

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 10

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 11 marzo 2026

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

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

N. 23. Sentenza 14 gennaio - 5 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Camere di commercio - Procedura di nomina dei componenti del consiglio camerale - Norma di interpretazione autentica, inserita in sede di conversione, volta a individuare le organizzazioni rappresentative delle imprese e le organizzazioni sindacali dei lavoratori legittimate a partecipare - Violazione dei limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza - Illegittimità costituzionale.

Camere di commercio - Procedura di nomina dei componenti del consiglio camerale - Individuazione delle organizzazioni rappresentative delle imprese e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori legittimate a partecipare - Partecipazione delle organizzazioni imprenditoriali aventi natura interprovinciale o regionale solo in caso di assenza di un loro livello nazionale - Denunciata irragionevole disparità di trattamento nonché violazione dei diritti dell'individuo nelle formazioni sociali - Inammissibilità delle questioni.

– Decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215, convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18, art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo; legge 29 dicembre 1993, n. 580, art. 12, comma 1.

– Costituzione, artt. 3, 77, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

Pag. 1

N. 24. Ordinanza 27 gennaio - 5 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati previsti dalla legge - Anticipazione agli aventi diritto degli indennizzi da parte delle regioni - Restituzione delle risorse anticipate per i risarcimenti dei danni da vaccinazioni obbligatorie o raccomandate, e/o trasferimenti relativi al fabbisogno annuale per l'erogazione degli indennizzi per danni da vaccinazioni - Omessa previsione - Ricorso della Regione Puglia - Lamentata violazione dei doveri di solidarietà sociale, del diritto alla salute, dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, del principio del buon andamento, di equilibrio dei bilanci, dell'autonomia politica e delle competenze finanziarie degli enti regionali, della tutela previdenziale del diritto all'assistenza sociale e dei principi di coordinamento della finanza pubblica e di leale collaborazione - Necessità di richiedere: a) al Ministero della Salute: in merito all'indennizzo e risarcimento ai soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati, i criteri di quantificazione dello stanziamento annuale per il 2025, i beneficiari delle somme corrisposte; il numero degli indennizzati per complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione, il cui pagamento è di competenza del Ministero, evidenziandone la distribuzione territoriale per singola regione; b) alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome: quali regioni e in quali occasioni hanno rappresentato in Conferenza la necessità di ottenere dallo Stato la restituzione delle anticipazioni erogate a titolo di indennizzo a favore dei soggetti indicati se le risorse anticipate dalle singole regioni per la corresponsione degli indennizzi sono state da queste reperite nell'ambito finanziario del perimetro sanitario; c) alla Regione Puglia: il numero annuo dei soggetti indennizzati ai sensi della legge n. 210 del 1992



relativamente al periodo 2021-2025 e il relativo ammontare degli indennizzi per ogni anno; d) al Ragioniere generale dello Stato: *ratio* e criteri di quantificazione delle risorse destinate al fondo istituito per gli oneri sostenuti dalle regioni per l'esercizio della funzione di concessione degli indennizzi in favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati - Necessità di disporre la convocazione in audizione del Ragioniere generale dello Stato, del direttore generale della Direzione generale della Prevenzione e del direttore generale della Direzione generale delle risorse e del bilancio, nonché del Segretario generale della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome - **Ordinanza istruttoria - Rinvio del giudizio a nuovo ruolo.**

- Legge 30 dicembre 2024, n. 207, intero testo, nonché art. 1, commi da 273 a 384, e commi da 784 a 794; art. 3 e annessa Tabella n. 2, con particolare riferimento alla Missione 2 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", alla Missione 14 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" e alla Missione 15 "Politiche previdenziali"; art. 16 e annessa Tabella n. 15, con particolare riferimento alla Missione 1 "Tutela della salute", Programma 1.1 "Prevenzione e promozione della salute umana e assistenza sanitaria al personale navigante ed aeronavigante e sicurezza delle cure", Azione "Indennizzi e risarcimenti a soggetti danneggiati da trasfusioni, emoderivati e vaccinazioni obbligatorie. Accertamenti medico legali"; art. 18.
- Costituzione, artt. 2, 3, 5, 32, 38, primo, secondo e quarto comma, 81, sesto comma, 97, 114, 117, commi secondo, lettera o), terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 120.

Pag. 18

N. 25. Ordinanza 12 febbraio - 5 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Trattamento di fine servizio - Erogazione per i dipendenti pubblici cessati dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio o per raggiungimento dell'anzianità massima di servizio - Liquidazione, secondo la normativa vigente al momento della rimessione della questione, decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro e liquidazione nei successivi tre mesi, decorsi i quali sono dovuti gli interessi - Riconoscimento del trattamento secondo un meccanismo di rateizzazione, articolato in base all'ammontare complessivo della prestazione - Denunciata violazione del diritto a una retribuzione sufficiente e proporzionata all'attività lavorativa svolta - Necessità che il legislatore programmi, senza ulteriori dilazioni, una riforma che ristabilisca la fisiologica scansione dei pagamenti dei TFS - Rinvio all'udienza pubblica del 14 gennaio 2027 per la trattazione delle questioni.

- Decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, art. 3, comma 2; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 12, comma 7.
- Costituzione, artt. 36 e 117, primo comma, Cost.; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

Pag. 21

N. 26. Sentenza 14 gennaio - 9 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Prestazioni di specialistica ambulatoriale da privato già incluse nei LEA - Applicazione di tariffe superiori a quelle fissate a livello nazionale dal d.m. 25 novembre 2024, con risorse a proprio carico - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dell'obbligo di copertura delle spese - Inammissibilità della questione.

Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Prestazioni di specialistica ambulatoriale da privato già incluse nei LEA - Applicazione di tariffe superiori a quelle fissate a livello nazionale dal d.m. 25 novembre 2024, con risorse a proprio carico - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei limiti statuari - Inammissibilità della questione.



Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Prestazioni di specialistica ambulatoriale da privato già incluse nei LEA - Applicazione di tariffe superiori a quelle fissate a livello nazionale dal d.m. 25 novembre 2024, con risorse a proprio carico - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione siciliana 10 giugno 2025, n. 26, art. 6.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma. Pag. 31

N. 27. Sentenza 28 gennaio - 10 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento - Giudizio di rinvio dopo l'annullamento da parte della Corte di cassazione - Incompatibilità a partecipare al giudizio di rinvio in capo al giudice dell'esecuzione che abbia pronunciato o concorso a pronunciare ordinanza di accoglimento o rigetto della richiesta di revoca (anche parziale) in sede esecutiva di sentenze irrevocabili di condanna emesse contro la stessa persona per il medesimo fatto - Omessa previsione - Disparità di trattamento e violazione del principio di terzietà e imparzialità del giudice - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice di procedura penale, artt. 34 e 623, comma 1, lettera a).
- Costituzione, artt. 3 e 111. Pag. 40

N. 28. Sentenza 12 gennaio - 10 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Patrocinio a spese dello Stato - Procedimento di mediazione finalizzata alle controversie civili e commerciali - Scelta del difensore - Possibilità, per la parte ammessa al patrocinio, di avvalersi soltanto di avvocati iscritti nell'apposito elenco istituito presso il consiglio dell'ordine del luogo ove ha sede l'organismo di mediazione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina dell'accesso al patrocinio a spese dello Stato nel processo civile nonché limitazione del diritto alla difesa - *Ius superveniens* modificativo della disposizione censurata - Restituzione degli atti al giudice *a quo*.

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 15-*quinquies*, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 24. Pag. 46

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 33. Ordinanza del Tribunale di Brescia del 26 novembre 2025

Reati e pene – Furto in abitazione – Regime di procedibilità – Omessa previsione della procedibilità a querela della persona offesa.

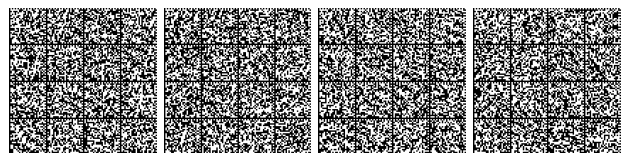
- Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), art. 2, e per l'effetto, art. 624-*bis* del codice penale.

Reati e pene – Furto in abitazione – Trattamento sanzionatorio – Omessa previsione che la pena comminata è diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.

- Codice penale, art. 624-*bis*. Pag. 51



- N. 34. Ordinanza della Corte di Giustizia Tributaria di primo grado di Grosseto del 13 gennaio 2026
Tributi – Processo tributario – Previsione che la sentenza irrevocabile di assoluzione perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, pronunciata in seguito a dibattimento nei confronti del medesimo soggetto e sugli stessi fatti materiali oggetto di valutazione nel processo tributario, ha, in questo, efficacia di giudicato, in ogni stato e grado, quanto ai fatti medesimi – Previsione che tale sentenza può essere depositata anche nel giudizio di Cassazione fino a quindici giorni prima dell'udienza o dell'adunanza in camera di consiglio – Applicazione di tali disposizioni limitatamente alle ipotesi di sentenza di assoluzione perché il fatto non sussiste, anche nei confronti della persona fisica nell'interesse della quale ha agito il dipendente, il rappresentante legale o negoziale, ovvero nei confronti dell'ente e società, con o senza personalità giuridica, nell'interesse dei quali ha agito il rappresentante o l'amministratore anche di fatto, nonché nei confronti dei loro soci o associati.
 – Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 21-*bis*, e, in via consequenziale, decreto legislativo 14 novembre 2024, n. 175 (Testo unico della giustizia tributaria), art. 119..... Pag. 54
- N. 35. Ordinanza della Corte d'appello di Torino del 10 dicembre 2025
Reati e pene – Reati contro il patrimonio – Non punibilità e querela della persona offesa per fatti commessi a danno di congiunti – Mancata previsione della inapplicabilità della causa di esclusione della punibilità prevista dal primo comma dell'art. 649 cod. pen. per il delitto di circonvenzione di persone incapaci, di cui all'art. 643 cod. pen.
 – Codice penale, art. 649, terzo comma. Pag. 69
- N. 36. Ordinanza del Tribunale di Lamezia Terme del 27 gennaio 2026
Processo penale – Sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato – Mancata previsione che il giudice dell'udienza preliminare non possa pronunciare il proscioglimento per ragioni diverse dalle cause di estinzione del reato rinunciabili dall'imputato.
 – Codice di procedura penale, art. 420-*quater*, comma 1. Pag. 79
- N. 37. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia del 22 gennaio 2026
Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione Puglia – Disposizioni in materia di mutamenti di destinazione d'uso – Modifiche alla legge regionale n. 33 del 2007 – Riuso e recupero del patrimonio edilizio esistente – Previsione che i comuni possono consentire tali mutamenti, con o senza opere edilizie e non comportanti incrementi volumetrici eccedenti le previsioni dello strumento urbanistico vigente, di immobili legittimamente edificati alla data di entrata in vigore dell'art. 27 della legge regionale n. 33 del 2007 – Previsione che, estendendo l'applicabilità della disciplina anche agli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione, non contempla la facoltà per i comuni di disciplinare in modo differenziato il recupero del patrimonio edilizio esistente rispetto alle nuove costruzioni all'interno della medesima zona.
 – Legge della Regione Puglia 15 novembre 2007, n. 33 (Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate), art. 8-*bis*, come modificato dall'art. 27 comma 1, della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2021, n. 51 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia - Legge di stabilità regionale 2022)..... Pag. 86



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 23

Sentenza 14 gennaio - 5 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Camere di commercio - Procedura di nomina dei componenti del consiglio camerale - Norma di interpretazione autentica, inserita in sede di conversione, volta a individuare le organizzazioni rappresentative delle imprese e le organizzazioni sindacali dei lavoratori legittimate a partecipare - Violazione dei limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza - Illegittimità costituzionale.

