strait of Hormuz.” Virginia Journal of International Law, 54, p. 323 et

seq.

Mohamed, Hashim (2026). “Charges for Passage in the Strait of Hormuz: The Law Governing Tolls and Service Fees in Straits Used for International Navigation.” ASIL Insights, 30(10), 15 October 2026.

Rothwell, Donald R., and Stephens, Tim (2016). The International Law of the Sea (2nd ed.). Oxford / Portland: Hart Publishing.

Southey, Safia K. (2026). “Codifying Coercion: Iran’s ‘New Legal Regime’ and the Law of International Straits.” EJIL: Talk!, 20 April 2026.

United Nations (1982). United Nations Convention on the Law of the Sea, arts. 17, 19, 25–26, 34–45.

United Nations Treaty Collection (1982). United Nations Convention on the Law of the Sea: Status, signature and interpretative declaration of the Islamic Republic of Iran, 10 December 1982.

*** This work is peer-reviewed ***
Copyright © Author(s). Licensed under CC BY 4.0.
DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.24002805 · ARK: ark:/56778/11483

AEQUITAS MAGAZINE
Journal of Law and Legal Culture • ISSN 3035-4803
Diamond Open Access | Double-Blind Peer-Reviewed | No APC | CC BY 4.0
Indexed in DOAJ · OpenAlex · ROAD

Published by Aequitas Magazine (Tax Code 93089850635)
Cultural Association for Legal Studies and Research

AEQUITAS MAGAZINE

Journal of Law and Legal Culture

Ius est ars boni et aequi

Journal ISSN 3035-4803 | Portal ISSN 3035-0271

www.aequitasmagazine.it

Mobilità intercompartimentale dei dirigenti scolastici. Disciplina vigente, disallineamenti ordinamentali e prospettive di riforma

Dario Tumminelli, Carmelo Salvatore Benfante Picogna · © 09-11-2026



DOI https://doi.org/10.5281/zenodo.24002611

ARK ark:/56778/11472

License: Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Keywords: d.lgs. n. 165/2001; dirigenti scolastici; dirigenza pubblica; mobilità della dirigenza; mobilità intercompartimentale; pubblica amministrazione; pubblico impiego

How to cite this article / Come citare questo articolo

Tumminelli, D.; Benfante Picogna C.S. (2026). *Mobilità intercompartimentale dei dirigenti scolastici. Disciplina vigente, disallineamenti ordinamentali e prospettive di riforma Aequitas Magazine,* 11, 29-37.

DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.24002611

ABSTRACT (EN) *External voluntary mobility is one of the instruments through which the Italian legal system promotes a more efficient allocation of professional expertise already available within public administrations. However, the legal framework governing mobility in public employment is not uniform: alongside the general provisions laid down in Article 30 of Legislative Decree No. 165 of 30 March 2001, special regulations apply according to the structure of collective bargaining sectors and areas. This article examines the position of school principals, whose managerial role, as recognised by case law, is characterised by specific regulatory and functional features, while remaining part of the broader system of public-sector management. The analysis explores the relationship between general and special legislation, with particular reference to Articles 25, 29-bis and 30 of Legislative Decree No. 165/2001, the rules governing intercompartmental mobility, and recent legislative and administrative developments. It argues that the issue cannot be reduced to the mere question of whether Article 30 applies or is excluded. Rather, it requires an assessment of the reasonableness of the existing regulatory distinctions and their consistency with the constitutional principles of equality, impartiality and sound administration. From this perspective, the article outlines possible reforms aimed at ensuring effective professional mobility for school principals within the public administration system, while preserving the distinctive functional characteristics of their managerial role.*

ABSTRACT (IT) *L'istituto della mobilità volontaria esterna costituisce uno degli strumenti attraverso i quali l'ordinamento favorisce una più efficiente allocazione delle professionalità già presenti nelle pubbliche amministrazioni. Nel sistema del pubblico impiego, tuttavia, la disciplina della mobilità non si presenta uniforme: accanto alla regola generale dettata dall'art. 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, operano discipline speciali collegate alla struttura dei comparti e delle aree di contrattazione. Il contributo esamina la posizione dei dirigenti scolastici, la cui funzione dirigenziale presenta, secondo la giurisprudenza, una marcata specificità ordinamentale e funzionale, senza per questo cessare di appartenere al più ampio sistema della dirigenza pubblica. L'analisi ricostruisce il rapporto tra disciplina generale e speciale, con particolare attenzione agli artt. 25, 29-bis e 30 del d.lgs. n. 165/2001, alla disciplina della mobilità intercompartimentale, alla contrattazione collettiva e alle più recenti indicazioni normative e amministrative. Si sostiene che il problema non possa essere ridotto alla mera contrapposizione tra applicazione o esclusione dell'art. 30, ma richieda una verifica della ragionevolezza dell'attuale differenziazione e della sua coerenza con i principi di uguaglianza, imparzialità e buon andamento. In tale prospettiva vengono formulate alcune ipotesi di riforma volte a rendere effettiva la circolazione professionale dei dirigenti scolastici nel sistema delle pubbliche amministrazioni, senza negarne la specificità funzionale.*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Le origini e la progressiva generalizzazione della mobilità nel pubblico impiego – 3. L'art. 29-bis del d.lgs. n. 165/2001 e il problema dell'equiparazione – 4. La peculiarità ordinamentale della dirigenza scolastica – 5. La disciplina speciale del personale della scuola e la mobilità esterna – 6. Mobilità intercompartimentale o mobilità interarea? – 7. Profili costituzionali: la ragionevolezza della differenziazione – 8. Recenti iniziative legislative e prospettive di riforma – 9. Conclusioni.

---

1. Introduzione

Nel quadro delle trasformazioni che hanno interessato il pubblico impiego italiano negli ultimi decenni, la mobilità del personale rappresenta uno degli strumenti attraverso i quali l'amministrazione può perseguire una più razionale allocazione delle risorse umane. Il superamento della concezione statica del rapporto di impiego pubblico ha progressivamente valorizzato la flessibilità organizzativa, la circolazione delle competenze e la possibilità di utilizzare professionalità già formate all'interno del sistema pubblico.

In tale contesto si colloca la mobilità tra amministrazioni appartenenti a differenti comparti o aree contrattuali. L'espressione "mobilità intercompartimentale" è stata tradizionalmente utilizzata per indicare il trasferimento del dipendente pubblico da un'amministrazione a un'altra appartenente a un diverso comparto, ma la terminologia richiede oggi una certa cautela quando il riferimento è alla dirigenza, per la quale la struttura della contrattazione collettiva e dei ruoli non coincide integralmente con quella del personale non dirigenziale.

La questione assume particolare rilievo con riguardo ai dirigenti scolastici. Essi esercitano una funzione dirigenziale riconosciuta dall'art. 25 del d.lgs. n. 165/2001, ma sono inseriti in un sistema ordinamentale caratterizzato da specificità funzionali, territoriali e contrattuali. La Corte di cassazione ha recentemente ribadito che i ruoli dei dirigenti scolastici e dei dirigenti amministrativi sono distinti anche per struttura e regole di reclutamento, pur riconoscendo al dirigente scolastico una posizione dirigenziale non assimilabile a quella del semplice personale non dirigenziale.[1]

Il problema che si intende affrontare non consiste, pertanto, nell'affermare una identità assoluta tra dirigenza scolastica e dirigenza amministrativa, ma nel verificare se la specialità della prima possa giustificare una sostanziale impermeabilità rispetto agli ordinari strumenti di mobilità e di circolazione professionale all'interno della Pubblica Amministrazione.

2. Le origini e la progressiva generalizzazione della mobilità nel pubblico impiego

La mobilità del personale pubblico affonda le proprie radici nella legislazione di riforma del pubblico impiego degli anni Ottanta e Novanta. La legge 29 dicembre 1988, n. 554, e successivamente il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, contribuirono a delineare un sistema nel quale la mobilità assumeva progressivamente un ruolo strutturale nell'organizzazione delle amministrazioni. La successiva disciplina regolamentare fu contenuta, tra l'altro, nel D.P.C.M. 27 dicembre 1994, n. 716.

Il processo di riforma è confluito nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che all'art. 30 disciplina il passaggio diretto dei dipendenti tra amministrazioni. La ratio dell'istituto è riconducibile alla necessità di consentire alle amministrazioni di coprire posti disponibili attraverso professionalità già formate nel settore pubblico, riducendo i costi organizzativi e valorizzando competenze maturate in precedenza.

L'art. 30, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, nella formulazione vigente, contempla il passaggio diretto del dipendente appartenente a una qualifica corrispondente, subordinandolo alle condizioni previste dalla legge e salvaguardando espressamente le disposizioni vigenti per il personale della scuola. Tale previsione conferma che la mobilità non configura una facoltà esercitabile in modo incondizionato, dovendo essere coordinata con le esigenze organizzative e con le discipline speciali del settore.?

La mobilità intercompartimentale, tuttavia, è stata condizionata anche dalle norme in materia di contenimento delle assunzioni. L'art. 1, comma 47, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 ha previsto, in presenza di regimi di limitazione delle assunzioni a tempo indeterminato, la possibilità di trasferimenti per mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte al medesimo regime.[2] La disposizione mostra come la mobilità abbia assunto anche una funzione di razionalizzazione della spesa e delle dotazioni organiche.

La dottrina ha posto in evidenza come l'evoluzione dell'art. 30 abbia progressivamente inciso sul ruolo dell'assenso dell'amministrazione di provenienza, senza eliminare le verifiche richieste dalla legge per il passaggio tra

amministrazioni. Il dato rileva anche per la dirigenza scolastica, nella quale il problema non attiene soltanto all'assenso, ma anche alla corrispondenza della qualifica e all'individuazione della disciplina applicabile.[1]?

3. L'art. 29-bis del d.lgs. n. 165/2001 e il problema dell'equiparazione

Un passaggio ulteriore è rappresentato dall'art. 29-bis del d.lgs. n. 165/2001, introdotto dal d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150. La disposizione è finalizzata a favorire i processi di mobilità fra i comparti attraverso la definizione di tabelle di equiparazione tra i livelli di inquadramento previsti dai diversi contratti collettivi.[3]

Le tabelle di equiparazione costituiscono uno strumento tecnico necessario per rendere comparabili gli inquadramenti professionali, ma non esauriscono la problematica della mobilità. La questione è infatti più complessa quando riguarda la dirigenza, poiché l'equiparazione economico-professionale non coincide automaticamente con la possibilità giuridica di transitare da un ruolo dirigenziale a un altro.

È significativo, in questa prospettiva, che il D.P.C.M. 30 novembre 2023, attualmente richiamato nella disciplina generale della mobilità, riguardi espressamente il personale non dirigenziale.? Ne deriva che la sua disciplina non può essere semplicemente trasposta alla dirigenza scolastica. Per quest'ultima occorre interrogarsi sulla relazione tra area contrattuale, ruolo di appartenenza, amministrazione di destinazione e natura delle funzioni esercitate.

Ne discende che le tabelle predisposte per il personale non dirigenziale non possono essere utilizzate come criterio risolutivo dell'equivalenza tra posizioni dirigenziali. Questa richiede un esame autonomo dei requisiti di accesso, delle responsabilità, della struttura dei ruoli e delle condizioni poste dall'amministrazione di destinazione.

4. La peculiarità ordinamentale della dirigenza scolastica

L'art. 25 del d.lgs. n. 165/2001 attribuisce ai dirigenti scolastici la direzione, il coordinamento e la valorizzazione delle risorse umane, nonché la gestione delle risorse finanziarie e la rappresentanza legale dell'istituzione scolastica. La funzione dirigenziale scolastica trae origine dalla riforma dell'autonomia scolastica e dalla trasformazione dei capi d'istituto in dirigenti.

La Corte di cassazione ha evidenziato che la dirigenza scolastica presenta un carattere di specialità rispetto alla dirigenza statale ordinaria: la sua disciplina è collegata alla specificità dell'autonomia scolastica, alla dimensione regionale dei ruoli e a una funzione che non si esaurisce nella gestione amministrativa, ma comprende anche profili didattici ed educativi.? Tale specificità, tuttavia, non cancella la natura dirigenziale della funzione.

La più recente Cassazione ha ulteriormente precisato che i ruoli dei dirigenti scolastici e dei dirigenti amministrativi sono distinti per struttura e regole di reclutamento. Tale distinzione preclude al dirigente scolastico la partecipazione alle selezioni per incarichi di dirigente amministrativo riservate, ai sensi dell'art. 19, comma 5, ai dirigenti dei ruoli previsti dall'art. 23; non esclude, invece, la partecipazione alle procedure di cui all'art. 19, comma 5-bis, secondo i presupposti e i limiti stabiliti dalla disposizione.?

La pronuncia non determina, dunque, un'equiparazione generale tra i ruoli e non riconosce, di per sé, un diritto al trasferimento definitivo nei ruoli della dirigenza amministrativa. Essa distingue, piuttosto, il conferimento dell'incarico dirigenziale dall'appartenenza al ruolo e, così facendo, offre un criterio utile per interrogarsi sulla possibile circolazione delle competenze professionali senza negare le differenze ordinamentali. Nella stessa decisione la Corte affronta anche la distinta fattispecie dell'art. 19, comma 6, relativa alle esperienze professionali richieste per il conferimento degli incarichi: ulteriore conferma della necessità di non sovrapporre procedure e presupposti diversi.[11]

5. La disciplina speciale del personale della scuola e la mobilità esterna

Il nodo centrale è rappresentato dall'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001, il quale disciplina il passaggio diretto tra

amministrazioni ma mantiene, per il personale della scuola, l'applicazione delle disposizioni speciali vigenti. La presenza di tale clausola impedisce di sostenere, in termini semplicistici, che l'art. 30 produca automaticamente un diritto alla mobilità intercompartimentale dei dirigenti scolastici.

La disciplina speciale è stata ulteriormente irrigidita dalla legislazione intervenuta negli anni successivi. L'art. 1, comma 331, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, ha sostituito, a decorrere dal 1° settembre 2015, l'art. 1, comma 59, della legge n. 228/2012, prevedendo che il personale appartenente al comparto scuola non possa essere collocato in comando, distacco, fuori ruolo o utilizzazione comunque denominata presso le amministrazioni e gli altri soggetti indicati nella disposizione, salve le eccezioni stabilite dalla legge.? Si tratta di una disciplina relativa a forme di temporanea utilizzazione presso altri soggetti, che deve essere tenuta distinta dal passaggio definitivo tra amministrazioni.

La legge 13 luglio 2015, n. 107 ha previsto una disciplina transitoria per il personale docente, educativo, amministrativo, tecnico o ausiliario già in posizione di comando, distacco o fuori ruolo, consentendo in determinate condizioni il transito nei ruoli dell'amministrazione di destinazione.? Il riferimento testuale alle predette categorie rende improprio estendere automaticamente la previsione ai dirigenti scolastici. Si tratta, in ogni caso, di una disposizione eccezionale e non di un sistema ordinario e permanente di mobilità esterna.

Le recenti note di alcuni Uffici scolastici regionali, richiamate nel dibattito sulla mobilità esterna, confermano una lettura restrittiva della possibilità di concedere il nulla osta al personale scolastico. È significativo, in particolare, che l'Ufficio scolastico regionale per il Friuli Venezia Giulia, con nota prot. n. 3079 del 13 febbraio 2026, abbia richiamato il regime delle assunzioni e la disciplina speciale del comparto con espresso riferimento ai docenti e al personale ATA.[12] Tale prassi, pur rilevante per la ricostruzione del contesto amministrativo, non può essere assunta senza ulteriori passaggi interpretativi come disciplina direttamente applicabile ai dirigenti scolastici.

In effetti, l'espressione legislativa «personale appartenente al comparto scuola» deve essere letta alla luce della distinta collocazione contrattuale della dirigenza scolastica. La disciplina del comando, del distacco e del fuori ruolo non può essere sovrapposta né al passaggio diretto di cui all'art. 30 né alle procedure di conferimento degli incarichi di cui all'art. 19. Da ciò non discende automaticamente l'ammissibilità della mobilità esterna dei dirigenti scolastici, ma l'esigenza di individuarne i presupposti normativi senza trarre conclusioni dal regime previsto per categorie differenti.

Rimane, pertanto, un problema specifico di coordinamento: da un lato la natura dirigenziale della posizione e la possibilità di accesso a determinate selezioni per incarichi; dall'altro la specialità dei ruoli e l'assenza di una disciplina organica che regoli, per i dirigenti scolastici, il passaggio definitivo verso altre amministrazioni. È su tale piano, e non sulla semplice estensione delle limitazioni concernenti docenti e personale ATA, che deve essere valutata la reale permeabilità del sistema.

6. Mobilità intercompartimentale o mobilità interarea?

Il problema terminologico non è meramente formale. Nel caso dei dirigenti scolastici, parlare genericamente di "mobilità intercompartimentale" rischia di sovrapporre discipline differenti. Il D.P.C.M. 30 novembre 2023, infatti, disciplina la mobilità del personale non dirigenziale e le relative tabelle di equiparazione.? Per la dirigenza, invece, la questione deve essere ricondotta alla struttura delle aree dirigenziali, ai ruoli di appartenenza e alle regole che governano il conferimento degli incarichi.

Anche la disciplina contrattuale conferma la necessità della distinzione. Il CCNQ del 22 febbraio 2024, all'art. 7, comma 4, colloca i dirigenti delle amministrazioni del comparto Istruzione e Ricerca nell'autonoma Area dell'Istruzione e della Ricerca. Il relativo CCNL per il triennio 2019–2021 è stato sottoscritto il 7 agosto 2024; quello per il triennio 2022–2024 è stato sottoscritto definitivamente il 6 agosto 2026.[13] Il riferimento a un'area comune di contrattazione non comporta, tuttavia, l'identità dei ruoli dirigenziali, né costituisce di per sé una procedura di trasferimento verso le altre

amministrazioni.

È quindi più corretto distinguere il piano della mobilità tra comparti, tipico soprattutto del personale non dirigenziale, da quello della circolazione tra differenti aree o ruoli della dirigenza pubblica. In questa prospettiva, la questione dei dirigenti scolastici può essere descritta come un problema di mobilità esterna tra aree e amministrazioni, la cui disciplina dovrebbe essere resa esplicita dal legislatore e dalla contrattazione collettiva.

Ai fini dell'analisi occorre, pertanto, tenere distinti almeno tre istituti: il passaggio diretto tra amministrazioni, che riguarda la mobilità del rapporto di lavoro e il corrispondente inquadramento; il conferimento di un incarico dirigenziale ai sensi dell'art. 19, che non implica necessariamente un definitivo mutamento di ruolo; le forme di assegnazione temporanea, quali comando o fuori ruolo, nelle quali rileva la permanenza del rapporto con l'amministrazione di provenienza. La confusione tra tali ipotesi rischierebbe di trasformare una possibilità di accesso a un incarico in un inesistente diritto generalizzato al trasferimento.

La recente giurisprudenza offre un elemento significativo: la Cassazione non nega la natura dirigenziale dei dirigenti scolastici, ma ne evidenzia la specificità e la distinzione rispetto ai dirigenti amministrativi.? Proprio questa distinzione suggerisce che la soluzione non possa essere una assimilazione automatica, bensì la costruzione di un meccanismo di mobilità coerente con le differenze ordinamentali e, al tempo stesso, capace di evitare una chiusura professionale priva di adeguata giustificazione.

7. Profili costituzionali: la ragionevolezza della differenziazione

L'attuale assetto pone una questione di compatibilità con i principi costituzionali di cui agli artt. 3, 51 e 97 Cost. La questione, tuttavia, non può essere risolta attraverso la mera affermazione dell'esistenza di una disparità di trattamento. La dirigenza scolastica presenta effettivamente caratteristiche funzionali e ordinamentali proprie, riconosciute dalla stessa giurisprudenza.?

Il problema costituzionale si colloca, piuttosto, sul terreno della ragionevolezza della differenziazione: occorre verificare se le peculiarità della funzione scolastica costituiscano una ragione sufficiente e proporzionata per escludere, in via generale, i dirigenti scolastici da percorsi ordinari di mobilità verso altre amministrazioni pubbliche.

L'art. 3 Cost. impone infatti di verificare la ragionevolezza delle differenziazioni normative; l'art. 51 riconosce a tutti i cittadini, secondo le condizioni stabilite dalla legge, la possibilità di accedere agli uffici pubblici; l'art. 97 collega l'organizzazione amministrativa ai principi di buon andamento e imparzialità. Da tali disposizioni non discende un diritto costituzionale assoluto alla mobilità, ma emerge l'esigenza che le restrizioni alla circolazione professionale siano sorrette da una ratio ordinamentale effettiva e coerente.

La verifica di ragionevolezza dovrebbe quindi considerare, insieme, la finalità della restrizione, la sua effettiva idoneità a tutelare la continuità dell'azione scolastica e la possibilità di adottare strumenti meno limitativi della circolazione professionale. La tutela delle esigenze organizzative può, in linea di principio, essere perseguita anche attraverso requisiti professionali, procedure selettive e tempi di rilascio coerenti con il funzionamento delle istituzioni scolastiche. Resta tuttavia necessario distinguere questa valutazione di politica legislativa dall'affermazione di una violazione costituzionale già accertata.

In questa prospettiva, l'argomento a favore della mobilità non coincide con la pretesa di una perfetta equiparazione tra tutte le dirigenze pubbliche. La tesi è più circoscritta: la specialità della dirigenza scolastica può giustificare regole specifiche di accesso e di destinazione, ma non necessariamente una esclusione strutturale e permanente da ogni forma di mobilità professionale esterna.

8. Recenti iniziative legislative e prospettive di riforma

Negli ultimi anni la questione è stata riproposta nel dibattito sindacale e parlamentare, anche attraverso interventi sulla mobilità dei dirigenti scolastici. Un esempio concreto è l'art. 10-bis del decreto-legge 7 aprile 2025, n. 45, convertito dalla legge 5 giugno 2025, n. 79, che ha previsto, per l'anno scolastico 2025/2026, una disciplina straordinaria della mobilità interregionale; la legge 27 febbraio 2026, n. 26, ha esteso la previsione anche all'anno scolastico 2026/2027.[1]? Tali interventi riguardano, tuttavia, la mobilità territoriale all'interno della dirigenza scolastica e non introducono un autonomo regime di passaggio verso altre aree della dirigenza pubblica.

La distinzione è significativa: la capacità del legislatore di intervenire sulle modalità della mobilità interregionale dimostra l'attenzione per le esigenze organizzative e personali della categoria, ma lascia impregiudicata la questione, diversa, della mobilità esterna verso amministrazioni appartenenti ad altri sistemi di ruoli. Anche le competenze gestionali maturate nella direzione delle istituzioni scolastiche possono risultare utili in altri segmenti dell'amministrazione, ferma la necessità di verificarne la corrispondenza con le funzioni da attribuire.

Una riforma organica dovrebbe tuttavia evitare di limitarsi all'apertura astratta della mobilità. Occorrerebbe definire con chiarezza requisiti, amministrazioni di destinazione, criteri di equivalenza professionale, modalità di inquadramento, trattamento economico e regime degli incarichi. In particolare, dovrebbe essere chiarito il rapporto tra la mobilità e la diversa struttura dei ruoli dirigenziali.

In tale prospettiva, possono essere individuati almeno cinque interventi: (a) il riconoscimento espresso della possibilità di mobilità esterna dei dirigenti scolastici; (b) il coordinamento dell'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001 con la disciplina speciale del settore scolastico; (c) la definizione di criteri di equivalenza tra posizioni dirigenziali; (d) l'istituzione di procedure nazionali, trasparenti e periodiche di mobilità; (e) la disciplina dell'istituto nell'ambito della contrattazione collettiva dell'area Istruzione e Ricerca.

Sul piano della tecnica normativa, il riconoscimento espresso della mobilità esterna dovrebbe essere accompagnato da un coordinamento legislativo tra gli artt. 19, 25 e 30 del d.lgs. n. 165/2001, con la precisazione degli eventuali limiti derivanti dai ruoli di provenienza. Alla contrattazione collettiva potrebbe essere affidata, nei limiti delle competenze attribuitele dalla legge, la definizione dei criteri applicativi e degli aspetti del rapporto di lavoro; essa non potrebbe, da sola, superare vincoli ordinamentali stabiliti da norme primarie. La disciplina dovrebbe inoltre contemplare la valutazione delle competenze effettivamente esercitate, l'eventuale formazione integrativa e garanzie di trasparenza delle procedure.

9. Conclusioni

La mobilità dei dirigenti scolastici costituisce un osservatorio privilegiato delle persistenti asimmetrie che caratterizzano il sistema della dirigenza pubblica italiana. La ricostruzione normativa e giurisprudenziale mostra che la dirigenza scolastica è effettivamente caratterizzata da una propria specialità, ma mostra altresì che tale specialità non coincide con l'estraneità al sistema generale della dirigenza pubblica.

La disciplina vigente presenta una combinazione di regole generali e disposizioni speciali che, nel caso del personale scolastico, hanno prodotto significative restrizioni alla mobilità esterna. Per i dirigenti scolastici la questione deve essere valutata in modo autonomo, alla luce della distinzione tra ruoli dirigenziali, delle possibilità di conferimento degli incarichi e della mancata previsione di un meccanismo organico e permanente di mobilità verso altre amministrazioni.