Camere di commercio - Procedura di nomina dei componenti del consiglio camerale - Individuazione delle organizzazioni rappresentative delle imprese e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori legittimate a partecipare - Partecipazione delle organizzazioni imprenditoriali aventi natura interprovinciale o regionale solo in caso di assenza di un loro livello nazionale - Denunciata irragionevole disparità di trattamento nonché violazione dei diritti dell'individuo nelle formazioni sociali - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215, convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18, art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo; legge 29 dicembre 1993, n. 580, art. 12, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 77, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

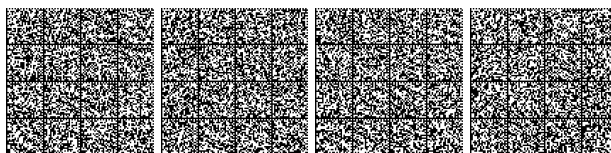
Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18, da solo e in combinato disposto con l'art. 1 della legge 29 aprile 2024, n. 56 [recte: con l'art. 39-bis del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante «Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza» (PNRR), convertito, con modificazioni, nella legge 29 aprile 2024, n. 56], nonché dell'art. 12, comma 1, della legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), promosso dal Consiglio di Stato, sezione sesta, nel procedimento vertente tra Associazione CLAAI - Unione provinciale artigiani e della piccola impresa Benevento e altri e Ministero delle imprese e del made in Italy e altri, con ordinanza del 20 maggio 2025, iscritta al n. 124 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2025.



Visti l'atto di costituzione della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura Irpinia Sannio, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 14 gennaio 2026 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi l'avvocato Flavio Iacovone per la Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura Irpinia Sannio, nonché l'avvocato dello Stato Giorgio Santini per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 14 gennaio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza iscritta al n. 124 del registro ordinanze 2025, il Consiglio di Stato, sezione sesta, ha sollevato, in riferimento all'art. 77 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18.

In via subordinata, il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione, in riferimento agli artt. 3, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo.

Sempre in via subordinata, il rimettente ha poi sollevato, in riferimento ai principi di ragionevolezza e non discriminazione di cui all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale del citato art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, in combinato disposto con l'art. 1 della legge 29 aprile 2024, n. 56, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)» [*recte*: con l'art. 39-bis del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante «Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)», convertito, con modificazioni, nella legge 29 aprile 2024, n. 56].

Da ultimo e in caso di accoglimento di una delle superiori questioni, il rimettente ha, sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 18 e 97 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura).

1.1.- Il Consiglio di Stato è stato adito per la riforma di quattro sentenze del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con cui sono stati respinti i ricorsi di alcune associazioni di imprese avverso i provvedimenti di annullamento in autotutela delle esclusioni di altre associazioni controinteressate dalla procedura di nomina dei componenti del consiglio della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA) Irpinia Sannio.

1.1.1.- Gli originari provvedimenti di esclusione si basavano sulla natura interprovinciale o regionale delle associazioni, che, secondo alcuni precedenti cautelari del Consiglio di Stato, avrebbe ostato alla loro partecipazione alla procedura, come disciplinata dall'art. 2, commi 2 e 6, del decreto del Ministro dello sviluppo economico 4 agosto 2011, n. 156 (Regolamento relativo alla designazione e nomina dei componenti del consiglio ed all'elezione dei membri della giunta delle camere di commercio in attuazione dell'articolo 12 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, come modificata dal decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 23), dettato in attuazione dell'art. 12 della legge n. 580 del 1993.

Secondo i menzionati precedenti, in particolare, l'art. 12 appena citato si è limitato a prevedere che i componenti del consiglio siano designati dalle organizzazioni imprenditoriali in rapporto proporzionale alla rappresentatività di ciascuna organizzazione nell'ambito della circoscrizione territoriale della camera di commercio (commi 1 e 2). Il citato decreto ministeriale di attuazione, invece, a ciò deputato dalla norma primaria, avrebbe delimitato i soggetti legittimati a prendere parte alla procedura, che sarebbero individuati, in primis, nelle organizzazioni imprenditoriali di livello provinciale, purché aderenti ad organizzazioni nazionali rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), ovvero operanti nella circoscrizione da almeno tre anni prima della pubblicazione (art. 2, comma 2); solo in mancanza del livello provinciale, nelle organizzazioni imprenditoriali costituite e strutturate a livello nazionale e, in mancanza di tale livello nazionale, in quelle costituite e strutturate a livello regionale, sempre purché rappresentate nel CNEL, ovvero operanti nella circoscrizione da almeno tre anni prima della pubblicazione (art. 2, comma 6).

1.1.2.- Con gli atti impugnati in primo grado, quei provvedimenti di esclusione erano stati oggetto di annullamento in autotutela, alla luce del sopravvenuto art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, il quale - dichiaratamente fornendo un'interpretazione autentica del citato art. 12 della legge n. 580 del 1993 - ha previsto che la designazione dei componenti dei Consigli delle CCIAA «è effettuata dalle organizzazioni rappresentative delle imprese e dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori costituite a livello provinciale o pluriprovinciale ovvero, in mancanza, da quelle costituite a livello regionale, ove presenti, o a livello nazionale, con riferimento esclusivo, in ogni caso alla rappresentatività delle medesime organizzazioni nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza della Camera di Commercio interessata».



1.1.3.- Il primo giudice ha dunque respinto i ricorsi, ritenendo legittimi i provvedimenti di autotutela adottati alla luce del censurato art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, vigente all'epoca della loro adozione, e irrilevante, alla luce del principio *tempus regit actum*, la sua successiva abrogazione ad opera del sopravvenuto art. 39-*bis* del d.l. n. 19 del 2024, come convertito.

1.1.4.- Le sentenze di primo grado sono state gravate, innanzi al rimettente, sulla base dei seguenti motivi: *a)* per avere ritenuto operante il principio *tempus regit actum*, nonostante la norma di asserita interpretazione autentica successivamente abrogata non potesse trovare applicazione, in quanto, in realtà, avente portata innovativa e come tale destinata a operare solo per l'avvenire; *b)* per non avere ritenuto la natura necessariamente retroattiva della norma abrogativa e il conseguente venir meno del vincolo interpretativo posto dal legislatore; *c)* per non avere ritenuto operante la disposizione abrogativa sopravvenuta in ragione della natura unitaria del non ancora concluso procedimento di nomina dei membri del consiglio; *d)* per non avere tenuto conto delle modifiche normative intervenute nel corso del procedimento, così «affermando - in relazione al tema della rappresentatività - una regola che era stata “abiurata” dal legislatore stesso con la norma abrogativa» e determinando, per il procedimento elettorale relativo alla CCIAA Irpinia Sannio, l'applicazione di una regola diversa da quella affermata dallo stesso Consiglio di Stato in relazione alla CCIAA di Napoli, in violazione del principio di eguaglianza; *e)* ed *f)* per non avere fatto applicazione delle disposizioni del d.m. n. 156 del 2011, da ritenersi non in contrasto con la fonte primaria e non superate dalla disposizione di interpretazione autentica (successivamente abrogata).

1.2.- Il rimettente ritiene le questioni rilevanti perché i provvedimenti impugnati sono stati adottati sulla base dell'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, che dunque sarebbe «l'esclusivo parametro normativo di riferimento alla luce del quale deve effettuarsi il vaglio di legittimità» dei medesimi provvedimenti.

Siffatta conclusione si imporrebbe in ragione: *a)* della natura di interpretazione autentica della disposizione e della sua conseguente portata retroattiva; *b)* dell'impossibilità di ritenere, a sua volta, retroattiva la disposizione abrogativa della disposizione di interpretazione autentica; *c)* dell'impossibilità di aderire all'interpretazione del principio *tempus regit actum* prospettata dalla parte appellante.

1.2.1.- Quanto alla natura di interpretazione autentica del citato art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, il rimettente osserva che in tal senso depone, in primo luogo, la stessa «qualificazione» operata dal legislatore, secondo cui l'art. 12 della legge n. 580 del 1993 «si interpreta nel senso che [...]».

Nella medesima direzione andrebbero i lavori parlamentari e, in particolare, i dossier del servizio studi del Senato della Repubblica del 15 febbraio 2024 (relativo ad A.C. n. 1633-A, XIX Legislatura) e del 18 aprile 2024 (A.S. n. 1110, XIX Legislatura).

Andrebbe poi considerato che, nonostante il diverso avviso del Consiglio di Stato, una parte della giurisprudenza amministrativa aveva interpretato l'art. 12 della legge n. 580 del 1993 nel senso, poi fatto proprio dal legislatore, che la rappresentatività a livello territoriale dell'organizzazione imprenditoriale sarebbe l'unico elemento valutabile nel procedimento di designazione dei componenti il consiglio, senza che rilevi la sua dimensione territoriale (si citano le sentenze del TAR Campania, sezione prima, 25 gennaio 2024, n. 674, n. 667 e n. 664).

L'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, in quanto avente natura interpretativa, correttamente sarebbe stato applicato dall'amministrazione a «una situazione precedente alla sua entrata in vigore».

1.2.2.- Quanto alla natura non retroattiva della disposizione abrogativa di cui all'art. 39-*bis* del d.l. n. 19 del 2024, come convertito, questa Corte avrebbe affermato che, in difetto di una espressa previsione contraria, l'abrogazione della norma di interpretazione autentica non ha effetto retroattivo, in linea con il principio generale di cui all'art. 11, primo comma, delle disposizioni preliminari al codice civile (si cita la sentenza n. 33 del 2020).

Ne conseguirebbe che l'art. 12 della legge n. 580 del 1993 andrebbe interpretato nei termini di cui all'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, fino all'entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 19 del 2024. Dall'entrata in vigore di quest'ultima, invece, sarebbe venuto meno il vincolo interpretativo («la c.d. indisponibilità del testo»).

1.2.3.- Non condivisibile, secondo il rimettente, sarebbe la tesi delle appellanti, per cui il principio *tempus regit actum* avrebbe dovuto essere diversamente declinato dal primo giudice, «tenendo conto della natura elettorale del procedimento, che avrebbe natura complessa e a formazione complessiva», con la conseguenza che rileverebbe l'abrogazione della disposizione interpretativa.

In forza del principio *tempus regit actum*, la legittimità di un atto amministrativo andrebbe accertata con riguardo allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione. Nel caso di specie, l'abrogazione della norma di interpretazione autentica sarebbe un fatto sopravvenuto all'adozione dei provvedimenti impugnati e, come tale, non avrebbe rilievo. D'altro canto, il procedimento all'attenzione del giudice *a quo* non sarebbe dilatabile fino alla conclusione delle operazioni elettorali, con degradazione degli atti gravati a «determinazioni provvisorie e prive, in sostanza, di immediata effettualità». Piuttosto, si tratterebbe di subprocedimenti circoscritti alla verifica dei presupposti per la partecipazione alla procedura di rinnovo e regolati dal diritto vigente al momento in cui sono stati conclusi.



1.2.4.- Le considerazioni che precedono porterebbero al rigetto dei primi quattro motivi di appello. Residuerrebbe l'esame degli ultimi due, che si fondano sulla ritenuta applicabilità al caso di specie delle previsioni del d.m. n. 156 del 2011, come interpretate dalla stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato, previsioni che non sarebbero superate dall'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito.

Secondo il rimettente, tale prospettiva «oblitererebbe la norma di interpretazione autentica, che incide, chiaramente, sull'individuazione dei soggetti legittimati alla partecipazione alla procedura». Anche gli ultimi due motivi andrebbero respinti, per la necessità di dare applicazione alla norma interpretativa, che sarebbe dunque decisiva per il giudizio, «segnandone l'esito».

Diversamente, ove questa Corte dovesse dichiarare l'illegittimità costituzionale delle «regole indicate», si riespanderebbe il potere interpretativo del giudice e l'appello dovrebbe essere accolto, «ritenendosi condivisibili i principi esposti» dalla citata giurisprudenza della sezione, «pur con la necessaria declinazione degli stessi alla dimensione interprovinciale della Camera di Commercio Irpinia Sannio».

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che l'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, violi, in primo luogo, l'art. 77 Cost.

1.3.1.- Osserva il Consiglio di Stato che la disposizione è stata inserita in sede di conversione del menzionato decreto-legge, intitolato «Disposizioni urgenti in materia di termini normativi», ossia il «c.d. Mille-proroghe 2024».

La versione originaria dell'art. 17 si limitava a consentire alla Struttura di missione per il sisma del 2009 e al Commissario governativo per il sisma del 2016 di dare continuità agli interventi del Fondo nazionale complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), anche in deroga al cronoprogramma.