Il punto centrale non è dunque sostenere una indistinta equiparazione tra tutte le figure dirigenziali, ma verificare se l'attuale limitata permeabilità professionale sia ancora coerente con le esigenze di una pubblica amministrazione che valorizza competenze, flessibilità organizzativa e circolazione delle professionalità. Se la specialità della dirigenza scolastica è funzionale alla natura dell'istituzione scolastica, essa non dovrebbe trasformarsi in una barriera permanente alla valorizzazione delle competenze in altri ambiti pubblici.

La mobilità professionale dei dirigenti scolastici potrebbe pertanto essere considerata non come una mera rivendicazione categoriale o sindacale, ma come uno strumento di modernizzazione dell'amministrazione e di razionalizzazione del capitale umano pubblico. Una disciplina organica, trasparente e selettiva consentirebbe di preservare la specificità della funzione scolastica, introducendo al contempo forme di permeabilità tra le diverse aree della dirigenza pubblica. In questa prospettiva, la riforma della mobilità costituirebbe un ulteriore passaggio nel processo di costruzione di un sistema della dirigenza pubblica più coerente, dinamico e capace di valorizzare professionalità già formate all'interno dello Stato.

---

[1] Cass., sez. lav., ord. 5 settembre 2025, n. 24653, in particolare sulla distinzione tra le selezioni ex art. 19, commi 5 e 5-bis, d.lgs. n. 165/2001 (massima Rv. 676575-01).

[2] L. 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, comma 47.

[3] D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 29-bis, introdotto dal d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, art. 48.

? D.P.C.M. 30 novembre 2023, recante "Disciplina dei processi di mobilità fra pubbliche amministrazioni del personale non dirigenziale", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 25 gennaio 2024.

? Cass., sez. lav., 8 novembre 2021, n. 32510. La pronuncia ricostruisce l'origine della dirigenza scolastica, ne sottolinea la specialità rispetto alla dirigenza statale ordinaria e ne evidenzia la natura amministrativo-educativa.

? Cass., sez. lav., ord. 5 settembre 2025, n. 24653, cit.; si distingue l'accesso alle procedure di conferimento degli incarichi dall'appartenenza ai ruoli dirigenziali.

? L. 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 331, che ha sostituito, a decorrere dal 1° settembre 2015, l'art. 1, comma 59, della l. 24 dicembre 2012, n. 228.

? L. 13 luglio 2015, n. 107, art. 1, comma 133: disposizione transitoria riferita espressamente al personale docente, educativo, amministrativo, tecnico o ausiliario.

? D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 30, comma 1, nel testo vigente; il comma fa salve le disposizioni vigenti in materia per il personale della scuola.

[1]? L. Rocchi, «Osservazioni in tema di mobilità volontaria del pubblico dipendente», in Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, 2024, n. 1, pp. 87–110.

[11] Cass., sez. lav., ord. 5 settembre 2025, n. 24653, massime Rv. 676575-01 e Rv. 676575-02; la seconda attiene al requisito dell'esperienza nelle selezioni ex art. 19, comma 6.

[12] Ufficio scolastico regionale per il Friuli Venezia Giulia, nota prot. AOODRFVG n. 3079 del 13 febbraio 2026, «Mobilità intercompartimentale e comandi. Richieste presentate dal personale della scuola (docenti ed ATA)».

[13] CCNQ 22 febbraio 2024, art. 7, comma 4; CCNL Area Istruzione e Ricerca, triennio 2019–2021, sottoscritto il 7 agosto 2024; CCNL della medesima Area, triennio 2022–2024, sottoscritto il 6 agosto 2026 (G.U. n. 209 del 9 settembre 2026).

[1]? D.l. 7 aprile 2025, n. 45, art. 10-bis, convertito, con modificazioni, dalla l. 5 giugno 2025, n. 79; d.l. 31 dicembre 2025,

n. 200, art. 6, comma 6-ter, convertito, con modificazioni, dalla l. 27 febbraio 2026, n. 26.

D.P.C.M. 30 novembre 2023, Disciplina dei processi di mobilità fra pubbliche amministrazioni del personale non dirigenziale.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

Avellino, A., *L'evoluzione della figura dirigenziale nella scuola dell'autonomia: tra archivi e storia della scuola*, Mizar, 2025, n. 22, pp. 159–175, DOI: 10.1285/i24995835v2025n22-2p159.

Carinci, F., *Il lento tramonto del modello unico ministeriale: dalla "dirigenza" alle "dirigenze"*, in La dirigenza nelle pubbliche amministrazioni. Dal modello unico ministeriale ai modelli caratterizzanti le diverse amministrazioni, Giuffrè, Milano, 2005, pp. XLIII–LXVI.

Rocchi, L., *Osservazioni in tema di mobilità volontaria del pubblico dipendente*, Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, 2024, n. 1, pp. 87–110.

Tumminelli, D. A., Benfante Picogna, C. S., Matera, Z., *Mobilità intercompartimentale nel settore "Istruzione e Ricerca". Stato dell'arte e ricognizione normativa e contrattuale*, Educazione&Scuola, 13 agosto 2023, ISSN 1973-252X.

**** This work is peer-reviewed ****

Copyright © Author(s). Licensed under CC BY 4.0.

DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.24002611 · ARK: ark:/56778/11472

AEQUITAS MAGAZINE

Journal of Law and Legal Culture • ISSN 3035-4803

Diamond Open Access | Double-Blind Peer-Reviewed | No APC | CC BY 4.0

Indexed in DOAJ · OpenAlex · ROAD

Published by Aequitas Magazine (Tax Code 93089850635)

Cultural Association for Legal Studies and Research

AEQUITAS MAGAZINE

Journal of Law and Legal Culture

Ius est ars boni et aequi

Journal ISSN 3035-4803 | Portal ISSN 3035-0271

www.aequitasmagazine.it

A Criminological Examination of Cryptocurrency-Related Crimes with a Focus on Iran's Legislative Criminal Policy

Abbas Ali Akbari, Majid Bahari Ghazani · © 09-11-2026



DOI https://doi.org/10.5281/zenodo.24002467

ARK ark:/56778/11471

License: Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Keywords: bitcoin; cryptocurrency; digital currency; legislative criminal policy; virtual money

How to cite this article / Come citare questo articolo

Akbari, A.A.; Bahari Ghazani, M. (2026), M. (2026). *A Criminological Examination of Cryptocurrency-Related Crimes with a Focus on Iran's Legislative Criminal Policy. Aequitas Magazine*, 11, 38-54.

DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.24002467

ABSTRACT *Rapid technological developments have continually generated new instruments and mechanisms for the advancement of knowledge and the facilitation of human life. The possibility of criminal misuse of such developments, however, should not justify abandoning their legitimate and beneficial functions. Virtual forms of money, particularly digital and cryptographically secured currencies, are among the emerging phenomena that, alongside their legitimate economic applications, have increasingly been associated with the commission of certain offences. Although cryptocurrency-related offending takes diverse forms, money laundering and fraud warrant particular attention because of their links to other criminal activities and the frequently organized nature of their commission. Employing a descriptive-analytical method and drawing on documentary and library-based sources, this study examines preventive measures against money laundering and fraud in the field of digital currencies. The findings indicate that factors such as the difficulty of identifying the true identity of transaction parties, uncertainty regarding the origin and destination of transferred funds, and insufficient technical expertise among law-enforcement and prosecutorial authorities contribute materially to the expansion of these offences. Although the detection and prosecution of cybercrime, especially cryptocurrency-based money laundering, face significant obstacles, these difficulties can be mitigated through the capacities of specialized public institutions, the involvement of qualified private persons and entities, the enhancement of the technical knowledge and practical expertise of the police and other responsible bodies, and the expansion of international cooperation. Against this background, the adoption of proportionate criminal provisions and a comprehensive, coordinated criminal policy that takes account of the complex characteristics of cyberspace and emerging financial technologies is indispensable.*

SUMMARY: 1. Introduction - 2. Definitions and Concepts - 3. Legislative Background of Digital Currencies in Iran - 4. Criminal Use of Digital Currencies - 5. Unauthorized Use of Electricity Connections - 6. Threats to Public Health or the Environment - 7. Non-Criminal Preventive Measures -8. Conclusion.

1. Introduction

Contemporary technological advances have continuously facilitated the emergence of new tools and phenomena capable of contributing to the development of knowledge and improving the quality of human life. The possibility that such developments may be misused cannot, in itself, provide a legitimate basis for disregarding their positive functions and benefits. Virtual money, of which cryptocurrencies and digital currencies constitute major examples, represents a class of financial innovations arising from technological change. Cryptocurrencies employ sophisticated cryptographic methods to enhance the security of exchanges and protect financial data and transmitted information. The complex technical and computational architecture underlying the technology provides a relative degree of transactional security and makes the alteration or manipulation of recorded information considerably more difficult. Cryptocurrencies may also be converted into conventional currencies and, in certain active markets and exchanges, can be traded for currencies such as the US dollar, euro, and pound sterling. Bitcoin and altcoins such as Ethereum and Cardano are among the most prominent examples of these digital assets, whose use has expanded substantially in recent years.

The fundamental distinction between conventional currencies and digital currencies lies in the mechanisms through which they are issued and controlled. Conventional money is generally issued under the supervision of states and

monetary authorities, whereas many cryptocurrencies are created and exchanged through decentralized structures and computer networks, without their administration necessarily being vested in a particular state, person, or corporation. This characteristic, while generating economic and technological advantages, may also create opportunities for unlawful exploitation. As reports of Bitcoin-mining farms, unauthorized imports of mining equipment, and seizures of mining devices have increased, public attention has increasingly turned to the prospective profitability of cryptocurrency mining. Expectations of rapid and substantial returns have encouraged some individuals to invest in the sector, giving rise to ancillary activities such as the sale, supply, installation, and maintenance of mining equipment, as well as the manufacture of devices intended to reduce mining noise. Cryptocurrencies may be used in offences including theft, fraud, gambling, the purchase and sale of prohibited goods and items, and other unlawful conduct. Organized crime assumes particular significance because of the breadth of its harmful consequences and is even regarded as a threat to the development of states. Money laundering is among the most important forms of organized crime in this field. Even in conventional settings, money laundering is difficult to detect and prosecute because it is dependent upon a predicate offence and because offenders seek to conceal the illicit origin of proceeds. Where the laundering of criminal proceeds is conducted through cryptocurrencies, cross-border transfers, transaction speed, and the difficulty of identifying persons involved may further complicate criminal investigation and prosecution. Accordingly, this article examines cryptocurrency-related offences from a criminological perspective and analyses preventive measures in light of Iran's legislative criminal policy.

The study addresses the following question: to what extent can the existing Iranian legal framework prevent and respond to money laundering, fraud, and unlawful mining involving cryptocurrencies? Its method is descriptive-analytical and documentary: the discussion examines selected statutory provisions, regulatory instruments, and scholarly and institutional materials, then considers their application to the conduct described. The analysis is doctrinal rather than empirical; it does not claim to measure the prevalence of cryptocurrency crime or the effectiveness of particular enforcement operations. Its contribution lies in identifying the distinction between criminal conduct and regulatory non-compliance and in proposing coordinated preventive responses [15, 19, 33].

2. Definitions and Concepts

2.1. Digital Currency

In the broad sense, digital currencies, cryptocurrencies, and other forms of digitally represented value refer to monetary or financial values that are created, stored, and transferred in electronic environments. Accordingly, any form of value based on digital data and capable of being processed through computer systems may fall within the broad category of digital currency. For example, balances recorded in bank accounts are represented and transferred within banking systems as binary data, although such balances represent official national currency and rest upon legal and institutional foundations distinct from those of cryptocurrencies. The term "digital currency" is therefore conceptually broader and cannot be confined to Bitcoin or other cryptocurrencies [14].

Put differently, digital currency encompasses any form of economic value lacking a physical manifestation and created or exchanged through electronic platforms. Unlike banknotes and coins, such assets have no tangible form, yet they may perform functions such as payment, transfer of value, or the storage of assets. Transfers are often effected rapidly through the Internet and without the geographical constraints ordinarily associated with physical transactions. Virtual currencies and cryptocurrencies constitute two categories within the broader universe of digital currencies; nevertheless, the converse proposition does not hold. Not every digital currency is necessarily a virtual currency or a cryptocurrency. Electronic credits used in computer games, social networks, or particular platforms, for instance, represent forms of digital value with limited spheres of use and do not necessarily possess the characteristics of cryptocurrencies. Some digital currencies, such as Bitcoin and Ethereum, operate through decentralized structures. In such systems, no

identifiable central authority is specifically responsible for issuing, controlling, or administering monetary units; rather, the recording and validation of transactions are undertaken through a network of users and technical mechanisms. These assets are consequently often described as “decentralized digital currencies.” Digital currency may thus be understood as a monetary unit or medium of exchange, distinct from physical intermediaries such as banknotes or coins, operating through the Internet and sharing certain characteristics with physical money while enabling immediate and borderless transfers of value between individuals. Virtual currencies and cryptocurrencies are both forms of digital money, but digital money cannot be reduced to these two categories.