In sede di conversione è stato aggiunto il comma 1-bis, ai sensi del quale, «[p]er le medesime finalità di cui al comma 1 del presente articolo e per garantire la più ampia partecipazione dei settori imprenditoriali delle aree colpite dai terremoti del 2009 e del 2016, in considerazione della complessità territoriale risultante dall'accorpamento di cinque circoscrizioni territoriali preesistenti, la disposizione transitoria di cui all'articolo 4, comma 4, primo periodo, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, in materia di determinazione del numero dei componenti dei consigli delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura istituite a seguito di accorpamento ai sensi della legge 29 dicembre 1993, n. 580, si applica agli organi della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura delle Marche per due mandati successivi a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto; per la stessa durata la giunta della medesima camera di commercio è composta dal presidente e da un numero di membri pari a nove. Resta fermo il limite complessivo di spesa di cui all'articolo 1, comma 25-ter, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 febbraio 2022, n. 15. Nella procedura in corso per il rinnovo degli organi della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura delle Marche, il termine di cui all'articolo 38, comma 1, della legge 12 dicembre 2002, n. 273, è prorogato di ulteriori novanta giorni. L'articolo 12 della citata legge n. 580 del 1993 si interpreta nel senso che la designazione dei componenti dei consigli delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura è effettuata dalle organizzazioni rappresentative delle imprese e dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori costituite a livello provinciale o pluriprovinciale ovvero, in mancanza, da quelle costituite a livello regionale, ove presenti, o a livello nazionale, con riferimento esclusivo, in ogni caso, alla rappresentatività delle medesime organizzazioni nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza della camera di commercio interessata».

Secondo il Consiglio di Stato, il legislatore, con l'art. 17, comma 1-bis, avrebbe introdotto diverse disposizioni volte - ad eccezione di quella censurata - a regolare alcuni aspetti relativi alle CCIAA dei territori colpiti dai sismi del 2009 e del 2016.

Sarebbero dirette a tale finalità sia la disposizione del primo periodo, relativa agli organi della CCIAA della Regione Marche; sia quella del secondo periodo, «finalizzata a lasciar fermo il limite di spesa»; sia quella del terzo periodo, anch'essa relativa alla procedura di rinnovo degli organi della medesima CCIAA.

Per contro, la disposizione censurata di cui all'ultimo periodo dell'art. 17, comma 1-bis, non conterrebbe alcun elemento dal quale ricavare la sua esclusiva riferibilità alle CCIAA dei territori colpiti dai due eventi sismici e, quindi, dovrebbe intendersi riferita a tutte le CCIAA.

L'opposta interpretazione, che avrebbe reso la questione di legittimità costituzionale irrilevante, non sarebbe sostenibile in assenza di «elementi chiari di limitazione territoriale del precetto».

1.3.2.- Ciò osservato sull'interpretazione della disposizione censurata, il rimettente, citando interi stralci della sentenza di questa Corte n. 44 del 2025, illustra la giurisprudenza costituzionale in materia di emendamenti alla legge di conversione, che non potrebbe aprirsi a oggetti eterogenei rispetto a quelli presenti nel decreto-legge, ma solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico.



In relazione ai provvedimenti governativi a contenuto ab origine plurimo, la continuità tra legge di conversione e decreto-legge non potrebbe che essere misurata muovendo dalla verifica della coerenza tra le disposizioni inserite in sede di conversione e quelle originariamente adottate in via di straordinaria necessità e urgenza, avendo riguardo al collegamento con uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla sua *ratio* dominante.

Tale continuità verrebbe meno quando le disposizioni aggiunte siano totalmente estranee o addirittura “intruse” rispetto a quei contenuti e a quegli obiettivi.

Con specifico riferimento, poi ai decreti “milleproroghe” (che sono una species dei decreti-legge a contenuto ab origine plurimo), la giurisprudenza costituzionale avrebbe affermato che si tratta di una tipologia di decreto-legge connotato dalla *ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti - pur attinenti ad oggetti e materie diversi - che richiedono interventi regolatori di natura temporale.

1.3.3.- Applicando tali principi al caso di specie, il giudice *a quo* osserva che la disposizione censurata non incide su alcun termine in scadenza, né tanto meno pone in essere «un intervento di natura temporale, trattandosi, al contrario, di una legge di interpretazione autentica di un disposto del 1993 che regola una situazione ordinaria e non limitata nel tempo».

Essa, inoltre, sarebbe estranea all’oggetto e alle finalità del d.l. n. 215 del 2023, consistenti nella necessità di «provvedere alla proroga e alla definizione di termini di prossima scadenza al fine di garantire la continuità dell’azione amministrativa, nonché di adottare misure essenziali per l’efficienza e l’efficacia dell’azione delle pubbliche amministrazioni» (così il preambolo), poiché, oltre a non operare alcuna proroga o alcun differimento di termini, «neppure promuove misure essenziali per l’azione amministrativa, trattandosi di norma interpretativa finalizzata a regolare a sistema i soggetti legittimati a partecipare alle procedure di rinnovo degli organi camerali».

Delle «criticità» della disposizione sarebbe stato consapevole lo stesso legislatore, che, infatti, a distanza di due mesi dalla sua entrata in vigore, ha provveduto ad abrogarla con l’art. 39-*bis* del d.l. n. 19 del 2024, inserito, in sede di conversione, su proposta del Governo.

1.4.- In via subordinata, il Consiglio di Stato solleva questione di legittimità costituzionale dell’art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 6 CEDU.

Anche per questa censura il rimettente cita, in primo luogo, ampi stralci della sentenza di questa Corte n. 44 del 2025, nella parte in cui è illustrata la giurisprudenza costituzionale relativa all’incidenza delle leggi interpretative sui giudizi in corso.

1.4.1.- Declinando nel caso di specie i principi ivi esposti, il Consiglio di Stato osserva, in primo luogo, che la disposizione censurata è stata introdotta nella pendenza sia dei contenziosi relativi al rinnovo del consiglio della CCIAA di Napoli - rispetto ai quali non avrebbe avuto rilievo solo in ragione della sua successiva abrogazione - sia di quello instaurato da una delle odierne controinteressate che aveva impugnato innanzi al TAR Lazio la sua esclusione dalla procedura di rinnovo (poi annullata in autotutela con determinazione gravata in uno dei giudizi a quibus). Quel giudizio, peraltro, è stato sospeso in attesa del passaggio in giudicato della sentenza del medesimo TAR, sezione quarta, 23 dicembre 2024, n. 23270, oggetto di uno dei ricorsi in appello innanzi al giudice *a quo*.

Ancora, il legislatore sarebbe intervenuto esattamente dopo la pubblicazione, nei giudizi relativi al rinnovo del consiglio della CCIAA di Napoli, delle ordinanze cautelari 25 settembre 2023, n. 3915 e n. 3914, con cui la sesta sezione del Consiglio di Stato aveva ribadito che i commi 2 e 6 dell’art. 2 del d.m. n. 156 del 2011 «hanno, nel loro chiaro combinato disposto, la funzione di delimitare il campo delle organizzazioni imprenditoriali che hanno titolo ad essere rappresentate in seno al Consiglio camerale individuando queste, di regola, nelle sole “organizzazioni imprenditoriali di livello provinciale” (purché aderenti ad organizzazioni nazionali rappresentate nel CNEL ovvero operanti nella circoscrizione da almeno tre anni prima della pubblicazione) o, in alternativa, nelle sole “organizzazioni imprenditoriali costituite e strutturate soltanto a livello nazionale o, in mancanza, regionale” (sempre purché aderenti ad organizzazioni nazionali rappresentate nel CNEL ovvero operanti nella circoscrizione da almeno tre anni prima della pubblicazione)».

1.4.2.- Andrebbe poi considerato che parti dei giudizi indicati sono amministrazioni pubbliche e, in particolare, il Ministero delle imprese e del made in Italy (MIMIT) e una CCIAA.

Il Ministero aveva peraltro espresso un chiaro «avviso interpretativo omologo» a quello fatto proprio dalla disposizione interpretativa, affermando, nel parere 9 aprile 2015, n. 49851, che, quando le associazioni di categoria sono strutturate sia a livello regionale che provinciale, «potranno scegliere se partecipare alla procedura di costituzione del nuovo consiglio come Associazione regionale o come associazioni provinciali». Quella posizione era stata ribadita con il successivo parere 11 novembre 2021, n. 354943, relativo alla procedura di rinnovo del consiglio della CCIAA di Salerno e con la nota 24 luglio 2023, n. 240427, relativa alla procedura di rinnovo del consiglio della CCIAA di Napoli.



1.4.3.- Andrebbero anche considerati la tempistica e il metodo seguiti dal legislatore, il quale è intervenuto dopo le menzionate ordinanze cautelari del Consiglio di Stato e a distanza di oltre trent'anni dall'entrata in vigore della legge n. 580 del 1993.

Quanto alla tempistica, ciò suggerirebbe che la disposizione censurata non abbia perseguito l'intento «di correggere un'imperfezione del dato normativo (che, infatti, non è stato modificato, e, invero, neppure aveva palesi imperfezioni), né di stabilire una interpretazione più aderente alla volontà originaria del legislatore (che, invero, non aveva espresso alcun preciso precetto in ordine alla tematica oggetto del contenuto della norma interpretativa, limitandosi, come spiegato, a rinviare, per i criteri» al regolamento da adottare ai sensi dell'art. 12, comma 4, della legge n. 580 del 1993), «quanto quello di incidere sui giudizi in corso».

Siffatta prospettazione sarebbe confermata dalle modalità con le quali il legislatore è intervenuto, adottando una norma interpretativa con efficacia retroattiva, «e, quindi, incidente anche sulle fattispecie pregresse».

Il rimettente osserva, ancora, come l'intervento legislativo sia stato attuato mediante «l'inserzione» della disposizione «in sede di conversione di un decreto-legge di particolare rilievo (come il c.d. mille proroghe), e, quindi, salendo per così dire su un treno in corsa e “sfruttando” un canale legislativo mediante il quale la riflessione del Parlamento è già, ordinariamente, compressa, e lo è - a maggior ragione - nel caso di un decreto connotato dalla *ratio* unitaria “di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento” (sentenza n. 245 del 2022 di codesta Corte)».

Da ultimo, il legislatore non avrebbe indicato - e comunque non sarebbero evincibili - le circostanze eccezionali o le ragioni di interesse generale che avrebbero imposto l'intervento normativo, a fronte di un precetto rimasto immutato per oltre trent'anni.

Ciò sarebbe confermato anche da «un'analisi complessiva della vicenda». Infatti, se davvero vi fossero state ragioni di interesse generale, non si comprenderebbe il motivo per cui il legislatore - dopo aver abrogato la norma interpretativa - non sia, successivamente, intervenuto per regolare la situazione con un'altra norma, «mantenendo un sistema che appare, nel complesso, irrazionale».

Secondo tale «sistema», infatti, fino all'entrata in vigore della legge n. 18 del 2024 (di conversione del d.l. n. 215 del 2023), l'interpretazione dell'art. 12 della legge n. 580 del 1993 sarebbe stata rimessa, «in modo del tutto fisiologico», agli organi giurisdizionali; dopo l'entrata in vigore della menzionata legge n. 18 del 2024 e fino all'entrata in vigore della legge n. 56 del 2024 (di conversione del d.l. n. 19 del 2024), sarebbe stata imposta l'interpretazione voluta dal legislatore, ma con valenza retroattiva; con l'entrata in vigore della citata legge n. 56 del 2024, le esigenze imperative a fondamento dell'intervento sembrerebbero cessate, non essendo il legislatore ulteriormente intervenuto ed essendosi riespanso il potere interpretativo del giudice.

In definitiva, il giudice *a quo* ritiene che l'intervento legislativo sia stato «calibrato e realizzato, esclusivamente, per incidere» sulle vicende relative alle CCIAA della Regione Campania.

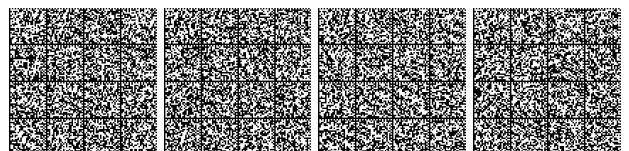
1.5.- Con la terza questione, anch'essa prospettata in via subordinata alla prima, il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, e dell'art. 39-*bis* del d.l. n. 19 del 2024, come convertito, in riferimento all'art. 3 Cost., avuto riguardo sia «al canone di logicità e ragionevolezza» che al «principio di uguaglianza e parità di trattamento».

La già descritta «complessiva operazione normativa» posta in essere dal legislatore sarebbe del tutto irrazionale, non comprendendosi «le obiettive ragioni per le quali introdurre un vincolo interpretativo di una norma vigente da oltre trent'anni per un periodo limitato ad appena due mesi, ma con effetti necessariamente retroattivi» (stante la natura interpretativa della disposizione).

Né sarebbe «razionale e logico» eliminare questo vincolo solo per il futuro, «disarticolando, pertanto, il sistema e determinando un differente trattamento per situazioni omologhe, atteso che le procedure di rinnovo ricomprese nel periodo di applicazione della norma interpretativa saranno regolate dal precetto come interpretato dal legislatore», mentre altre vicende (come quelle che hanno interessato la CCIAA di Napoli, «nonché, in ipotesi, situazioni future») saranno rimesse all'interpretazione del giudice, con «esiti astrattamente differenti».

1.6.- Con le ultime questioni, articolate «in via di subordine e, in particolare, in caso di accoglimento di almeno una delle tre questioni di legittimità sopra prospettate», il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 580 del 1993, in riferimento agli artt. 2, 3, 18 e 97 Cost.

Le questioni - prosegue il rimettente - sono formulate da una delle associazioni controinteressate per il caso che il citato art. 12 fosse «“depurato” dal vincolo interpretativo», «giungendo, quindi, “a precludere ad una associazione rappresentativa delle imprese di concorrere al processo di formazione delle Camere di Commercio sol perché dotata di una soggettività che non è né nazionale né provinciale, ma è interprovinciale o regionale”».



La detta parte, dunque, avrebbe chiesto al rimettente, «in caso di adesione a quest'interpretazione», di sollevare questioni di legittimità costituzionale. Aderendo il giudice *a quo* a tale opzione interpretativa già fatta propria dalla sezione nei precedenti citati relativi alla CCIAA di Napoli—«pur [...] dovendosi, comunque, declinare tali principi nella dimensione interprovinciale» della Camera di commercio Irpinia Sannio—le questioni prospettate dall'associazione, in caso di accoglimento di una delle prime tre questioni, «potrebbe[ro] risultare [...] rilevanti[i]».

In relazione alla non manifesta infondatezza - prosegue il rimettente - la parte avrebbe dedotto che tale interpretazione sarebbe contraria agli artt. 2, 3, 18 e 97 Cost.

In particolare, «sarebbe irragionevole e ingiustificatamente discriminatorio» il trattamento riservato alle associazioni con soggettività regionale o interprovinciale rispetto a quello delle associazioni con soggettività nazionale. Sempre secondo la parte del giudizio *a quo*, poi, il suo diritto a partecipare alla procedura di rinnovo, al fine di consentire la rappresentatività delle imprese ad essa associate, troverebbe fondamento negli artt. 2 e 18 Cost.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e, nel merito, la non fondatezza delle questioni sollevate.

2.1.- Esse sarebbero, in primo luogo, inammissibili perché l'interpretazione fornita dal censurato art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, coinciderebbe con quella già fornita dall'allora Ministero dello sviluppo economico (MISE), con la circolare 14 giugno 2022, n. 3727/C, e troverebbe riscontro nel successivo intervento del legislatore.

L'art. 13-bis, comma 1, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, nella legge 9 maggio 2025, n. 69, ha infatti previsto che «[l]a designazione dei componenti dei consigli delle camere di commercio, industria artigianato e agricoltura è effettuata dalle organizzazioni di cui all'articolo 12, comma 1, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, che, oltre a possedere i requisiti individuati con le modalità di cui al comma 4 dello stesso articolo 12, sono costituite a livello provinciale e sovraprovinciale ovvero, in mancanza, a livello regionale, ove presenti, o a livello nazionale, con riferimento esclusivo, in ogni caso, alla rappresentatività delle medesime organizzazioni nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura interessata».

Le questioni sarebbero pertanto irrilevanti, poiché, anche in assenza della disposizione di interpretazione autentica, la CCIAA Irpinia Sannio, alla luce dell'interpretazione fatta propria dalla circolare ministeriale, avrebbe dovuto adottare gli atti in autotutela impugnati.

2.2.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, sollevata con riferimento all'art. 77 Cost, sarebbe non fondata.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, andrebbe considerato, innanzitutto, che il comma in questione, nella sua struttura unitaria, contiene disposizioni volte a prorogare termini, anche se riferiti alla sola CCIAA della Regione Marche: la proroga dell'applicazione della norma transitoria di cui all'art. 4, comma 4, primo periodo, del d.lgs. n. 219 del 2016, nonché la proroga di novanta giorni del termine massimo di sei mesi di esercizio delle funzioni da parte dei consigli delle CCIAA scaduti, in attesa dell'insediamento dei nuovi.

Non condivisibile sarebbe l'assunto dell'estraneità della disposizione censurata al contenuto originario del decreto-legge.

Innanzitutto, non si potrebbe ritenere che essa sia eccentrica e assolutamente avulsa, per materia e finalità, dal decreto-legge.

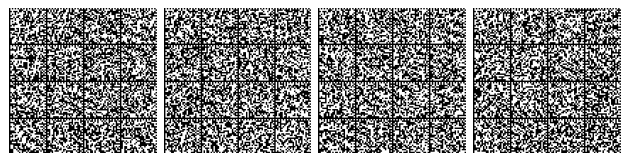
L'interpretazione autentica dell'art. 12 della legge n. 580 del 1993, infatti, sarebbe funzionale all'applicazione delle ricordate disposizioni che prorogano termini relativi alla CCIAA della Regione Marche, anche se, come osservato dal Consiglio di Stato, essa non limita la sua applicazione a quell'ambito territoriale.

L'emendamento, rimanendo in tema di disciplina delle CCIAA, non risulterebbe palesemente disomogeneo rispetto al contenuto del decreto-legge, rispetto al quale, anzi, manterrebbe un «chiaro nesso di interrelazione funzionale».

Andrebbe osservato, ancora, che la straordinaria necessità e urgenza del decreto-legge, come si evince dal suo preambolo, si riferirebbe non solo alla proroga e alla definizione di termini, ma anche all'adozione di misure volte a rendere efficiente ed efficace l'azione amministrativa. A tali ultime misure sarebbe riconducibile la disposizione censurata, che chiarirebbe «il mero significato applicativo» della norma interpretata e scongiurerebbe il rischio di insorgenza di nuovi contenziosi.

2.3.- Non fondata sarebbe anche la seconda questione, sollevata in via subordinata, con cui si lamenta un'illegittima incisione sui giudizi in corso.

Lo scopo della disposizione censurata, oggi abrogata, sarebbe stato quello di scongiurare contenziosi, imponendo un'interpretazione uniforme per «tutte le situazioni giuridiche concernenti la nomina» dei Consigli delle CCIAA.



Tale scopo sarebbe altresì «corroborato» dalla successiva introduzione dell'art. 13-*bis*, comma 1, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito, che avrebbe riproposto una norma di tenore sostanzialmente coincidente con quella di interpretazione autentica abrogata.

In ogni caso, quest'ultima, considerata la sua natura non innovativa e la funzione di esprimere un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata, non avrebbe la forza di influenzare l'esito dei giudizi in corso.

2.4.- L'interveniente ritiene non condivisibili anche le osservazioni del rimettente poste a fondamento della terza questione, in particolare laddove sostiene che il limitato periodo di vigenza della norma determini un differente trattamento per situazioni omologhe.

Infatti, la disposizione censurata sarebbe applicabile a tutte le fattispecie «di cui alla questione sottoposta al giudizio della Corte, esprimendo la stessa un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata, ferma restando altresì l'applicazione, anche nel caso *de quo*, della citata disposizione prevista dall'art. 13-*bis*, comma 1», del d.l. n. 25 del 2025, come convertito.

2.5.- Le ultime questioni sarebbero inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza e non manifesta infondatezza, poiché il rimettente si limiterebbe a fare rinvio alle posizioni di una delle parti del giudizio, senza illustrare autonomamente i presupposti necessari per sollevarle.

3.- Si è costituita in giudizio la CCIAA Irpina Sannio, parte appellata nel giudizio *a quo*, eccependo l'inammissibilità delle questioni e, nel merito, la loro non fondatezza.

3.1.- Inammissibili sarebbero, in primo luogo, le questioni aventi ad oggetto l'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito.

Il giudice *a quo* - prosegue la parte - afferma che, ove venisse dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, esso interpreterebbe l'art. 12 della legge n. 580 del 1993 in senso conforme ai propri precedenti relativi al rinnovo della CCIAA di Napoli.

Il medesimo Consiglio di Stato, tuttavia, nell'ordinanza di remissione affermerebbe due volte di aderire a tale interpretazione, «pur [...] dovendosi, comunque, declinare tali principi nella dimensione interprovinciale della Camera di Commercio Irpinia Sannio».

In altri termini, il rimettente sarebbe consapevole del fatto che - anche a volere ritenere che il menzionato art. 12 consenta alle organizzazioni regionali di partecipare alle procedure di rinnovo degli organi camerali solo in assenza del livello provinciale e di quello nazionale - lo stesso non potrebbe valere nei casi eccezionali (come quello di specie) in cui si tratti di CCIAA di livello «ultra-provinciale» (la CCIAA Irpinia Sannio è nata dalla fusione delle preesistenti CCIAA di Avellino e di Benevento).

Ove si tratti di CCIAA di tipo «ultra-provinciale», le organizzazioni titolate a partecipare alle procedure di rinnovo degli organi camerali sarebbero quelle di livello regionale.

Argomentando diversamente si finirebbe, illogicamente, per consentire la partecipazione delle organizzazioni provinciali, benché queste siano rappresentative solo di una porzione del tessuto imprenditoriale della circoscrizione di riferimento, e non di quelle regionali che, invece, annoverano iscritti nella totalità del territorio di competenza della CCIAA.

Potendo le associazioni controinteressate partecipare comunque alla procedura di rinnovo degli organi camerali, difetterebbe la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito.

3.2.- Andrebbe considerato, peraltro, che, successivamente al passaggio in decisione della causa innanzi al giudice *a quo*, è nuovamente intervenuto il legislatore con il citato art. 13-*bis*, comma 1, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito, ribadendo i contenuti dell'abrogata disposizione di interpretazione autentica censurata dal rimettente.

La nuova disposizione, secondo la parte, produrrebbe «i medesimi effetti ermeneutici» di cui all'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, avendo sostanzialmente natura di disposizione interpretativa con effetto retroattivo.

La sopravvenienza dell'art. 13-*bis*, comma 1, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito, dunque, renderebbe irrilevante, seppure *ex post*, le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'abrogato art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo. Ciò dovrebbe condurre a una pronuncia di inammissibilità, ovvero di restituzione degli atti al giudice *a quo*, perché rivaluti la fattispecie «alla luce delle indicate sopravvenienze normative».

3.3.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale del citato art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, per violazione dell'art. 77 Cost., sarebbe non fondata.



3.3.1.- Osserva la parte che la disposizione censurata è stata introdotta in sede di conversione del decreto-legge nel corpo dell'art. 17, che, nella sua versione originaria, prevedeva alcune misure volte a far fronte alle situazioni emergenziali createsi nel centro Italia a seguito degli eventi sismici del 2009 e del 2016.

Il Parlamento, in sede di conversione, introducendo il comma 1-*bis*, avrebbe adottato misure straordinarie e urgenti in relazione alle CCIAA dei territori colpiti dai suddetti terremoti.

Nel dettaglio, il comma in questione ha previsto che - in ragione dell'accorpamento delle CCIAA dei territori interessati dai predetti eventi sismici - il numero dei rappresentanti delle organizzazioni imprenditoriali nel consiglio camerale dovesse essere accresciuto e, contestualmente, il termine per l'indizione della procedura del suo rinnovo dovesse essere prorogato di novanta giorni.