2.2. Virtual Currency

Virtual currency should be regarded as one category of digital currency. In other words, the scope of “digital currency” is broader than that of “virtual currency,” and not every digitally represented value necessarily possesses the characteristics of a virtual currency. Cryptocurrencies such as Bitcoin fall within the category of virtual currencies, yet not all virtual currencies can be classified as cryptocurrencies because some lack cryptographic mechanisms and decentralized networks. The United States Internal Revenue Service defines virtual currency as a digital representation of value that may function as a medium of exchange, a unit of account, or a store of value. On this basis, although such currencies lack physical form, they may be used in economic transactions and the transfer of assets. The European Central Bank similarly describes virtual currency as a digital representation of value that is not issued by a central bank, credit institution, or electronic money institution, but may function in practice as a substitute for money. In its 2012 report, the European Central Bank classified virtual currencies, according to their convertibility into official currency and the scope of their use, into three groups, a classification reaffirmed in its 2015 report.

The first group consists of closed virtual values created, distributed, and consumed solely within a defined digital environment, such as a computer game; they therefore cannot ordinarily be used in markets outside that environment. The second group comprises virtual currencies with one-way flows. These currencies may be purchased with official currency, but reconversion into legal tender is either impossible or highly restricted; nevertheless, they may sometimes be used to obtain certain real-world goods or services. The third group comprises convertible virtual currencies characterized by two-way flows. Such currencies may be purchased against official currency at a specified rate and subsequently reconverted into legal tender. Holders may also use them to obtain both digital goods and services and goods and services in the real economy. The European Central Bank has analysed this category as a “means of payment.” The principal distinction between a means of payment and legal tender is that acceptance of legal tender, within the limits prescribed by law, is compulsory for suppliers of goods and services, whereas acceptance of private payment instruments or virtual currencies generally depends upon the consent and agreement of the parties.

2.3. Bitcoin

Bitcoin is a form of cryptographically secured money or virtual currency operating on open-source software and a set of technical protocols. It is designed as a peer-to-peer network and enables private and irreversible payments. This structure allows funds to be transferred internationally for the purchase of goods and services, irrespective of the amount involved, at relatively low cost and sometimes without transaction fees. Bitcoin is often described as an anonymous transactional system; more accurately, however, users are able to preserve a degree of privacy rather than render their identities completely unidentifiable. All Bitcoin transactions are recorded on a public, decentralized, distributed ledger, making transfer information visible to network participants. From the perspective of advocates of economic liberty, Bitcoin is regarded as an alternative to conventional monetary systems, partly because governments and central banks are considered capable of reducing the value of official currencies through monetary expansion. By contrast, security agencies and law-enforcement authorities have repeatedly warned about the use of Bitcoin and other cryptocurrencies in criminal activities. Bitcoin, for example, was used as a payment instrument in illicit transactions on certain hidden online

markets, including Silk Road. Bitcoin transaction information is recorded on a public distributed ledger known as the blockchain. Unlike conventional money transfers, which ordinarily require intermediaries such as banks and financial institutions, Bitcoin enables direct transfers of value among network users. Its transfer can therefore occur without an intermediary and through direct communication between sender and recipient. Bitcoin has no physical or tangible existence; it is transferable within the network only as digital data. It may be used to pay for goods and services, transfer value, and make investments [14, 17].

Compared with many other digital assets, Bitcoin has achieved greater recognition and a broader market presence. It can generally be converted into conventional currencies through relevant exchanges and markets, and its larger transaction volume makes it easier to buy and sell than many other cryptocurrencies. Moreover, cryptographic mechanisms and distributed transaction records make tampering with or falsifying payment records more difficult. The limited supply of Bitcoin is also among the factors that may be considered when assessing its long-term value [14, 17].

3. Legislative Background of Digital Currencies in Iran

The regulation of cryptocurrency trading in Iran entered a new phase in 2018 (1397 SH). Prior to that period, there was no specific and clear regulation directly governing the exchange of cryptographically secured currencies, and the legal status of activities in this market remained uncertain. In April 2018, the Central Bank of the Islamic Republic of Iran announced a prohibition on the use of Bitcoin and other virtual currencies within the banking network and financial institutions. The principal rationale was concern over their potential use in money laundering, terrorist financing, and the transfer of proceeds derived from criminal activities. In practice, however, the prohibition faced enforcement limitations because a substantial portion of cryptocurrency transactions occurred outside the direct banking system. Merely notifying banks and credit institutions of the prohibition was therefore insufficient to prevent individuals from participating in the cryptocurrency market. Later, in September 2018, the head of the Center for the Development of Electronic Commerce announced that websites engaged in the online sale of cryptocurrencies had been identified. These websites consisted of a limited number of exchanges and online stores trading crypto-assets at the time. During the same period, officials emphasized the extreme price volatility of cryptocurrencies and their lack of conventional backing, characterizing transactions in these assets as involving significant economic risk [25].

The position described above reflects the early regulatory stage, not the entire subsequent framework. In December 2024, the Central Bank of Iran adopted a policy and regulatory framework for crypto-money, invoking Articles 4, 24, 59, and 64 of the Central Bank Law. The framework addresses the responsibilities of crypto-money brokers and custodial institutions, the need for authorization, reporting duties, and compliance with anti-money-laundering and tax rules. In September 2025, the Bank approved a further directive on the establishment, operation, dissolution, and supervision of crypto-money brokers, reported as comprising 58 articles and 28 notes. These developments do not eliminate every interpretive uncertainty, but they require the 2018 restrictions to be understood historically rather than as an exhaustive description of present law [26, 27].

The legal uncertainty surrounding cryptocurrencies appears to underscore the necessity of coherent and transparent rules specifying the scope of private activities, the duties of exchanges, the responsibilities of supervisory institutions, and the rights of users. The issue assumes additional significance in light of jurisprudential questions concerning the legitimacy and legal effects of cryptocurrency transactions. In the absence of a comprehensive regulatory framework, both financial abuse and legal uncertainty for legitimate market participants may increase. Conceptually, “digital currency,” “virtual currency,” and “cryptocurrency” are not synonymous and occupy distinct fields. Nevertheless, legal literature and regulatory instruments frequently employ the term “virtual currency” to refer to phenomena such as Bitcoin and comparable assets. The emergence of Bitcoin as the first widely successful cryptocurrency encouraged the introduction of other cryptographically based virtual currencies into global financial markets. Although Bitcoin held the dominant

share of cryptocurrency market value in 2016, its relative share subsequently declined as new projects emerged and competition intensified. Nonetheless, the growth in overall market capitalization and daily transaction volume reflected the increasing significance of cryptocurrencies within the international financial system.

Consequently, a distinction is necessary between holding or transferring an asset, providing a regulated intermediary service, mining with or without appropriate permits, and using crypto-assets to commit an independently punishable offence. A licensing breach does not automatically establish fraud, money laundering, or another criminal offence. The applicable criminal provision and its constituent elements must be independently identified, consistently with the principle of legality [35].

National legal systems ordinarily define the functions and powers of public and private institutions in economic fields. Virtual currencies and related technologies, however, are novel and heterogeneous phenomena whose legal and practical risks may vary considerably. The first step in addressing them legally is therefore to understand their nature and examine the relevant domestic and international rules. In this respect, the experiences of the European Union, the United States, and countries such as Ecuador, Venezuela, and Russia concerning virtual currencies and central-bank digital currencies may offer useful lessons for the development of an Iranian model. International regulatory initiatives and studies concerning distributed-ledger technology and virtual assets likewise demonstrate the growing importance of this field in financial transactions. Given Iran’s commercial relations with the European Union and the tendency to use the euro in certain external transactions, examination of the Union’s legal approaches is of particular relevance. The history of digital money can be traced to efforts aimed at transferring value electronically and reducing dependence on financial intermediaries. One early example was DigiCash, which used cryptographic knowledge to provide electronic payment infrastructures to banking institutions. Other forms of digital money subsequently emerged, some backed by assets such as gold. E-gold, for example, was launched in the 1990s with gold backing. Liberty Reserve, established in 2006, also allowed users to convert official currencies such as the dollar and euro into digital credit and transfer that credit to other users for a specified fee.

A limited comparison is useful. In the European Union, Regulation (EU) 2023/1114 (MiCA) establishes a framework for crypto-asset markets and service providers, generally applicable from 30 December 2024. Regulation (EU) 2023/1113 separately requires specified information to accompany certain crypto-asset transfers involving regulated providers. These rules are not applicable Iranian law; they illustrate how market supervision and anti-money-laundering traceability may be regulated through distinct but complementary instruments [31, 32].

4. Criminal Use of Digital Currencies

Although digital currencies, particularly Bitcoin, emerged largely to facilitate financial transactions, reduce transfer costs, and create economic opportunities, they—like many modern technologies—possess both legitimate and illicit uses. Cryptocurrencies may therefore constitute both instruments for the commission of offences and objects of criminal conduct. The criminological significance of the issue does not imply rejection of modern financial technologies; rather, it reflects the need to protect legitimate users and prevent their exploitation by offenders. The legal recognition or regulation of cryptocurrencies does not, in itself, create criminality. Many conventional offences, cybercrimes, and even forms of organized crime can be committed through these instruments without the creation of a distinct criminal offence. Offenders may, for example, use cryptocurrencies to transfer illicit proceeds, deceive users, commit extortion, or exchange prohibited goods and services. In practice, law-enforcement and security agencies frequently develop countermeasures only after new forms of criminal conduct have emerged and expanded, because the initiative in devising new methods of offending generally lies initially with perpetrators. This reactive gap is particularly pronounced in cyberspace because of the speed of technological change and the transnational nature of digital communications. Cryptocurrencies, especially Bitcoin, are no exception. The use of digital addresses in place of real-world identities, the

difficulty of attributing transactions to specific users, and the complexity of asset-transfer pathways have attracted some offenders to these instruments. Limited public understanding of the technical structure and risks of cryptocurrency transactions can also increase the incidence of fraud, phishing, extortion, and fraudulent acquisition of property [15, 19].

The illicit use of cryptocurrencies has also extended to unlawful online markets. Certain markets accepting Bitcoin or other cryptocurrencies have provided platforms for the supply and demand of prohibited goods and services, including narcotics. A well-known example was the Silk Road website, launched in the United States in 2011, through which users could purchase illegal goods using Bitcoin. Criminal activities facilitated by digital currencies are not confined to financial offences; they may also involve offences against property, public security and public order, and, in some circumstances, offences against persons. Organized offending warrants particular attention because offenders may design more sophisticated and extensive operations whose harmful effects reach society on a broader scale.

Money laundering is one of the most significant forms of organized crime associated with cryptocurrencies. It generally follows a predicate offence and seeks to conceal the illicit origin of assets while presenting them as legitimate proceeds. The use of cryptocurrencies may further complicate detection and prosecution because digital addresses can be used without directly revealing the identity of their holders, value can be transferred rapidly, transactions can cross borders with ease, and the origin and destination of funds may be difficult to establish. Under Article 2 of the Islamic Penal Code and Article 8 of the Code of Criminal Procedure, prosecution in the field of cryptocurrency mining requires that the relevant conduct first correspond to an existing criminal offence. Once a criminal title has been established, investigation and adjudication must proceed in accordance with applicable procedural rules, and the court may render judgment only on the basis of substantive legal provisions capable of supporting such a decision. Restrictions on the importation and use of mining equipment are also justified, among other considerations, by the need to prevent disruption to the electricity grid and avoid imposing substantial costs on public infrastructure. Mining devices consume significant amounts of electricity, and the diversion of subsidized, agricultural, or industrial electricity to cryptocurrency mining may cause losses to the electricity distribution network and the public interest. Large-scale mining operations may also have environmental consequences, including increased energy consumption and indirect emissions. Accordingly, two issues are particularly important: first, the legal status of mining equipment; and second, the manner in which the energy required for mining is obtained and consumed. The relevant forms of unlawful Bitcoin and cryptocurrency mining may therefore be examined under the applicable legal titles.