In tale contesto, «come necessario complemento delle predette disposizioni», all'ultimo periodo del comma 1-*bis*, il legislatore avrebbe introdotto la discussa norma di interpretazione autentica. Una volta precisato il quando delle procedure di rinnovo degli organi camerali delle zone terremotate, il legislatore, del tutto comprensibilmente, si sarebbe preoccupato di definirne il quomodo. Mentre le previsioni di carattere temporale sono limitate alla CCIAA della Regione Marche, quelle relative al quomodo, al fine di evitare ingiustificate disparità di trattamento, sarebbero state «concepite con una portata generalizzata».

Alla luce dei contrasti giurisprudenziali illustrati, infatti, sarebbe apparso indispensabile intervenire con urgenza, al fine di evitare che le CCIAA che si apprestavano a rinnovare gli organi camerali (tra le quali figuravano quelle delle zone terremotate) operassero in un quadro giuridico incerto, che pregiudicasse i diritti delle organizzazioni di categoria di livello regionale.

3.3.2.- Il d.l. n. 215 del 2023 - prosegue la CCIAA Irpinia Sannio - perseguiva il duplice fine: *a)* di provvedere alla proroga e alla definizione di termini di prossima scadenza al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa; *b)* di adottare misure essenziali per l'efficienza e l'efficacia dell'azione delle pubbliche amministrazioni.

La disposizione censurata compendierebbe al suo interno entrambe le finalità perseguite dal decreto-legge. Essa, infatti, da una parte, estenderebbe i termini per il rinnovo degli organi delle CCIAA della Regione Marche e, dall'altra, indicherebbe la corretta interpretazione delle norme che ne regolano gli aspetti procedurali, in tal modo assicurando per tempo la corretta ricostituzione di tali organi e, conseguentemente, l'efficacia della relativa azione amministrativa.

La disposizione censurata, dunque, sarebbe al contempo coerente con l'oggetto dell'articolo in cui si inserisce e, più in generale, con l'oggetto del decreto-legge convertito.

3.4.- Non fondata sarebbe anche la seconda questione sollevata dal Consiglio di Stato in riferimento agli artt. 3, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

La disposizione censurata, infatti, sarebbe intervenuta nel contesto del riferito quadro interpretativo giurisprudenziale oggettivamente incerto. Essa, inoltre, sarebbe stata adottata al fine di correggere un'imperfezione del dato normativo. L'art. 12 della legge n. 580 del 1993 darebbe «per assunto» che non vi sono preclusioni alla partecipazione di organizzazioni di livello regionale alle procedure di rinnovo degli organi camerali, purché queste diano prova della relativa rappresentatività nella circoscrizione provinciale di riferimento, ma non lo direbbe espressamente, «così dando adito ad interpretazioni strumentali delle fonti regolamentari che ne hanno dato attuazione».

Il rimettente, al fine di sostenere l'illegittimità costituzionale della disposizione interpretativa, avrebbe evidenziato che: *a)* essa è intervenuta subito dopo i citati pronunciamenti cautelari del Consiglio di Stato n. 3914 e n. 3915 del 2023 (nei quali era stata sposata un'interpretazione opposta a quella recata dalla norma di interpretazione autentica); *b)* parti dei giudizi sono amministrazioni pubbliche e, tra queste, vi è il MIMIT che, nelle proprie circolari, aveva adottato un'interpretazione analoga a quella contenuta nella disposizione interpretativa (così ipotizzando che l'intervento legislativo abbia violato il principio della parità delle parti); *c)* la disposizione censurata è intervenuta a distanza di trent'anni dall'approvazione di quella interpretata ed è rimasta in vigore solo per un breve periodo di tempo.

Alla prima considerazione la parte replica che le due ordinanze cautelari del Consiglio di Stato (peraltro difformi da quelle di primo grado e poi disattese dal TAR Campania in sede di merito) non sono indice di un orientamento giurisprudenziale consolidato, con conseguente esclusione di una lesione dell'affidamento e dell'interferenza con la funzione giurisdizionale.

Quanto alla seconda considerazione, la CCIAA Irpinia Sannio osserva che la posizione del MIMIT nei giudizi a quibus è del tutto «neutra», non avendo essi ad oggetto provvedimenti adottati dal Ministero.

Le amministrazioni direttamente coinvolte (le CCIAA di Napoli nei casi decisi dal TAR Campania e Irpinia Sannio in quelli decisi dal TAR Lazio), poi, non avrebbero alcun interesse all'adozione della norma di interpretazione autentica.



Da ultimo, il tempo intercorso tra l'entrata in vigore di quest'ultima e quella della norma interpretata si spiegherebbe in ragione del fatto che prima dell'adozione delle menzionate ordinanze cautelari del Consiglio di Stato mai si sarebbe dubitato della possibilità per le organizzazioni regionali di partecipare alle procedure di rinnovo degli organi camerali, anche ove appartenessero a organizzazioni di livello nazionale.

3.5.- Non fondata sarebbe anche la terza questione, con cui il Consiglio di Stato lamenta la violazione dell'art. 3 Cost. per l'irragionevolezza e la disuguaglianza di trattamento che originerebbero dal complessivo sistema normativo, ossia dall'avvicinarsi della norma interpretata, della norma interpretativa e dell'abrogazione di quest'ultima. Secondo il rimettente, l'irrazionalità del sistema starebbe nell'avere introdotto un vincolo interpretativo di una norma vigente da oltre trent'anni per un periodo di appena due mesi, «ma con effetti necessariamente retroattivi».

La parte ritiene che il Consiglio di Stato, con tale questione, critichi non tanto la disposizione di interpretazione autentica, quanto, piuttosto, la decisione di abrogarla a due mesi di distanza dalla sua approvazione.

Ove, peraltro, il dubbio del rimettente derivi unicamente dalla scelta di introdurre una norma di interpretazione autentica per un periodo limitato, tale perplessità dovrebbe necessariamente ritenersi superata dall'introduzione dell'art. 13-*bis*, comma 1, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito, che chiarisce, nuovamente e definitivamente, la corretta portata dell'art. 12 della legge n. 580 del 1993.

In ogni caso, non potrebbe considerarsi sintomo di illogicità il fatto che la norma di interpretazione autentica sia intervenuta a distanza di trent'anni dall'approvazione della norma interpretata, poiché l'intervento del legislatore si sarebbe reso necessario solo in ragione dell'emersione negli ultimi anni dei ricordati conflitti giurisprudenziali.

3.6.- Non fondate, infine, sarebbero anche le ultime questioni aventi ad oggetto l'art. 12 della legge n. 580 del 1993, prospettate per il caso di accoglimento di una delle prime tre questioni relative all'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito (da solo e in combinato disposto con l'art. 39-*bis* del d.l. n. 19 del 2024, come convertito).

Il rimettente incorrerebbe in una «contraddizione logica»: le questioni sarebbero state sollevate per il caso in cui l'art. 12 si interpreti nel senso che preclude alle organizzazioni di livello regionale di partecipare alle procedure di rinnovo degli organi camerali, ove appartenenti a organizzazioni di livello nazionale.

Sarebbe lo stesso rimettente, tuttavia, a ritenere che questa sia l'interpretazione preferibile della disposizione. In altre parole, il giudice *a quo* aderirebbe a una interpretazione che esso stesso ritiene «potenzialmente incostituzionale», escludendo, al contempo, quelle che consentirebbero di superare tali dubbi di legittimità costituzionale.

Secondo la parte, ciò non determinerebbe necessariamente l'inammissibilità della questione, dovendosi indagare la percorribilità di soluzioni ermeneutiche alternative.

La corretta interpretazione dell'art. 12 della legge n. 580 del 1993 sarebbe sempre stata quella di cui all'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, anche a seguito della sua abrogazione, interpretazione peraltro riproposta dal legislatore con l'art. 13-*bis*, comma 1, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito.

L'art. 12 della legge n. 580 del 1993 si limiterebbe a prevedere che le designazioni da parte delle associazioni di imprese «avvengono in rapporto proporzionale alla loro rappresentatività nell'ambito della circoscrizione territoriale della camera di commercio interessata».

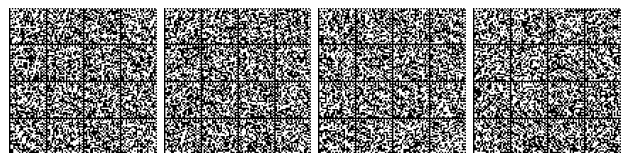
La norma primaria, dunque, non porrebbe alcun limite al tipo, ovvero all'articolazione territoriale (provinciale, regionale o nazionale) delle organizzazioni imprenditoriali che possono partecipare alla procedura di rinnovo del consiglio camerale.

La «cristallina chiarezza di tale precetto normativo» sarebbe stata oggetto di discussione solo in ragione della formulazione ambigua della disciplina regolamentare che ne ha dato attuazione.

Il combinato disposto della fonte primaria e della norma regolamentare, tuttavia, potrebbe essere interpretato, «in linea con la prassi applicativa degli ultimi trenta anni», anche nel senso che il presupposto per la partecipazione alle procedure di rinnovo degli organi camerali è la rappresentatività di un'organizzazione nella circoscrizione camerale, indipendentemente dalla propria strutturazione in organizzazione provinciale, regionale o nazionale.

Non si comprenderebbe, infatti, perché, in una situazione in cui un'organizzazione imprenditoriale è articolata sia a livello regionale che nazionale, l'unico livello organizzativo titolato a partecipare al rinnovo dei consigli delle CCIAA (tipicamente provinciali o «ultra-provinciali») dovrebbe essere quello nazionale. Si tratterebbe di «un'assurdità logica», che finirebbe per privilegiare le organizzazioni più distanti dal tessuto imprenditoriale di riferimento, a detrimento degli interessi di quelle che, al contrario, hanno un rapporto diretto con il territorio.

Siffatta interpretazione, oltre a violare il principio di ragionevolezza, sarebbe altresì in contrasto con gli artt. 2, 18 e 97 Cost.



Per quanto attiene agli artt. 2 e 18 Cost., sarebbe sufficiente osservare che, in tal modo, si impedirebbe alle organizzazioni imprenditoriali di livello regionale di esercitare a pieno le proprie funzioni di rappresentatività.

Quanto, invece, all'art. 97 Cost., apparirebbe contrario al principio di buona amministrazione far partecipare alla procedura di rinnovo dei consigli camerali organizzazioni imprenditoriali prive di collegamento diretto con il territorio, impedendo, al contempo, la partecipazione a quelle che presentano un livello di maggiore prossimità ad esso.

In conclusione, ben potrebbe questa Corte adottare una sentenza interpretativa di rigetto, con cui chiarisca che l'art. 12 della legge n. 580 del 1993 deve interpretarsi in modo conforme a Costituzione, nel senso che le organizzazioni imprenditoriali di livello regionale possono partecipare alle procedure di rinnovo degli organi camerali anche qualora appartengano a organizzazioni di livello nazionale.

Ove tale soluzione fosse ritenuta non praticabile, risulterebbe necessaria una pronuncia di illegittimità costituzionale del citato art. 12 per violazione degli artt. 2, 3, 18 e 97 Cost.

Considerato in diritto

4.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Consiglio di Stato, sezione sesta - adito per la riforma di quattro sentenze del TAR Lazio, con cui sono stati respinti i ricorsi di alcune associazioni di imprese avverso i provvedimenti di annullamento in autotutela delle esclusioni di altre associazioni controinteressate dalla procedura di nomina dei componenti del consiglio della CCIAA Irpinia Sannio - ha sollevato diverse questioni di legittimità costituzionale.

Gli originari provvedimenti di esclusione si basavano sulla natura interprovinciale o regionale delle associazioni di imprese, che, secondo alcuni precedenti cautelari del Consiglio di Stato, in presenza di un loro livello anche nazionale, avrebbe ostato alla partecipazione alla menzionata procedura, come regolata dall'art. 2, commi 2 e 6, del d.m. n. 156 del 2011, dettato in attuazione dell'art. 12 della legge n. 580 del 1993.

4.1.- Le questioni hanno ad oggetto tre diverse disposizioni: l'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, recante una norma di asserita interpretazione autentica, l'art. 39-bis del d.l. n. 19 del 2024, come convertito, che abroga la menzionata norma interpretativa, nonché l'art. 12 della legge n. 580 del 1993, recante la norma interpretata.