5. Unauthorized Use of Electricity Connections

Access to services such as water, electricity, gas, telecommunications, and sewage is now regarded as a basic requirement of human life, to the extent that everyday life and many ordinary activities become difficult, and in some circumstances impossible, without them. Public services may therefore be viewed as matters of public law and collective interest, protection of which falls within the functions of the legislature and the judiciary. Given the breadth of social dependence on such services, Iranian legislators have adopted rules at various times to protect public networks and prevent unauthorized use. Some of these provisions are general, while others concern particular services. At present, an important measure is the Law on Criminal Penalties for Unauthorized Users of Water, Electricity, Telephone, Sewage, and Gas, adopted on 31 May 2017 (10/03/1396). Despite certain deficiencies and interpretive ambiguities, the Act plays a significant role in supplementing previous rules and establishing sanctions for unauthorized use of public services. In the context of cryptocurrency mining, the energy required must be supplied through a lawful connection to the national grid or through an independent power plant. Accordingly, where electricity used for mining is obtained unlawfully, the conduct may fall within the scope of the aforementioned legislation. Two principal forms of conduct warrant consideration. First, there is the use of electricity without a lawful connection or beyond the permissible limits of an existing connection. Under Article 1, a person who uses a public utility without obtaining an official connection, or who uses an existing connection unlawfully, is liable, in addition to the cost of consumed services, compensation for damage

and other statutory dues, to a monetary penalty. Where the unauthorized use is domestic, the sanction is a degree-six fine under Article 19 of the Islamic Penal Code of 2013. For non-domestic consumption, the offender is liable to a payment equivalent to one to two times the price of the consumed service. In the event of repetition, the maximum prescribed fine may be imposed and the offender's connection may additionally be disconnected for three to six months [29].

Second, criminal liability may arise from interference with electricity metering equipment. Under Article 2, any person who manipulates or alters meters, consumption-measuring devices, or the electricity network in a manner that disrupts their proper operation or prevents the recording of actual consumption incurs criminal liability. In such circumstances, in addition to restoring the prior condition, paying for consumed electricity, and compensating the resulting damage, the offender may be subject to a degree-six fine under Article 19 of the Islamic Penal Code, provided that the conduct does not satisfy the elements of the offence established under Article 687 of the Islamic Penal Code.

The assessment must therefore distinguish an unauthorized connection, manipulation of a meter, and consumption exceeding contractual or administrative limits. Each entails different factual and legal requirements; substantial electricity consumption, standing alone, does not demonstrate the commission of a criminal offence [29].

6. Threats to Public Health or the Environment

Under Article 688 of the Islamic Penal Code, conduct deemed threatening to public health is prohibited, although the legislature has not exhaustively enumerated the acts falling within the provision. Unless the conduct is subject to a more severe punishment under special legislation, the offender may be sentenced to up to one year of imprisonment. Pursuant to Note 1 to the provision, determining whether conduct has endangered public health or caused environmental pollution falls, depending on the case, within the competence of the Ministry of Health and Medical Education, the Department of Environment, or the Veterinary Organization. The relevant authority also reports the offence. Accordingly, if inspectors or health-network experts, or experts of the Department of Environment, determine that the use of the equipment in question presents a danger to public health or the environment, prosecution under Article 688 may be pursued [28].

Application of Article 688 requires proof of conduct falling within the statutory notion of a threat to public health or environmental pollution, with the competent authority's assessment where required. Energy demand or indirect emissions, without evidence of the legally relevant harmful conduct and the applicable causal link, should not automatically be treated as establishing this offence [28].

6.1. Damage to Public Electricity Facilities

Under Article 687 of the Islamic Penal Code, any person who destroys, burns, disables, or otherwise sabotages equipment, devices, or facilities intended for public use is punishable by imprisonment of three months to ten years. The provision encompasses a broad range of public facilities, including water, sewage, electricity, oil, gas, telephone and postal networks, telecommunications facilities, radio and television systems, power plants, transmission lines, dams, canals, utility connections, and equipment used for the production, transmission, and distribution of public services. The destruction of traffic signs and other signs installed to protect human life or ensure the safety of infrastructure and roads is likewise covered [28].

Under Note 1 to Article 687, where the foregoing acts are committed with the intention of disrupting public order and security and confronting the Islamic Government, the conduct may constitute the offence of moharebeh and the punishment applicable to the offender may follow. State ownership of the relevant facility is not a prerequisite to the offence under Article 687. The decisive criterion is that the property or facility targeted was established for public use. Accordingly, it makes no difference whether the facility was constructed with public funds, private capital, or a combination of the two, because the characteristic of public use provides the basis for the statutory criminal protection. Given the high electricity consumption of cryptocurrency-mining equipment and the pressure it may place on the grid,

where intentional operation of such equipment involves conduct satisfying the elements of damage or disabling of public-use facilities, Article 687 may require consideration, subject to the necessary proof [28].

The application of Article 687 calls for particular caution. The prosecution must establish the conduct and the requisite mental element relating to damage or disabling of facilities used by the public; high energy consumption or ordinary operational strain is insufficient by itself. The aggravated hypothesis mentioned in Note 1 requires separate proof of the additional statutory purpose. A causal and evidentiary analysis is therefore indispensable before the provision is invoked [28].

6.2. Smuggling, Transportation, and Possession of Cryptocurrency-Mining Equipment (Conditionally Permitted Goods)

A — Smuggling through Transportation or Possession of Conditionally Permitted Goods

Under Article 18 of the Law on Combating the Smuggling of Goods and Currency, any person who smuggles, transports, or possesses a conditionally permitted good is, in addition to confiscation of the goods, subject to a fine equal to one to three times their value. Accordingly, where cryptocurrency-mining equipment is imported, transported, or possessed without the required permits and legal formalities, the conduct may fall within this provision.

B — Offering or Selling Smuggled Goods

Under Note 1 to Article 18 of the same Act, the offering and sale of smuggled goods are prohibited. The offender is subject to the minimum sanction prescribed by Article 18, namely confiscation of the goods and a fine equal to their value.

C — Sanctions for Violations by Business Units and Currency Exchanges

Article 18-bis of the Law on Combating the Smuggling of Goods and Currency treats the possession, offering, sale, or smuggling of goods by business units and currency exchanges as a violation. In addition to confiscation of the smuggled goods, the sanctions are graduated according to repetition: first offence, a fine equal to twice the value of the smuggled goods; second offence, a fine equal to four times their value; and third offence, a fine equal to six times their value, together with posting a notice at the place of business indicating the unit’s non-compliance and closure of the premises for six months.

D — Confiscation of Vehicles Used to Transport Smuggled Goods

Under Article 20 of the Law on Combating the Smuggling of Goods and Currency, where a vehicle is used to transport a smuggled conditionally permitted good, the vehicle may be confiscated once the statutory financial thresholds are satisfied. The thresholds depend on the type of vehicle: light ground vehicles, where the value of the discovered goods is at least 100 million rials; semi-heavy ground vehicles, at least 300 million rials; semi-heavy air or sea vehicles, at least 900 million rials; heavy ground vehicles, at least 1 billion rials; and heavy air or sea vehicles, at least 3 billion rials. Where the value of the smuggled goods does not reach the prescribed thresholds, the vehicle is detained. If the convicted person fails to pay the fine within two months after notification of the final judgment, the fine is recovered from the sale of the vehicle and the remaining proceeds are returned to the owner. If smuggling using any of the aforementioned vehicles is repeated at least three times and the aggregate value of the smuggled goods reaches or exceeds the thresholds set by Article 20, the vehicle is confiscated.

The treatment of mining equipment as conditionally permitted goods must be assessed by reference to the classification, permits, amendments, and sanctioning rules applicable at the time of the conduct. Mere possession of equipment cannot be equated, without this examination, with proof of smuggling.

6.3. Money Laundering

Money laundering is a process through which offenders seek to conceal the illicit origin of income and criminal proceeds and give those proceeds an appearance of legality. Offenders employ a variety of techniques for this purpose, and digital assets and cryptocurrencies may serve as instruments for transferring and concealing illicit funds. The principal concepts governing conventional money laundering are equally applicable to cryptocurrency-based laundering. Ordinarily, the process is described in three stages: placement, layering, and integration [15, 30].

A — Placement

At this stage, proceeds derived from criminal activity enter the financial or economic system for the first time. In the cryptocurrency context, an offender may convert illicit proceeds into digital assets or introduce them into the financial transfer system through cryptocurrency-exchange platforms.

B — Layering

Layering comprises a series of measures intended to sever the connection between assets and their unlawful origin. During this stage, funds may be moved rapidly through multiple and complex transactions among wallets, accounts, or platforms in order to obscure the original path of the assets. Although cryptocurrency transactions are ordinarily recorded and visible on distributed ledgers, offenders may use anonymizing services, repeated transfers, and the fragmentation of funds to reduce the traceability of relationships among transactions. Such services are commonly justified on privacy grounds; however, the same features may facilitate the concealment of unlawful conduct [15].

C — Integration

Integration is the final stage of money laundering, in which apparently cleansed assets re-enter the formal economy. In the digital-currency context, an offender may portray illicit proceeds as returns from a successful investment, profits from cryptocurrency trading, or gains attributable to an increase in the value of a digital asset. The true origin of the funds thus remains concealed, while the assets appear legitimate. Regardless of the instrument employed, money laundering rests upon several core characteristics: relative anonymity, speed, complexity, and concealment. Anonymity may facilitate obscuring the criminal origin of funds. Speed permits assets to move within a short period among accounts, persons, and countries. Complexity arises from chains of multiple transactions, while concealment may involve registering funds in the names of apparently legitimate persons or entities and dividing large sums into smaller transactions. The combination of these factors makes the tracing of criminal proceeds more difficult for regulatory and judicial authorities.

These stages describe recurring methods rather than mandatory elements of the criminal offence. Establishing money laundering requires evidence of the relevant unlawful proceeds, the specific prohibited conduct, and the mental element required by applicable law. Public blockchain records may support tracing, but identifying a wallet address is not in itself equivalent to identifying the natural or legal person responsible [15, 30].

6.4. Fraud

In recent years, growing public interest in digital-asset markets and the substantial expansion of cryptocurrency transactions have brought more individuals into the field. As legitimate user activity has expanded, cyber offenders have also paid increasing attention to the market and adopted diverse methods to deceive investors and unlawfully obtain their assets. Features such as the speed of asset transfers, the difficulty of identifying the true identity of transaction parties, and the cross-border character of some transactions make judicial follow-up and the recovery of stolen assets more difficult. The principal forms of fraud in this field include the following: [19]

1. Ponzi, pyramid, and network-marketing schemes

Under these schemes, organizers attract investors by promising fixed returns or exceptionally high yields. Payments made to early participants are generally financed from the contributions of later participants rather than from genuine economic activity.

2. Fake cloud mining and mining bots on messaging platforms

Some websites or bots claim to use users' funds to purchase mining equipment and mine cryptocurrencies. In many cases, these claims are fictitious and the operation is, in substance, another form of Ponzi scheme.

3. Fake exchanges and wallets

Creating fraudulent platforms for exchanging or storing cryptocurrencies is a common method of stealing users' assets. Such platforms may cease operating after collecting customers' funds and cryptocurrencies. Some also impose unusual fees or create barriers to withdrawals, thereby depriving users of access to their assets.

4. Look-alike websites and phishing attacks

In this method, offenders create a website resembling a legitimate exchange, wallet, or platform and provide the victim with a link. By entering confidential information such as passwords, recovery phrases, or private keys, the user may unintentionally provide offenders with access to the account and assets.

5. Fake exchange support

Fraudsters sometimes contact users while falsely presenting themselves as support staff of an exchange or wallet. Under the pretext of resolving an account problem, providing a reward, or completing identity verification, they request personal information, passwords, recovery phrases, or cryptocurrency transfers.

6. Promises of free cryptocurrency

Fraudsters may use the names, photographs, or fake accounts of well-known figures active in technology and cryptocurrency to promise free Bitcoin or other digital assets. Victims are commonly instructed to send a certain amount of cryptocurrency to a designated address first in exchange for receiving a larger amount, although no repayment is made after the transfer.

7. Fake cryptocurrency-mining applications for mobile phones or personal computers

Some applications are advertised as enabling profitable cryptocurrency mining through mobile phones or home computers. Given the limited processing capacity of such devices and the associated costs, many such applications do not perform genuine mining and are instead designed to attract users, display advertising, or collect information.

8. Sale of tokens without real value and sham initial offerings

In this method, offenders present a seemingly innovative project and issue a token lacking economic backing, genuine utility, or a credible implementation plan. They then use extensive advertising to induce uninformed users to purchase it. This method is sometimes described as an ICO scam.

Criminal fraud must be distinguished from investment losses, market volatility, or contractual non-performance. In each case, the investigation should establish the relevant deceptive conduct, attribution to an identifiable offender, causation, and the statutory elements of the offence. Digital evidence, including wallet records and communications, requires reliable collection and contextual assessment [19].

7. Non-Criminal Preventive Measures against Cryptocurrency-Related Offences

7.1. Strengthening Reporting Mechanisms and Transparency in Banks and Exchanges

The identity of transaction parties and the ability to determine the origin and destination of funds are among the most important indicators in assessing whether a financial transaction is suspicious. The Financial Action Task Force (FATF) likewise seeks in its recommendations to strike a balance between preventing the provision of financial services to criminals and preserving the ability to attract legitimate customers. In the banking sector, customer-identification rules and transactional transparency are among the principal tools for combating money laundering. In Iran, amended Article 5 of the Anti-Money Laundering Act, adopted on 5 January 2019 (15/10/1397), requires covered persons and institutions—including the Central Bank, banks, financial and credit institutions, insurers, exchanges, public institutions, and capital-market participants—to comply with the implementing regulations of the Anti-Money Laundering Act and the legislation on combating terrorist financing. Although cryptocurrency transactions frequently take place outside the banking network, recording transactions on the blockchain can enable competent authorities to monitor transfer histories. Unlike conventional bank transactions, access to which often depends on the cooperation of the bank, data recorded on a public blockchain are generally accessible and traceable [30].

The FATF risk-based approach extends anti-money-laundering expectations to virtual assets and virtual-asset service providers, including customer due diligence, registration or licensing where required, and relevant transfer-information obligations. Its July 2026 targeted update identifies continuing deficiencies in effective supervision and emerging risks involving fraud, stablecoins, and transactions through unhosted wallets. The FATF materials provide international standards and comparative guidance; their domestic effect depends on the relevant Iranian legal framework [30, 34].

7.2. Strengthening the Role of Government Institutions Responsible for Combating Financial Crime

Effective criminal policy and the formulation of a coordinated strategy to combat money laundering—whether conventional, cyber-enabled, or cryptocurrency-based—require specialized and centralized management at the national level. In Iran, the Central Bank of the Islamic Republic of Iran is among the principal institutions involved in preventing money laundering within the monetary and banking system. In conventional money laundering, it generally performs preventive functions through public information concerning anti-money-laundering rules and disclosure of authorized institutions; assessment of institutions being established and the qualifications of their founders; and continuous supervision of institutions after authorization. Alongside the Central Bank, Financial Intelligence Units (FIUs) also perform a fundamental role. Operating at the national level, these units receive, analyse, and assess reports concerning suspicious transactions, money-laundering information, terrorist financing, and related financial crimes. Where their analysis reveals credible indications of criminal proceeds or links to terrorist financing, the FIU may disseminate its analytical findings and relevant financial intelligence to the competent authorities for further action. With the growing use of cryptocurrencies, agencies responsible for combating financial crime must draw upon experts in cyberspace, blockchain technology, and digital assets. Sporadic and case-by-case responses to cryptocurrency money laundering are inadequate to address the complexity and speed of developments in this field. A structured, expertise-driven approach based upon a defined national strategy is therefore necessary for preventing and responding to criminal misuse of digital currencies [30].

The value of financial intelligence lies in analyzing suspicious-transaction information and disseminating actionable findings to competent agencies; this function should not be confused with the judicial determination of criminal liability [30].

7.3. Strengthening the Role of Private Organizations

In addition to governmental bodies responsible for detecting, analysing, and prosecuting financial offences, private-sector participation is highly significant in combating cryptocurrency-related money laundering. Because cryptocurrency technologies have largely developed outside traditional governmental structures and within private ecosystems, much of the relevant technical knowledge and practical experience is initially concentrated among developers, technology

companies, and independent specialists rather than public institutions. Improving the quality and effectiveness of efforts against cryptocurrency money laundering is therefore difficult without drawing upon specialized individuals and private firms active in blockchain and transaction analysis. Such actors can assist law-enforcement, judicial, and regulatory authorities by tracing asset flows, analysing blockchain data, identifying anomalous patterns, and preparing specialist reports. For example, CipherTrace was established in 2015 in Menlo Park, California. Its activities have included collecting and analysing cryptocurrency transaction information and identifying transfers suspected of money laundering or other criminal activity. By providing blockchain-analysis tools, such companies contribute to improving the security of crypto-assets and reducing opportunities for abuse of distributed-ledger technology. Institutional and security-sector support for or cooperation with such companies further illustrates the importance of private-sector expertise in this field. Accordingly, the private sector, because of its technical knowledge, practical experience, and analytical tools tailored to the particular characteristics of cryptocurrencies, can become one of the most effective partners of public institutions in preventing, detecting, and combating money laundering and other digital-asset-related offences [24].

7.4. Legal Recognition of Virtual Money by the Legislature

Regulation and legal recognition of digital currencies do not affect criminal law alone; they also extend into public, tax, banking, and commercial law. For example, taxation of cryptocurrency transactions and the prevention of tax evasion become practicable only when the legislature assigns assets such as Bitcoin a defined legal status. From this perspective, digital currencies may also be examined within public law because of their relationship to the public interest, financial oversight, and state revenue. One explanation for the regulatory disorder surrounding virtual money is the lack of sufficient foresight in earlier legislation: a substantial portion of the existing legal framework predates the emergence and expansion of phenomena such as Bitcoin and therefore provides no clear response to the issues they generate. Debate over the legal status of digital currencies nevertheless continues among legal scholars and legislative institutions, and divergent approaches remain. In the United States, for example, some commentators emphasize constitutional and statutory powers concerning the issuance of official money. This does not, without further analysis of the relevant legal rules, entail that every form of privately issued digital value is unlawful. Conversely, the absence of a clear legal framework for cryptocurrency transactions may create opportunities for criminal exploitation, including attempts by offenders to argue that the transfer of cryptocurrency does not constitute a financial transaction. Legal recognition and regulatory visibility of digital currencies can therefore facilitate taxation, enhance transparency, and establish a foundation for the application of control mechanisms used in electronic banking. These measures may contribute materially to the prevention, detection, and prosecution of financial crimes, including money laundering.

Regulatory recognition must nevertheless remain distinct from criminalization: the desirability of licensing, taxation, or investor protection does not, without a penal norm, justify punishment. Legal certainty is better served by specifying obligations and sanctions in advance, rather than extending existing offences by analogy.

8. Conclusion

The expansion of information technology and its growing penetration into everyday life have generated not only positive and facilitative effects but also certain social and economic vulnerabilities. Cyberspace, as a product of these developments, provides a setting for the commission of emerging offences as well as new forms of conventional criminality. Digital and cryptographically secured currencies, relatively novel phenomena in the financial sphere, have in recent years gained broad acceptance and use. Their significance is not confined to economic effects; their capacities and risks must also be examined through the lens of criminology and criminal justice. The objective is to prevent the harm that may result from the criminal exploitation of virtual money. The technical and digital character of cryptocurrencies, combined with their potential use in unlawful conduct, has elevated the importance of criminal investigation in this field. The issue becomes even more significant when the characteristics of cybercrime converge with the complexity of

organized crime such as money laundering.

Money laundering generally occurs after a predicate offence and is frequently carried out in an organized manner. Identifying laundering flows may therefore assist in uncovering predicate offences and broader criminal networks. Nevertheless, tracing cryptocurrency-based money laundering presents numerous technical and legal challenges. The relative anonymity of users, rapid transfers, the cross-border nature of transactions, and the need for specialized knowledge in analysing blockchain data are among the principal difficulties. Although police and other security bodies may not yet possess optimal equipment, technical knowledge, or practical experience, cryptocurrency systems are not inherently untraceable. Existing capacities, including records preserved on blockchains, can be employed for criminal detection.

Effective responses to digital-currency-related crime require expanded cross-border cooperation, the exchange of experience among states, and the adoption of a comprehensive strategy to strengthen the capacities of responsible institutions. This strengthening should take place in both the public and private sectors. Although the detection of crime and prosecution of offenders remain governmental responsibilities, technology companies, exchanges, and other private actors can facilitate criminal investigation by implementing preventive measures and adhering to security standards.

In Iran, future criminal policy and the development of criminal regulations in this field must likewise be formulated with due regard to the difficulties of crime detection in cryptocurrency environments. The expanding use of digital assets, their particular technical characteristics, and the increasing sophistication of offending methods require legislators to draw upon expertise in criminal law, criminology, information technology, and blockchain analysis. Otherwise, the drafting of rules capable of satisfying the operational needs of police and other law-enforcement authorities in preventing, detecting, and prosecuting cryptocurrency-related crime will remain seriously constrained. Growing misuse of cryptocurrencies may contribute to the expansion of money laundering and associated offences, including terrorist financing. The rapid alignment of criminal sciences with emerging forms of criminality is therefore essential [30].

From the standpoint of Iranian criminal law, the mere purchase, sale, or possession of Bitcoin or other cryptocurrencies does not constitute a criminal offence so long as the legislature has not established a criminal title and a corresponding penal sanction for such conduct. This conclusion derives from the principle of legality of crimes and punishments, reflected in Article 2 of the Islamic Penal Code. Under that principle, no act or omission may be treated as a crime unless the law has prescribed a punishment or a security and correctional measure for it. Nevertheless, where conduct involving cryptocurrencies gives rise to offences such as fraud, unauthorized access, theft of data or assets, hacking, breach of trust, injured persons may seek the judicial remedies available under the applicable criminal law. A separate breach of contractual obligations may instead give rise to civil remedies, unless the facts independently satisfy the elements of an offence [35].

Accordingly, the Government and the Islamic Consultative Assembly should address the field through a forward-looking approach before the adverse consequences of regulatory uncertainty become widespread. Where cryptocurrency activities are considered compatible with the country’s economic and legal interests, a transparent framework should be adopted governing activity, supervision, user protection, and responses to abuse. Where restriction or prohibition is considered necessary, it should be based upon clear and enforceable legislation accompanied by public information. Rather than relying upon informal and conflicting statements, the country requires comprehensive and precise laws and regulations grounded in the technical realities of the field and communicated transparently to citizens. Only through coherent regulation can a workable balance be achieved between legitimate use of emerging financial technologies, protection of the public interest, and prevention of crime.

The preceding analysis therefore supports three priorities: clearly differentiating regulatory breaches from punishable offences; establishing evidence-based procedures for linking wallet activity to identified persons and unlawful proceeds;

and coordinating licensed intermediaries, financial-intelligence bodies, and technical experts under a proportionate, risk-based framework. These priorities are preventive and legislative recommendations, not findings derived from a quantitative assessment of crime levels [30, 34].

REFERENCES

Persian-language sources

1. Ansari B, et al. Human Rights Education. 2nd ed. Tehran: Majd Publishing; 2012. [Persian].

2. Jalali Farahani A. The Cybercrime Convention and Its Additional Protocol (with Their Explanatory Reports). Tehran: Publications of the Legal and Judicial Development Office, Judiciary; 2011. [Persian].

3. Hosseini H, Azari Matin A. Prevention of money laundering in the monetary and banking system. Journal of Criminal Law Teachings. 2015;12(10). [Persian].

4. Rajabi A. Virtual Currency: Legislation in Different Countries and Recommendations for Iran. Distributed Ledger Technology Beyond Blockchain Technology. Tehran: Islamic Consultative Assembly Research Center; 2018. [Persian].

5. Sharifi E, Mosalli M. Bitcoin and its impact on electronic commerce. Quarterly Journal of New Research Approaches in Management and Accounting. 2020;29(4). [Persian].

6. Fatholahi H, Ezzati R. Presentation or mechanism of secure payment based on digital money. Proceedings of the Seventh Annual Conference on Electronic Banking and Payment Systems; 2017. [Persian].

7. Qaraei M, Shamlou B, Goldouzian I. Solutions for combating money laundering through Bitcoin. Iranian and International Comparative Legal Research. 2020. [Persian].

8. Mir Mohammad Sadeghi H. International Criminal Law. Tehran: Mizan Publishing; 2013. [Persian].

9. Hoffman N. Bitcoin in Simple Language. Translated by Dehghan M. Rasht: Darya; 2018. [Persian].

10. Vaizi B. Strategies for combating money laundering. 1st ed. Tehran: Sanjesh va Danesh; 2016. [Persian].

English-language sources

11. Ansari Pirsaraie Zarbakhsh, Shah Bahrami A. The necessity of using money laundering detection systems in e-banking. Ravand. 2014;21(68):179-212.

12. Biabani GH, Mozafari A. National and trans-national organized crimes. Karagah Magazine. 2013;2(24):31-47.

13. Böhm F, Pesch P. Bitcoin: A first legal analysis. In: Böhme R, Brenner M, Moore T, Smith M, editors. Financial Cryptography and Data Security. FC 2014. Lecture Notes in Computer Science. Vol. 8438. Berlin, Heidelberg: Springer; 2014.

14. Böhme R, Christin N, Edelman B, Moore T. Bitcoin: Economics, technology, and governance. Journal of Economic Perspectives. 2015;29(2):213–238. doi:10.1257/jep.29.2.213.

15. Bryans D. Bitcoin and money laundering: Mining for an effective solution. Indiana Law Journal. 2014;89:441. Available from: SSRN 2317990.

16. Dion D. I'll gladly trade you two bits on Tuesday for a byte today. University of Illinois Journal of Law, Technology & Policy. 2013.

17. Dwyer GP. The economics of Bitcoin and similar private digital currencies. Journal of Financial Stability. 2015;17:81–91. doi:10.1016/j.jfs.2014.11.006.