4.1.1.- Più in particolare, con la prima questione, il rimettente dubita dalla legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, ai sensi del quale «[l']articolo 12 della citata legge n. 580 del 1993 si interpreta nel senso che la designazione dei componenti dei consigli delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura è effettuata dalle organizzazioni rappresentative delle imprese e dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori costituite a livello provinciale o pluriprovinciale ovvero, in mancanza, da quelle costituite a livello regionale, ove presenti, o a livello nazionale, con riferimento esclusivo, in ogni caso alla rappresentatività delle medesime organizzazioni nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza della camera di commercio interessata».

Secondo il rimettente, tale disposizione violerebbe l'art. 77 Cost., per difetto di omogeneità con il contenuto e la finalità del decreto-legge "milleproroghe" in cui è stato inserito dalla legge di conversione.

4.1.2.- Con la seconda questione, prospettata in via subordinata alla prima, il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale del medesimo art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, per violazione degli artt. 3, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, poiché il legislatore sarebbe intervenuto per interpretare l'art. 12 della legge n. 580 del 1993, dopo oltre trent'anni dalla sua entrata in vigore, al solo fine di incidere su procedimenti giurisdizionali in corso - dei quali sono parti pubbliche amministrazioni - imponendo una ricostruzione della disposizione interpretata contraria a quella già espressa dal rimettente in precedenti pronunciamenti cautelari (riguardanti l'elezione del consiglio di altra CCIAA).

4.1.3.- Con la terza questione, anch'essa prospettata in via subordinata alla prima, il rimettente censura il citato art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, in una con l'art. 39-bis del d.l. n. 19 del 2024, come convertito, che ne ha previsto l'abrogazione.

Secondo il Consiglio di Stato, il combinato disposto delle due citate disposizioni violerebbe l'art. 3 Cost., con riguardo sia «al canone di logicità e ragionevolezza» che al «principio di uguaglianza e parità di trattamento», essendo irrazionale «introdurre un vincolo interpretativo di una norma vigente da oltre trent'anni per un periodo limitato ad appena due mesi, ma con effetti necessariamente retroattivi» (stante la natura interpretativa della disposizione di interpretazione autentica), così «determinando un differente trattamento per situazioni omologhe, atteso che le procedure di rinnovo ricomprese nel periodo di applicazione della norma interpretativa saranno regolate dal precetto come interpretato dal legislatore», mentre «altre vicende» saranno rimesse all'interpretazione del giudice, «con esiti astrattamente differenti».



4.1.4.- Da ultimo, il rimettente, per il caso di accoglimento di una delle prime tre questioni, censura l'art. 12 della legge n. 580 del 1993, il quale - nel prevedere che le associazioni di imprese interprovinciali e regionali sono ammesse a partecipare alle procedure di elezione degli organi delle CCIAA solo se non strutturate anche su un livello nazionale - si porrebbe in contrasto con gli artt. 2, 3, 18 e 97 Cost., perché: a) sarebbe «irragionevole e ingiustificatamente discriminatorio il trattamento riservato alle associazioni con soggettività regionale o interprovinciale rispetto a quello delle associazioni con soggettività nazionale»; b) violerebbe il loro diritto a partecipare alla procedura di rinnovo, «al fine di consentire la rappresentatività delle imprese ad ess[er]e associate».

5.- Sia l'interveniente che la CCIAA Irpinia Sannio, costituitasi nel giudizio di legittimità costituzionale, hanno sollevato diverse eccezioni di inammissibilità riguardanti le prime tre questioni aventi ad oggetto l'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito (in una, quanto alla terza questione, con l'art. 39-bis del d.l. n. 19 del 2024, come convertito).

5.1.- Più specificamente, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tali questioni sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza, poiché l'amministrazione avrebbe dovuto comunque adottare l'atto di autotutela impugnato sulla base della corretta interpretazione dell'art. 12 della legge n. 580 del 1993 offerta dall'allora MISE con le sue circolari, oltre che sulla base del sopravvenuto art. 13-bis, comma 1, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito.

5.2.- Anche secondo la CCIAA Irpinia Sannio, le medesime questioni sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza sotto due diversi profili.

Osserva la parte, in primo luogo, che - secondo il giudice *a quo* - ove la disposizione interpretativa fosse dichiarata costituzionalmente illegittima, l'art. 12 della legge n. 580 del 1993 dovrebbe essere interpretato in maniera conforme ai suoi precedenti, e purtuttavia il rimettente precisa, per ben due volte, che i principi esposti in tali precedenti andrebbero comunque «declinati» «nella dimensione interprovinciale della Camera di Commercio Irpinia Sannio». Ciò vorrebbe dire che - secondo lo stesso rimettente - per le CCIAA di tipo «ultra-provinciale», quale quella di specie, le organizzazioni di livello regionale sarebbero titolate a partecipare alle procedure di rinnovo degli organi camerali, con conseguente irrilevanza della censurata disposizione interpretativa.

In secondo luogo, il sopravvenuto art. 13-bis, comma 1, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito, detterebbe una norma di interpretazione autentica con effetti retroattivi sostanzialmente identica a quella censurata, della quale, pertanto, il rimettente non dovrebbe fare applicazione. In alternativa, tale rilievo dovrebbe imporre una restituzione degli atti al giudice *a quo*, perché valuti lo *ius superveniens*.

5.3.- Le riferite eccezioni preliminari mettono in discussione la rilevanza delle questioni, il che comporta la necessità di sottoporre a verifica la motivazione sul punto offerta dal rimettente nei ben noti limiti del controllo meramente «esterno», volto ad accertare l'esistenza di una motivazione non implausibile, non palesemente erronea o contraddittoria (tra le tante, sentenze n. 50 del 2024, n. 164 del 2023, n. 192 del 2022 e n. 32 del 2021), senza spingersi fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni, potendo interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (tra le tante, sentenze n. 164 del 2023 e n. 218 del 2020).

5.4.- La motivazione del rimettente non può essere considerata implausibile.

5.4.1.- Nell'ordinanza di rimessione si afferma che la rilevanza delle questioni aventi ad oggetto l'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, si fonda sulla circostanza che di tale disposizione, avente natura interpretativa e quindi retroattiva, deve fare applicazione, posto che su di essa espressamente si basa l'atto di autotutela impugnato, del quale sarebbe l'esclusivo parametro normativo di riferimento.

Secondo il Consiglio di Stato, in forza del principio *tempus regit actum*, la legittimità di un atto amministrativo andrebbe accertata con riguardo allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione. L'abrogazione della norma di interpretazione autentica sarebbe un fatto sopravvenuto ai provvedimenti impugnati e, come tale, non avrebbe rilievo.

D'altro canto, il procedimento all'attenzione del giudice *a quo* non sarebbe dilatabile fino alla conclusione delle operazioni elettorali, con degradazione degli atti gravati a «determinazioni provvisorie e prive, in sostanza, di immediata effettualità». Piuttosto, si tratterebbe di subprocedimenti circoscritti alla verifica dei presupposti per la partecipazione alla procedura di rinnovo e regolati dal diritto vigente al momento in cui sono stati conclusi.

Per tali ragioni non sarebbe fondata la tesi dell'appellante, secondo cui il principio *tempus regit actum* andrebbe declinato in maniera diversa per la procedura elettorale in questione avente «natura complessa e a formazione complessiva», dovendosi considerare tutte le normative sopravvenute sino alla proclamazione degli eletti e quindi anche la successiva abrogazione dell'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo.



5.4.2.- La riferita motivazione si fonda sui seguenti snodi logici: *a)* al momento dell'adozione dell'atto di autotutela impugnato era vigente il censurato art. 17, comma 1-*bis*, che giustificava l'annullamento, in quanto avente natura interpretativa; *b)* la sua successiva abrogazione non rileva, perché non retroattiva; *c)* nemmeno può ritenersi che la disposizione abrogativa sopravvenuta trovi applicazione in ragione della natura complessa del procedimento elettorale, perché si è di fronte a una fase o a un subprocedimento chiuso con l'emanazione dell'atto di esclusione.

Il primo assunto non è implausibile, poiché la disposizione di cui all'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, la si ritenga o meno realmente interpretativa, legittimava comunque l'intervento in autotutela sulle pregresse esclusioni, atteso che nel primo caso la disposizione è «destinat[a] ad operare con la stessa decorrenza temporale di quell[a] interpretat[a]» (sentenza n. 44 del 2025) e nel secondo caso ha effetto innovativo retroattivo (tra le tante, sentenze n. 169, n. 77 e n. 4 del 2024, n. 18 del 2023).

Non implausibile è anche il secondo assunto, poiché la successiva abrogazione della disposizione interpretativa, in assenza di una espressa previsione contraria, ha effetto *ex nunc* (sentenza n. 33 del 2020).

Non implausibile, infine, è anche l'affermazione che la natura «complessa» del procedimento elettorale non consente, in deroga al principio *tempus regit actum*, di considerare rilevanti le successive modifiche normative (sempre salva espressa previsione contraria) e quindi, nel caso di specie, la successiva abrogazione della disposizione interpretativa, dal momento che la fase della valutazione delle ammissioni si era già conclusa con i relativi provvedimenti del responsabile del procedimento.

Secondo la giurisprudenza amministrativa, infatti, «il procedimento è soggetto alla normativa in vigore al momento della sua conclusione, con l'importante eccezione dei procedimenti che possono essere frammentati in segmenti subprocedimentali o in una pluralità di procedimenti connessi: ognuno di essi è regolato dal diritto vigente nel momento in cui è svolto il subprocedimento e sarà solo quello il diritto applicabile» (Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 16 dicembre 2019, n. 8508; in termini, tra le tante, sezione quinta, sentenza 27 luglio 2017, n. 3705, e sezione quarta, sentenza 7 luglio 2016, n. 3013).

5.4.3.- La plausibilità della riferita motivazione non è scalfita dagli argomenti addotti dall'Avvocatura generale dello Stato e dalla CCIAA Irpinia Sannio a sostegno delle rispettive eccezioni.

5.4.3.1.- Deve escludersi, in primo luogo, che vi siano gli estremi per la restituzione degli atti al rimettente per una nuova valutazione sulla rilevanza in ragione del sopravvenuto art. 13-*bis*, comma 1, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito.

La disposizione in parola non costituisce *ius superveniens*, dal momento che è entrata in vigore il 14 maggio 2025, ossia (successivamente all'udienza in cui la causa è passata in decisione, *ma*) prima della pubblicazione dell'ordinanza di rimessione, avvenuta in data 20 maggio 2025.

5.4.3.2.- Essa, poi, non incide sulla rilevanza della questione, giacché «il sindacato di legittimità degli atti dell'amministrazione è sottoposto al principio del *tempus regit actum* e va, dunque, condotto in base alle norme vigenti al momento della loro adozione» (ordinanza n. 30 del 2024; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 172 del 2024, n. 180 del 2022 e n. 227 del 2021; n. 170, n. 109 e n. 7 del 2019; n. 240 del 2018, n. 281, n. 245, n. 203, n. 49 e n. 30 del 2016; ordinanza n. 76 del 2018).

Né alla disposizione in parola può assegnarsi valenza interpretativa o comunque retroattiva: essa non reca una norma interpretativa, perché non afferma di interpretarne un'altra, né una norma retroattiva, poiché non si occupa espressamente dei fatti precedenti alla sua entrata in vigore.

5.4.3.3.- Nemmeno incide sulla rilevanza l'assunto dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui il provvedimento di autotutela impugnato avrebbe dovuto essere adottato anche a prescindere dalla disposizione interpretativa, sulla base di una delle possibili interpretazioni della disposizione interpretata (e delle norme regolamentari di attuazione) già fatta propria dal MISE nelle sue circolari.

Lo scenario prospettato dall'interveniente è meramente ipotetico: resta quindi il fatto che il provvedimento impugnato è stato adottato proprio ed esclusivamente sulla base dell'interpretazione recata dall'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, censurato, del quale, dunque, il giudice è chiamato a fare applicazione.