18. Hodson H. My Bitcoin road trip: Living on virtual money for a day. 2014.

19. Kethineni S, Cao Y, Dodge C. Use of Bitcoin in darknet markets: Examining facilitative factors on Bitcoin-related crimes. American Journal of Criminal Justice. 2018;43(2):141–157. doi:10.1007/s12103-017-9394-6.

20. Sat DM, Krylov GO, Evgenyevich K, Bezverbnyi AB, Kasatkin IA, Kornev IA. Investigation of money laundering methods through cryptocurrency. 2016;83.

21. Stroukal D, Nedv?dová B. Bitcoin and other cryptocurrency as an instrument of crime in cyberspace. Proceedings of the 4th Business & Management Conference. 2016. doi:10.20472/BMC.2016.004.018.

22. Vaizi B. Countering solutions against money laundering through banking. Political Science Studies, Law and Jurisprudence. 2016;2(3/1):122-133.

23. Wagner A. Digital vs. virtual currencies. Bitcoin Magazine. 2014.

24. Weinstein J. How can law enforcement leverage the blockchain in investigations? Coin Center. 2015 May 12. Accessed February 11, 2019.

Recent legal, regulatory and institutional sources

25. Library of Congress, Global Legal Research Directorate. Regulation of Cryptocurrency: Iran. 2018.

26. Central Bank of the Islamic Republic of Iran. Framework for Policy-Making and Regulation in the Field of Crypto-Money. Approved December 2024. Text reproduced by Gilan Bar Association, 12 December 2024 (in Persian).

27. Central Bank of the Islamic Republic of Iran. Directive on the Establishment, Operation, Dissolution and Supervision of Crypto-Money Brokers. Approved 27 September 2025; announcement reported by Tasnim News Agency, 4 October 2025 (in Persian).

28. Islamic Penal Code of the Islamic Republic of Iran, Book Five (Ta'zir). Arts. 687–688. English translation: Iran Human Rights Documentation Center.

29. Law Punishing Unauthorised Users of Water, Electricity, Telephone, Sewage and Gas (Iran, 2017). FAOLEX/ECOLEX legislation record.

30. Financial Action Task Force (FATF). Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers. Paris: FATF; 2021.

31. European Parliament and Council. Regulation (EU) 2023/1114 of 31 May 2023 on Markets in Crypto-Assets (MiCA). OJ L 150, 9 June 2023, pp. 40–205.

32. European Parliament and Council. Regulation (EU) 2023/1113 of 31 May 2023 on Information Accompanying Transfers of Funds and Certain Crypto-Assets. OJ L 150, 9 June 2023, pp. 1–39.

33. Nabavi SM, Haghanifar SM, Keyvani N, Kharratha M. Challenges of Iran legal system towards regulating crypto

assets. Journal of Monetary and Banking Research. 2025;17(62):689–720.

34. Financial Action Task Force (FATF). Seventh Targeted Update on Implementation of the FATF Standards on Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers. Paris: FATF; 16 July 2026.

35. Islamic Penal Code of the Islamic Republic of Iran (2013), Book One, Article 2. English translation: Iran Human Rights Documentation Center.

*** This work is peer-reviewed ***
Copyright © Author(s). Licensed under CC BY 4.0.
DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.24002467 · ARK: ark:/56778/11471

AEQUITAS MAGAZINE

Journal of Law and Legal Culture • ISSN 3035-4803

Diamond Open Access | Double-Blind Peer-Reviewed | No APC | CC BY 4.0

Indexed in DOAJ · OpenAlex · ROAD

Published by Aequitas Magazine (Tax Code 93089850635)

Cultural Association for Legal Studies and Research

AEQUITAS MAGAZINE

Journal of Law and Legal Culture

Ius est ars boni et aequi

Journal ISSN 3035-4803 | Portal ISSN 3035-0271

www.aequitasmagazine.it

Il CCNL Funzioni Locali 2025-2027: innovazione digitale, riforma della performance e risposta al cittadino

Goffredo Covelli · © 09-11-2026



DOI https://doi.org/10.5281/zenodo.24002562

ARK ark:/56778/11479

License: Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Keywords: amministrazione digitale; autonomia locale; CCNL Funzioni Locali; collective bargaining; digital public administration; intelligenza artificiale; performance organizzativa; salario accessorio

How to cite this article / Come citare questo articolo

Covelli, G. (2026). *Il CCNL Funzioni Locali 2025–2027: innovazione digitale, riforma della performance e risposta al cittadino. Aequitas Magazine*, 11, 55-61.

DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.24002562

ABSTRACT (EN) *The agreement renewing the National Collective Bargaining Agreement (CCNL) for the Local Government Functions sector for 2025–2027, reached by ARAN and the trade unions on 21 July 2026 and definitively signed on 28 October 2026, marks a significant development in local public employment. Concluded, exceptionally, during its period of application, the agreement combines measures aimed at restoring employees' purchasing power with a substantial reorganization of administrative structures. Its main innovations concern the systematic regulation of artificial intelligence, the provision for the professional profile of Social Media and Digital Manager, and the simplification of the Decentralized Resources Fund. Strengthening the link between additional remuneration and effective performance assessment within the statutory framework governing public-sector performance may help curb indiscriminate payments, without automatically resolving implementation difficulties. Together with the reorganization of Elevated Qualifications (Elevate Qualificazioni) and arrangements supporting joint services and Local Police, the agreement gives municipalities and unions of municipalities greater managerial flexibility and digital capabilities. Any resulting improvements in administrative efficiency, the accessibility of public-facing services and responsiveness to citizens' needs will, however, depend on implementation by individual local authorities.*

ABSTRACT (IT) *L'accordo per il rinnovo del CCNL Funzioni Locali 2025–2027, raggiunto il 21 luglio 2026 da ARAN e organizzazioni sindacali e sottoscritto in via definitiva il 28 ottobre 2026, introduce una svolta strutturale nel rapporto di lavoro pubblico locale. Concluso eccezionalmente in piena vigenza temporale, il contratto contempera il recupero del potere d'acquisto salariale con una profonda riarchitettura organizzativa. Le novità cardine risiedono nella regolamentazione organica dell'Intelligenza Artificiale, nella previsione del profilo professionale di Social Media e Digital Manager e nella semplificazione del Fondo Risorse Decentrate. Il rafforzamento del legame tra salario accessorio e valutazione effettiva, nel quadro della legislazione sulla performance, può concorrere a limitare le erogazioni indiscriminate, senza automaticamente eliminarne le criticità applicative. Unito alla riorganizzazione delle Elevate Qualificazioni e agli strumenti per i servizi associati e per la Polizia Locale, l'accordo dota Comuni e Unioni di ulteriori margini di flessibilità gestionale e competenze digitali. Il possibile incremento dell'efficienza burocratica, dell'accessibilità degli sportelli e della capacità di risposta alle istanze della cittadinanza dipenderà, tuttavia, dalla concreta attuazione da parte dei singoli enti.*

SOMMARIO: 1. Contestualizzazione temporale e quadro generale - 2. Assetto retributivo e salvaguardia antinflazionistica - 3. Governance dell'intelligenza artificiale e comunicazione digitale - 4. Impatto sulla performance organizzativa e sulla risposta ai cittadini - 5. Welfare, flessibilità e tutela della salute - 6. Analisi comparativa di comparto - 7. Sintesi conclusiva.

---

1. Contestualizzazione temporale e quadro generale

In data 21 luglio 2026, l'ARAN e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative hanno definito l'Ipotesi di accordo per il rinnovo del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del comparto Funzioni Locali per il triennio dal primo gennaio 2025 al 31 dicembre 2027. A conclusione del procedimento previsto dall'articolo 47 del Decreto Legislativo numero 165 del 2001, e dopo la certificazione della Corte dei conti, il contratto è stato sottoscritto in via

definitiva il 28 ottobre 2026. L'intesa coinvolge 403.617 dipendenti non dirigenziali appartenenti a Comuni, Regioni, Province, Città Metropolitane, Camere di Commercio, Unioni di Comuni e agli altri enti ricompresi nel comparto, nonché personale educativo e scolastico degli enti locali.[1]

La principale novità dogmatica e sistematica risiede nella tempestività della sottoscrizione. Il rinnovo avviene durante il triennio di riferimento, superando la prassi dei rinnovi ultra-tardivi e offrendo una più prevedibile scansione degli incrementi economici. Tale risultato è stato favorito dal completamento del precedente contratto 2022–2024 il 23 febbraio 2026 e dalla successiva apertura della tornata negoziale.[2] L'accordo mobilita risorse a regime per circa novecentottantanove milioni di euro all'anno e comporta un incremento medio mensile lordo per i Comuni pari a 152 euro.

Il dato temporale non esaurisce, peraltro, il valore dell'accordo: occorre distinguere la tempestiva definizione della fonte collettiva dalla sua concreta attuazione amministrativa. Quest'ultima richiede adeguamenti contabili, regolamentari e organizzativi, specialmente negli enti di minori dimensioni, nei quali la disponibilità di personale specializzato può risultare limitata.

2. Assetto retributivo e salvaguardia antinflazionistica

L'architettura finanziaria dell'accordo dispone a regime, a partire dal primo gennaio 2027, di risorse pari a circa 989 milioni di euro annui al lordo degli oneri riflessi. Gli incrementi economici sono scanditi in tre tranche annuali per il 2025, il 2026 e il 2027. L'incremento medio mensile lordo complessivo a regime è pari a 152 euro per i Comuni e 141 euro per gli altri enti del comparto, calcolato su tredici mensilità. Gli arretrati medi maturati a ottobre 2026 sono stimati in 1.136 euro a dipendente: il valore ha carattere indicativo e dipende dall'inquadramento, dai periodi di servizio e dalle anticipazioni già corrisposte.[3]

In attuazione della Legge di Bilancio 2026, articolo 1, comma 674, della legge 30 dicembre 2025, numero 199, è istituito un fondo apposito presso il Ministero dell'Interno, finanziato con 50 milioni di euro nel 2027 e 100 milioni di euro annui dal 2028, destinato all'incremento del trattamento accessorio, anche fisso e ricorrente, del personale non dirigenziale dei Comuni. La distribuzione delle risorse richiede il decreto ministeriale previsto dalla norma, sulla base dei criteri contrattuali; non si tratta pertanto di un incremento immediatamente uniforme per tutti gli enti.[4]

All'articolo 2 è inoltre introdotta una clausola antinflazionistica che prevede, nelle condizioni ivi indicate, un'anticipazione ancorata all'indice IPCA al netto dei beni energetici importati, applicata agli stipendi tabellari. A decorrere da aprile dell'anno successivo alla scadenza, in assenza di rinnovo e ove non sia già erogata l'anticipazione prevista dalla legge, la copertura è pari al trenta per cento della previsione di inflazione, elevata al cinquanta per cento dopo sei mesi di vacanza contrattuale, nei limiti delle risorse di legge.[1] La misura attenua il rischio di erosione salariale, ma non configura una piena indicizzazione automatica delle retribuzioni.

3. Governance dell'intelligenza artificiale e comunicazione digitale

Il Titolo III, dagli articoli 14 al 16, rappresenta la prima regolamentazione sistematica dell'Intelligenza Artificiale nella contrattazione delle Funzioni Locali, introducendo tutele stringenti e nuovi presìdi di governo digitale. Tra i principali emerge la riserva di supervisione umana: i sistemi algoritmici non possono determinare decisioni esclusivamente automatizzate, produttive di effetti giuridici o significativamente incidenti sul rapporto di lavoro, senza un appropriato e congruo intervento umano. Resta espressamente ferma la responsabilità dei dirigenti e dei titolari del potere decisionale, che non può essere delegata all'algoritmo.[5]

La disciplina interessa, in particolare, gli strumenti che possono incidere sulla valutazione della performance, sull'assegnazione dei compiti, sull'orario e sull'organizzazione del lavoro. Le amministrazioni devono assicurare

un’informazione preventiva sulle finalità dei sistemi, sugli ambiti di utilizzo, sui dati trattati e sulle possibili ricadute per il personale. Le implicazioni sulla qualità del lavoro e sulle professionalità sono ricondotte alla contrattazione integrativa, mentre l’impatto delle tecnologie è monitorato attraverso l’Organismo Paritetico per l’Innovazione, di cui all’articolo 6; l’Osservatorio Paritetico di comparto opera invece presso l’ARAN ai sensi dell’articolo 13.[5]

Ne discende una questione di rilievo giuridico: la contrattazione collettiva può disciplinare le ricadute organizzative e le garanzie del rapporto di lavoro, ma non sostituisce gli obblighi derivanti dalla disciplina sulla protezione dei dati, dal Regolamento europeo sull’Intelligenza Artificiale e dalle norme sull’esercizio dei poteri pubblici. La supervisione umana deve essere effettiva e documentabile, non riducibile a una convalida meramente formale dell’esito algoritmico. In questa direzione si collocano le più recenti riflessioni sulla governance algoritmica del lavoro pubblico e sulle garanzie di trasparenza.[6]

Inoltre, l’articolo 17, in attuazione del Decreto Legge numero 25 del 2025, convertito dalla legge numero 69 del 2025, e nel quadro della disciplina sulla comunicazione istituzionale e dell’amministrazione digitale, consente alle amministrazioni di individuare, anche in forma associata e previo confronto sindacale, il profilo professionale del Social Media e Digital Manager, dedicato alla comunicazione multicanale e all’interazione digitale con il cittadino. Si tratta di una facoltà organizzativa, non dell’istituzione obbligatoria del profilo in ciascun Comune: la sua efficacia dipende dall’effettivo inserimento nel sistema di classificazione, dalle competenze disponibili e dalla qualità dei processi comunicativi.[7]

4. Impatto sulla performance organizzativa e sulla risposta ai cittadini

La vera chiave di volta dell’accordo risiede nel legame tra modernizzazione del contratto e possibile miglioramento della performance pubblica. La riscrittura della disciplina del Fondo Risorse Decentrate, agli articoli 37 e 38, rafforza il collegamento tra risorse e risultati, nel quadro dei principi di misurabilità e valutazione posti dal Decreto Legislativo numero 150 del 2009 e dal Decreto Legislativo numero 165 del 2001. In particolare, dall’utilizzo del Fondo dell’anno 2027, l’articolo 38, comma 3, dispone la destinazione alla performance di almeno il trenta per cento delle risorse variabili considerate dalla stessa disposizione, secondo le regole di calcolo ivi previste.[8]

Tale vincolo, pur rappresentando un presidio contro logiche redistributive indiscriminate, non è sufficiente a garantire automaticamente la qualità della valutazione. La sua incidenza effettiva dipenderà da indicatori appropriati, dalla differenziazione delle valutazioni, dalla trasparenza dei criteri e dalla coerenza con gli obiettivi assegnati. I KPI, intesi come indicatori di risultato, devono perciò misurare non solo la quantità delle attività svolte ma anche tempi, accessibilità e qualità delle prestazioni rese all’utenza; non costituiscono, tuttavia, un automatismo retributivo introdotto in quanto tale dal CCNL.

L’impatto positivo sui cittadini può svilupparsi lungo tre direttrici primarie. La prima riguarda tempestività ed efficienza dei servizi: l’eventuale introduzione del Digital Manager e la standardizzazione dei flussi operativi digitali possono ridurre i tempi di attesa agli sportelli e migliorare la trasparenza informativa, ove accompagnate da investimenti, formazione e monitoraggio dei risultati. La seconda direttrice concerne la continuità amministrativa nei piccoli enti: l’articolo 23 consente, in via eccezionale e temporanea e alle condizioni ivi previste, di conferire incarichi di Elevata Qualificazione anche a personale dell’area degli Istruttori, purché dotato delle capacità e delle esperienze necessarie, per evitare disfunzioni organizzative.[9]

La terza direttrice concerne il presidio della sicurezza urbana e i servizi intercomunali. Le disposizioni sulla contrattazione integrativa territoriale e sui servizi associati, insieme all’articolo 39 relativo alle risorse legalmente destinate al lavoro straordinario della Polizia Locale, possono favorire una programmazione più continua dei servizi serali e delle attività coordinate. Non si tratta però di un effetto necessario del contratto: l’intensificazione dei

pattugliamenti richiede risorse effettivamente disponibili, accordi organizzativi e rispetto dei vincoli normativi.[8]

Il punto critico è, dunque, il passaggio dalla previsione contrattuale al risultato amministrativo. Per misurare l'efficacia della riforma occorrerà verificare, anche in termini comparativi, l'andamento dei tempi dei procedimenti, dei livelli di soddisfazione dell'utenza, dei servizi digitalmente accessibili e dei risultati dei sistemi di valutazione individuale e organizzativa.

5. Welfare, flessibilità e tutela della salute

L'accordo reingegnerizza gli istituti di conciliazione vita-lavoro e le garanzie sociali. In materia di tutele onco-ematologiche e disabilità, l'articolo 27, comma 5, richiama il congedo, continuativo o frazionato e non superiore a ventiquattro mesi, previsto dall'articolo 1 della legge 18 luglio 2025, numero 106 per i lavoratori affetti da malattie oncologiche o da malattie invalidanti o croniche, anche rare, alle condizioni stabilite dalla stessa legge. L'articolo 28 disciplina inoltre i permessi di dieci ore annue previsti dall'articolo 2 della medesima legge e le particolari garanzie per le assenze connesse a terapie salvavita.[10]

Il sistema non configura una generica immunità dal licenziamento in presenza di qualsiasi invalidità: occorre distinguere il congedo legale, la conservazione del posto e le specifiche esclusioni dal computo del periodo di comporto. Sono inoltre previste misure per l'accessibilità della formazione e il ragionevole accomodamento nel lavoro a distanza delle persone con disabilità, nell'ambito dell'articolo 34, nonché criteri di priorità all'accesso alle modalità flessibili in presenza dei presupposti contrattuali.

Per quanto riguarda le ferie e la nuova indennità feriale, viene superata la differenziazione penalizzante del monte ferie per i neoassunti. L'articolo 30, con decorrenza dal primo gennaio 2027, prevede inoltre un'indennità giornaliera aggiuntiva durante le ferie per i dipendenti che abbiano percepito determinate indennità nell'anno precedente, secondo un preciso criterio di calcolo e purché il valore risultante sia almeno pari a tre euro. L'articolo 31 amplia le ferie solidali in favore di dipendenti che debbano assistere il coniuge o parenti e affini entro il secondo grado bisognosi di cure costanti, secondo le condizioni documentali previste.[11]

In materia di flessibilità oraria è opportuno distinguere gli istituti dei due rinnovi: la sperimentazione della settimana lavorativa di quattro giorni, a parità di orario ordinario settimanale e su adesione volontaria, era già contemplata dall'articolo 22 del CCNL Funzioni Locali 2022–2024, sottoscritto il 23 febbraio 2026. Il rinnovo 2025–2027 interviene invece, tra l'altro, sull'orario multiperiodale (articolo 25) e sull'orario flessibile (articolo 26), ampliando a tre mesi il termine per il recupero dell'eventuale debito orario. La sostenibilità di tali modelli deve comunque contemperarsi con la continuità dei servizi al cittadino.[2]

6. Analisi comparativa di comparto

Il confronto con il CCNL Funzioni Centrali evidenzia alcune peculiarità strutturali delle Autonomie Locali. Mentre le amministrazioni centrali operano, in prevalenza, attraverso organizzazioni statali e nazionali, le Funzioni Locali sono caratterizzate da una più elevata frammentazione territoriale e da un rapporto immediato con bisogni di prossimità. Sul piano del trattamento accessorio, i diversi ordinamenti mantengono sistemi retributivi e fondi propri; per i Comuni assume particolare rilievo la specifica dotazione finanziaria prevista dall'articolo 1, comma 674, della legge numero 199 del 2025.[4]

Anche l'integrazione dell'Intelligenza Artificiale richiede una lettura comparativa non meramente descrittiva. Il CCNL Funzioni Centrali 2025–2027 contiene a sua volta un titolo dedicato alla materia, con presìdi di informazione, supervisione umana e formazione; non è quindi corretto contrapporre una vocazione esclusivamente interna delle amministrazioni centrali a una disciplina orientata esclusivamente agli sportelli in quelle locali. La differenza riguarda

piuttosto il contesto operativo nel quale garanzie contrattuali sostanzialmente convergenti sono chiamate ad applicarsi: nei Comuni le ricadute organizzative possono riflettersi più direttamente sui servizi di prossimità.[12]

La settimana di quattro giorni, già prevista in via sperimentale tanto per le Funzioni Centrali quanto per le Funzioni Locali nel precedente triennio, non può considerarsi una modalità generalizzata di lavoro da remoto. Essa rappresenta un'articolazione dell'orario ordinario, distinta dal lavoro agile, condizionata alla garanzia dei servizi all'utenza.[2] Infine, per le Elevate Qualificazioni il CCNL Funzioni Locali disciplina la retribuzione di posizione, i cui limiti ordinari sono compresi fra 5.000 e 22.000 euro annui lordi secondo l'articolo 20, e prevede disposizioni specifiche per gli enti senza dirigenza, compresa la possibile durata fino a cinque anni degli incarichi apicali secondo l'articolo 23. Tali elementi vanno letti alla luce delle differenti strutture amministrative e non come un indice automatico di maggiore autonomia gestionale.[9]

7. Sintesi conclusiva

Il CCNL Funzioni Locali 2025–2027 configura un modello contrattuale evoluto, capace di armonizzare le legittime aspettative di tutela salariale e benessere lavorativo con la necessità indifferibile di ammodernamento della Pubblica Amministrazione. L'accordo valorizza il ruolo della contrattazione nel governo dell'innovazione tecnologica, rafforza i presìdi di tutela del personale e introduce strumenti utili a rendere più trasparente l'utilizzo delle risorse destinate alla performance.

L'efficacia reale delle misure dipenderà dalla capacità programmatoria dei singoli enti locali, dall'adeguatezza della formazione, dalla disponibilità delle risorse e dall'effettività dei controlli. L'autentica novità non risiede, dunque, nella sola introduzione di nuovi istituti, ma nella possibilità di collegare innovazione digitale, responsabilità decisionale e misurazione dei risultati. Solo una verifica empirica della qualità dei servizi erogati alla cittadinanza consentirà di stabilire se l'impianto contrattuale si sia tradotto in un effettivo avanzamento della risposta amministrativa al territorio.

---

1. CCNL Comparto Funzioni Locali 2025–2027, sottoscritto definitivamente il 28 ottobre 2026, premessa e artt. 1–2; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 47.

2. CCNL Funzioni Locali 2022–2024, sottoscritto il 23 febbraio 2026, art. 22; CCNL Funzioni Locali 2025–2027, artt. 25–26.

3. ARAN, comunicazione sulla sottoscrizione definitiva del CCNL Funzioni Locali 2025–2027; valori medi economici e arretrati indicati con riferimento all'ottobre 2026.

4. Legge 30 dicembre 2025, n. 199, art. 1, comma 674; CCNL Funzioni Locali 2025–2027, art. 43.

5. CCNL Funzioni Locali 2025–2027, artt. 6, 7, 13–16; d.lgs. 26 maggio 1997, n. 152, art. 1-bis.

6. Regolamento (UE) 2024/1689 (AI Act); regolamento (UE) 2016/679 (GDPR); sul tema, v. i contributi di Carinci–Ingrao, Ziani e Forgione elencati in bibliografia.

7. CCNL Funzioni Locali 2025–2027, art. 17; d.l. 14 marzo 2025, n. 25, convertito con modificazioni dalla legge 9 maggio 2025, n. 69.

8. CCNL Funzioni Locali 2025–2027, artt. 37–39; d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

9. CCNL Funzioni Locali 2025–2027, artt. 19–24, segnatamente artt. 20 e 23.

10. Legge 18 luglio 2025, n. 106, artt. 1–2; CCNL Funzioni Locali 2025–2027, artt. 27–28 e 34.

11. CCNL Funzioni Locali 2025–2027, artt. 30–31; l'art. 30 dispone l'entrata in vigore dal 1° gennaio 2027 o, se successiva, dalla data della firma definitiva.

12. CCNL Comparto Funzioni Centrali 2025–2027, titolo III; CCNL Comparto Funzioni Centrali 2022–2024, art. 18.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

M. T. Carinci – A. Ingrao, *L'impatto dell'AI Act sul diritto del lavoro*, in Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali, 2024, n. 184, pp. 451–494, DOI: 10.3280/GDL2024-184002.

I. Forgione, *La prospettiva dell'intelligenza artificiale nel procedimento e nell'attività amministrativa*, in Rivista italiana di informatica e diritto, 2024, vol. 6, n. 2, pp. 505–516, DOI: 10.32091/RIID0172.

C. Ziani, *Intelligenza artificiale e pubblico impiego: spazi di manovra per l'implementazione dell'I.A. nella gestione del rapporto di lavoro pubblico*, Working Paper C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, n. 497/2025.

**** This work is peer-reviewed ****
Copyright © Author(s). Licensed under CC BY 4.0.
DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.24002562 · ARK: ark:/56778/11479

AEQUITAS MAGAZINE
Journal of Law and Legal Culture • ISSN 3035-4803
Diamond Open Access | Double-Blind Peer-Reviewed | No APC | CC BY 4.0
Indexed in DOAJ · OpenAlex · ROAD

Published by Aequitas Magazine (Tax Code 93089850635)
Cultural Association for Legal Studies and Research