5.4.3.4.- Parimenti deve dirsi con riferimento al rilievo, svolto dalla CCIAA costituita, secondo cui, in sostanza, a prescindere dall'esito del giudizio di legittimità costituzionale avente ad oggetto la disposizione interpretativa, i ricorsi avverso i provvedimenti impugnati andrebbero comunque respinti, dal momento che le organizzazioni di livello regionale dovrebbero essere ammesse alla procedura anche seguendo l'interpretazione fatta propria dal Consiglio di Stato, interpretazione che, come affermato dallo stesso rimettente, andrebbe «declinata» in modo diverso in caso di organizzazioni «ultra-provinciali».



Anche a prescindere dalla correttezza o meno di tale rilievo, infatti, da un lato, resta il fatto che il provvedimento impugnato si basa esclusivamente sull'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, e sulla lettura dell'art. 12 della legge n. 580 del 1993 da esso imposta all'interprete; dall'altro, è noto che il giudizio sulla rilevanza prescinde dall'influenza della questione di legittimità costituzionale sull'esito del giudizio *a quo*, essendo sufficiente che della disposizione censurata il rimettente debba fare applicazione nel suo percorso logico-argomentativo (tra le tante, sentenze n. 44 del 2025, n. 25 del 2024, n. 88 e n. 19 del 2022 e n. 202 del 2021).

6.- Nel merito, la prima questione con cui il Consiglio di Stato pone il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, per violazione dell'art. 77 Cost., è fondata.

6.1.- Nella sentenza n. 44 del 2025, non a caso ampiamente citata dal rimettente, questa Corte ha ribadito la propria giurisprudenza sulla necessaria omogeneità degli emendamenti inseriti in sede di conversione rispetto al decreto-legge originario.

Secondo tale giurisprudenza, «gli emendamenti alla legge di conversione del decreto-legge devono riguardare lo stesso oggetto di quest'ultimo, a pena di illegittimità costituzionale (da ultimo, sentenze n. 215 e n. 113 del 2023). In questo modo si realizza un concorso di fonti, la prima governativa e la seconda parlamentare, nella disciplina del medesimo oggetto» (sentenza n. 146 del 2024).

La legge di conversione, infatti, «riveste i caratteri di una fonte “funzionalizzata e specializzata”, volta alla stabilizzazione del decreto-legge, con la conseguenza che non può aprirsi ad oggetti eterogenei rispetto a quelli in esso presenti, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico (da ultimo, sentenze n. 113 e n. 6 del 2023, n. 245 del 2022, n. 210 del 2021 e n. 226 del 2019), “essenzialmente per evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare” (sentenze n. 245 del 2022, n. 210 del 2021, n. 226 del 2019: nello stesso senso, sentenze n. 145 del 2015, n. 251 e n. 32 del 2014)» (sentenza n. 215 del 2023).

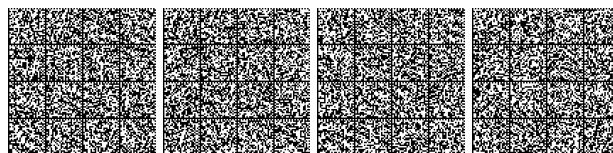
Quanto ai «provvedimenti governativi a contenuto ab origine plurimo [...], la continuità tra legge di conversione e decreto-legge non può che essere misurata muovendo dalla verifica della coerenza tra le disposizioni inserite in sede di conversione e quelle originariamente adottate in via di straordinaria necessità e urgenza (da ultimo, sentenza n. 6 del 2023), avendo riguardo al collegamento con “uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla sua *ratio* dominante” (sentenza n. 245 del 2022). Tale continuità viene meno quando le disposizioni aggiunte siano totalmente estranee o addirittura “intruse” rispetto a quei contenuti e a quegli obiettivi, giacché “[s]olo la palese ‘estraneità delle norme impugnate rispetto all’oggetto e alle finalità del decreto-legge’ (sentenza n. 22 del 2012) o la ‘evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell’originario decreto-legge’ (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione” (sentenza n. 181 del 2019, nonché, nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 226 del 2019)» (sentenza n. 113 del 2023).

Con specifico riferimento ai decreti “milleproroghe” (che sono una *species* dei decreti-legge a contenuto ab origine plurimo), si è più volte affermato che si tratta di una «tipologia di decreto-legge connotato dalla “*ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti - pur attinenti ad oggetti e materie diversi - che richiedono interventi regolatori di natura temporale” (sentenza n. 22 del 2012)» (sentenza n. 245 del 2022; in termini, sentenza n. 154 del 2015). Rispetto a tali decreti solo l'inserimento, in sede di conversione, di una norma «del tutto estranea» alla *ratio* e alla finalità unitaria «determina la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei (sentenza n. 22 del 2012)» (sentenza n. 154 del 2015).

6.2.- Il d.l. n. 215 del 2023, intitolato «Disposizioni urgenti in materia di termini normativi», è appunto un decreto “milleproroghe”, adottato in ragione della «straordinaria necessità e urgenza di provvedere alla proroga e alla definizione di termini di prossima scadenza al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa, nonché di adottare misure essenziali per l'efficienza e l'efficacia dell'azione delle pubbliche amministrazioni» (così il preambolo).

La disposizione censurata è stata inserita in sede di conversione all'interno dell'art. 17 - rubricato «Interventi del Fondo complementare al PNRR riservati alle Aree colpite dai terremoti del 2009 e del 2016» - il quale, nel suo unico comma, autorizzava la Struttura di Missione per il sisma del 2009 e il Commissario straordinario per il sisma del 2016 a dare continuità agli interventi del Fondo complementare al PNRR anche in deroga ai termini previsti dal cronoprogramma (consentendo, correlativamente, l'assunzione di obbligazioni pluriennali).

Il comma 1-bis inserito dalla legge di conversione, dal canto suo, si compone, innanzitutto, di tre periodi destinati a regolare le procedure di rinnovo della CCIAA della Regione Marche, «[p]er le medesime finalità di cui al comma 1 del presente articolo e per garantire la più ampia partecipazione dei settori imprenditoriali delle aree colpite dai terremoti del 2009 e del 2016».



I menzionati periodi, in particolare, prevedono che, «in considerazione della complessità territoriale risultante dall'accorpamento di cinque circoscrizioni territoriali preesistenti, la disposizione transitoria di cui all'articolo 4, comma 4, primo periodo, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, in materia di determinazione del numero dei componenti dei consigli delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura istituite a seguito di accorpamento ai sensi della legge 29 dicembre 1993, n. 580, si applica agli organi della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura delle Marche per due mandati successivi a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto; per la stessa durata la giunta della medesima camera di commercio è composta dal presidente e da un numero di membri pari a nove. Resta fermo il limite complessivo di spesa di cui all'articolo 1, comma 25-ter, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 febbraio 2022, n. 15. Nella procedura in corso per il rinnovo degli organi della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura delle Marche, il termine di cui all'articolo 38, comma 1, della legge 12 dicembre 2002, n. 273, è prorogato di ulteriori novanta giorni».

In tali parti, dunque, il comma 1-bis inserito in sede di conversione: a) ha prorogato una norma transitoria, differendo di due consiliature il termine per il passaggio da trentatré a ventidue membri della CCIAA della Regione Marche previsto a seguito dalla riforma del 2016, e ha fissato, per lo stesso periodo, in dieci il numero dei componenti della Giunta (facendo comunque salvo il limite di spesa ivi espressamente indicato); b) ha esteso di ulteriori novanta giorni il termine di prorogatio degli organi in scadenza della medesima CCIAA.

L'ultimo periodo del comma 1-bis reca, invece, la norma censurata, secondo cui «[l']articolo 12 della citata legge n. 580 del 1993 si interpreta nel senso che la designazione dei componenti dei consigli delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura è effettuata dalle organizzazioni rappresentative delle imprese e dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori costituite a livello provinciale o pluriprovinciale ovvero, in mancanza, da quelle costituite a livello regionale, ove presenti, o a livello nazionale, con riferimento esclusivo, in ogni caso, alla rappresentatività delle medesime organizzazioni nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza della camera di commercio interessata».

Essa, dunque, da un lato, non riguarda esclusivamente le (o una o alcune delle) CCIAA delle aree colpite dagli eventi sismici del 2009 e del 2016, aree di cui si occupava l'originario art. 17 del decreto-legge; dall'altro, non reca una proroga di un termine, né regola un aspetto temporale.

L'ultimo periodo dell'art. 17, comma 1-bis, reca, per contro, una asserita norma di interpretazione autentica volta a individuare, a regime (ossia con una finalità «di carattere ordinamentale»: sentenza n. 215 del 2023), i soggetti legittimati a partecipare alla procedura di nomina dei componenti i consigli delle CCIAA.

Per tale ragione la disposizione censurata è disomogenea rispetto al decreto-legge, in quanto non sorretta dalla medesima «ratio unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti - pur attinenti ad oggetti e materie diversi - che richiedono interventi regolatori di natura temporale» (sentenza n. 22 del 2012, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione inserita in sede di conversione di un decreto-legge “milleproroghe” avente il carattere di «una normativa “a regime”, del tutto slegata da contingenze particolari»).

In altri termini, «l'inserimento, in sede di conversione, come avviene nel caso di specie, di una norma interpretativa del tutto estranea rispetto alla ratio e alla finalità unitaria di un decreto-legge “milleproroghe”, determina la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei (sentenza n. 22 del 2012)» (sentenza n. 154 del 2015, a proposito di una disposizione di interpretazione autentica inserita in un decreto-legge “milleproroghe” e avente la finalità di «superare un contrasto giurisprudenziale insorto sull'individuazione dei soggetti abilitati a redigere e sottoscrivere determinati atti catastali»; in termini, la sentenza n. 245 del 2022, a proposito di una disposizione inserita in un decreto-legge “milleproroghe” che introduceva «un meccanismo di carattere ordinamentale che attiene all'operatività, a regime, del servizio della protezione civile, cioè a un oggetto nemmeno latamente considerato, ab origine, dal decreto-legge essenzialmente relativo alla proroga di termini»).

6.3.- Non è condivisibile la tesi dell'interveniente e della CCIAA Irpinia Sannio, secondo cui la disposizione censurata sarebbe omogenea al decreto-legge perché introdotta al fine di garantire il corretto espletamento delle procedure di rinnovo degli organi consiliari della CCIAA, il che consentirebbe di rinvenire un collegamento con la finalità del decreto-legge medesimo di «adottare misure essenziali per l'efficienza e l'efficacia dell'azione delle pubbliche amministrazioni».

Le disposizioni del decreto-legge in parola, conformemente a quanto dichiarato nel preambolo, sono volte a «provvedere alla proroga e alla definizione di termini di prossima scadenza».



Quella di «garantire la continuità dell'azione amministrativa, nonché di adottare misure essenziali per l'efficienza e l'efficacia dell'azione delle pubbliche amministrazioni» non è una *ratio* autonoma del decreto-legge, ma costituisce una ulteriore delimitazione teleologica degli interventi di proroga e di definizione dei termini di prossima scadenza.

6.4.- Né, come sostenuto dall'interveniente e dalla CCIAA Irpinia Sannio, la disposizione censurata può ritenersi omogenea in virtù del suo collegamento con le altre contenute nel comma 1-*bis* relative alla sola CCIAA della Regione Marche e parimenti inserite dalla legge di conversione.

Questa Corte, infatti, ha già escluso che possa darsi una «sorta di omogeneità “sopravvenuta” o “transitiva”» (sentenza n. 154 del 2015) in virtù del collegamento per materia della disposizione censurata con altra parimenti inserita in sede di conversione di un decreto-legge “mille proroghe” e recante, essa sì, la proroga di un termine.

Infatti, «[s]econdo la giurisprudenza di questa Corte, ogni disposizione introdotta in sede di conversione deve essere collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso, mentre il riconoscimento indiscriminato di un'omogeneità “transitiva”, del tipo di quella appena descritta, consentirebbe facili aggiramenti al principio enunciato» (ancora, sentenza n. 154 del 2015).

7.- Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito.

8.- La seconda e la terza questione, sollevate dal rimettente in via subordinata alla prima, restano assorbite.

9.- Può quindi passarsi a esaminare le ultime questioni sollevate per il caso di accoglimento di una delle prime tre questioni e aventi ad oggetto l'art. 12 della legge n. 580 del 1993, ossia la disposizione interpretata.

9.1.- Le questioni sono inammissibili.

Nonostante il rimettente apparentemente sollevi questioni di legittimità costituzionale di una norma avente natura primaria, il precetto oggetto di censura è contenuto, in realtà, nelle disposizioni regolamentari di cui all'art. 2, commi 2 e 6, del d.m. n. 156 del 2011.

L'art. 12 della legge n. 580 del 1993, per quanto qui rileva, al comma 1, si limita a stabilire che «[i] componenti del consiglio sono designati dalle organizzazioni rappresentative delle imprese appartenenti ai settori di cui all'articolo 10, comma 2, nonché dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dalle associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti e dalla Consulta di cui all'articolo 10, comma 6».

Al comma 2, invece, è previsto che i componenti del consiglio siano designati (anche) dalle organizzazioni rappresentative delle imprese «in rapporto proporzionale alla loro rappresentatività nell'ambito della circoscrizione territoriale della camera di commercio interessata», rappresentatività da individuarsi sulla base di criteri previsti dall'art. 10, comma 3, della medesima legge per il riparto per settori del Consiglio, ossia: numero delle imprese, indice di occupazione e valore aggiunto, nonché ammontare del diritto annuale versato (tali criteri, specificati, quanto al riparto per settori, dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 4 agosto 2011, n. 155, recante «Regolamento sulla composizione dei consigli delle camere di commercio in attuazione dell'articolo 10, comma 3, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, così come modificata dal decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 23», sono stati presi in considerazione, per il riparto infrasettoriale, dall'art. 9 del d.m. n. 156 del 2011).

Il comma 4, a sua volta, demanda alla disciplina regolamentare l'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 (oltre che dell'art. 14, comma 1, della medesima legge), quanto «ai tempi, ai criteri e alle modalità relativi alla procedura di designazione dei componenti il consiglio, nonché all'elezione dei membri della giunta».

In attuazione dei ricordati commi dell'art. 12 è stato dunque adottato il d.m. n. 156 del 2011, il quale all'art. 2, comma 2, ha previsto che, «[e]ntro e non oltre quaranta giorni dalla pubblicazione dell'avviso, a pena di esclusione dal procedimento, le organizzazioni imprenditoriali di livello provinciale aderenti ad organizzazioni nazionali rappresentate nel CNEL, ovvero operanti nella circoscrizione da almeno tre anni prima della pubblicazione, fanno pervenire alla camera di commercio, ai fini della ripartizione dei seggi di cui al comma 1 dell'articolo 10 della legge e secondo i criteri definiti dal decreto di cui all'articolo 10 della legge, un'unica dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà [...], sottoscritta dal legale rappresentante» e contenente tutta una serie di dati ivi espressamente indicati.

Il comma 6 del medesimo articolo dispone, invece, che, «[l]imitatamente alle organizzazioni imprenditoriali costituite e strutturate soltanto a livello nazionale o, in mancanza, regionale, rappresentate nel CNEL ovvero operanti da almeno tre anni nella circoscrizione della camera di commercio, la dichiarazione di cui al comma 2 e le designazioni di cui all'articolo 10, comma 1, sono presentate dal legale rappresentante di tale organizzazione con riferimento, comunque, esclusivamente alla rappresentatività nell'ambito provinciale».



Come ammesso dallo stesso rimettente, dunque, la fonte primaria si limita a dettare il principio generale della rappresentatività nella circoscrizione interessata, senza nulla dire sulla struttura territoriale delle organizzazioni, anzi evocando quali indici della rappresentatività, da specificarsi ad opera della fonte regolamentare, i diversi criteri di cui all'art. 10, comma 3 (ossia il numero delle imprese, l'indice di occupazione, il valore aggiunto e l'ammontare del diritto annuale versato).

È invece dal combinato disposto delle disposizioni regolamentari di cui ai commi 2 e 6 dell'art. 2 del d.m. n. 156 del 2011 che il Consiglio di Stato ha ritratto la norma in forza della quale le organizzazioni imprenditoriali aventi natura interprovinciale o regionale possono partecipare alla procedura di rinnovo del consiglio camerale solo in caso di assenza di un loro livello nazionale.

È noto, tuttavia, che le norme regolamentari non possono formare oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, limitato alla cognizione delle leggi e degli atti aventi forza di legge (tra le tante, sentenze n. 174 del 2023 e n. 427 del 2000; ordinanze n. 254 del 2016, n. 156 del 2013, n. 37 del 2007, n. 401 e n. 125 del 2006 e n. 389 del 2004).

Né può dirsi che le norme regolamentari censurate dal rimettente specifichino la norma primaria, nel qual caso lo scrutinio di legittimità costituzionale operato da questa Corte può estendersi anche a esse (sentenze n. 263 del 2022 e n. 1104 del 1988; nello stesso senso, sentenze n. 92 del 2021, n. 241 e n. 3 del 2019, n. 224 e n. 200 del 2018, n. 16 del 2017 e n. 178 del 2015).

L'eccezione in parola, infatti, riguarda esclusivamente le ipotesi in cui la norma primaria già contenga il precetto ritenuto lesivo, che la norma secondaria si limita a dettagliare, cioè le ipotesi in cui «le specificazioni espresse dalla normativa secondaria siano strettamente collegate al contenuto» (sentenza n. 224 del 2018) di quella primaria, ovvero tra esse sussista un «nesso stretto di specificazione qualificata» (sentenza n. 200 del 2018).

Tale non è il caso in esame, ove la norma primaria tace sull'articolazione territoriale delle organizzazioni imprenditoriali, che è presa in considerazione esclusivamente dalle norme secondarie.

Non potendo quest'ultime essere oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, spetta al giudice *a quo* interpretarle in maniera conforme alla legge e, prima ancora, alla Costituzione, ricorrendo, in caso di antinomia non sanabile, alla loro caducazione, ove siano state impugnate, ovvero, in caso contrario, alla loro disapplicazione (sentenze n. 174 del 2023, n. 133 del 1992 e n. 102 del 1972).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 18 e 97 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione sesta, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 5 marzo 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260023



N. 24

Ordinanza 27 gennaio - 5 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicate di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati previsti dalla legge - Anticipazione agli aventi diritto degli indennizzi da parte delle regioni - Restituzione delle risorse anticipate per i risarcimenti dei danni da vaccinazioni obbligatorie o raccomandate, e/o trasferimenti relativi al fabbisogno annuale per l'erogazione degli indennizzi per danni da vaccinazioni - Omessa previsione - Ricorso della Regione Puglia - Lamentata violazione dei doveri di solidarietà sociale, del diritto alla salute, dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, del principio del buon andamento, di equilibrio dei bilanci, dell'autonomia politica e delle competenze finanziarie degli enti regionali, della tutela previdenziale del diritto all'assistenza sociale e dei principi di coordinamento della finanza pubblica e di leale collaborazione - Necessità di richiedere: a) al Ministero della Salute: in merito all'indennizzo e risarcimento ai soggetti danneggiati da complicate di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati, i criteri di quantificazione dello stanziamento annuale per il 2025, i beneficiari delle somme corrisposte; il numero degli indennizzati per complicate di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione, il cui pagamento è di competenza del Ministero, evidenziandone la distribuzione territoriale per singola regione; b) alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome: quali regioni e in quali occasioni hanno rappresentato in Conferenza la necessità di ottenere dallo Stato la restituzione delle anticipazioni erogate a titolo di indennizzo a favore dei soggetti indicati se le risorse anticipate dalle singole regioni per la corresponsione degli indennizzi sono state da queste reperite nell'ambito finanziario del perimetro sanitario; c) alla Regione Puglia: il numero annuo dei soggetti indennizzati ai sensi della legge n. 210 del 1992 relativamente al periodo 2021-2025 e il relativo ammontare degli indennizzi per ogni anno; d) al Ragioniere generale dello Stato: *ratio* e criteri di quantificazione delle risorse destinate al fondo istituito per gli oneri sostenuti dalle regioni per l'esercizio della funzione di concessione degli indennizzi in favore dei soggetti danneggiati da complicate di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati - Necessità di disporre la convocazione in audizione del Ragioniere generale dello Stato, del direttore generale della Direzione generale della Prevenzione e del direttore generale della Direzione generale delle risorse e del bilancio, nonché del Segretario generale della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome - Ordinanza istruttoria - Rinvio del giudizio a nuovo ruolo.

- Legge 30 dicembre 2024, n. 207, intero testo, nonché art. 1, commi da 273 a 384, e commi da 784 a 794; art. 3 e annessa Tabella n. 2, con particolare riferimento alla Missione 2 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", alla Missione 14 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" e alla Missione 15 "Politiche previdenziali"; art. 16 e annessa Tabella n. 15, con particolare riferimento alla Missione 1 "Tutela della salute", Programma 1.1 "Prevenzione e promozione della salute umana e assistenza sanitaria al personale navigante ed aeronavigante e sicurezza delle cure", Azione "Indennizzi e risarcimenti a soggetti danneggiati da trasfusioni, emoderivati e vaccinazioni obbligatorie. Accertamenti medico legali"; art. 18.
- Costituzione, artt. 2, 3, 5, 32, 38, primo, secondo e quarto comma, 81, sesto comma, 97, 114, 117, commi secondo, lettera o), terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 120.

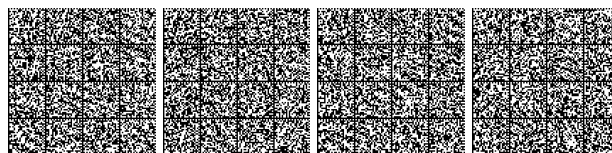
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027), e, in particolare, degli artt. 1, commi da 273 a 384 e da 784 a 794; 3, in relazione alla Tabella 2, Missione 2 (Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali), 14 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia) e 15 (Politiche previdenziali); 16, in relazione alla Tabella 15, Missione 1 (Tutela della Salute), Programma 1.1 (Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante ed aeronavigante e sicurezza delle cure); e 18, promosso dalla Regione Puglia con ricorso notificato e depositato in cancelleria il 26 febbraio 2025, iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

udito nell'udienza pubblica del 27 gennaio 2026 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocata Isabella Fornelli per la Regione Puglia, nonché le avvocate dello Stato Marina Russo e Beatrice Gaia Fiduccia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Rilevato che la Regione Puglia con il ricorso in esame (reg. ric. n. 11 del 2025) ha promosso questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto sia l'intera legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027), sia sue specifiche disposizioni, nella parte in cui non prevedono, in favore delle regioni, né la restituzione delle risorse dalle stesse anticipate per i risarcimenti dei danni da vaccinazioni obbligatorie o raccomandate, né i trasferimenti relativi al fabbisogno annuale per l'erogazione degli indennizzi per danni da vaccinazioni.

Ritenuto nella camera di consiglio del 27 gennaio 2026 che le questioni promosse con il ricorso in esame necessitano di ulteriore istruttoria, ai sensi degli artt. 14 e 15 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, finalizzata ad acquisire ulteriori e specifiche informazioni indispensabili ai fini della decisione.

Considerato che, in particolare, appare necessario richiedere ai soggetti appresso individuati una relazione avente ad oggetto i quesiti per ciascuno specificati:

a) il Ministero della salute, per quanto di competenza, anche mediante i rispettivi direttori generali, riferisca in ordine:

1) alla legge n. 207 del 2024, e in particolare all'art. 16 e annessa Tabella 15, con particolare riferimento alla Missione 1 (Tutela della Salute), Programma 1.1 (Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante ed aeronavigante e sicurezza delle cure), Azione (Indennizzi e risarcimenti a soggetti danneggiati da trasfusioni, emoderivati e vaccinazioni obbligatorie. Accertamenti medico legali), capitolo 2409, piano gestionale 1 (Somme dovute a titolo di indennizzo e risarcimento ai soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati):

1.1) in merito alla *ratio* e ai criteri di quantificazione dello stanziamento annuale per il 2025 pari complessivamente a euro 260.000.000;

1.2) in merito agli impegni e ai pagamenti effettuati sul predetto capitolo 2409, piano gestionale 1, nell'esercizio 2025, indicando analiticamente i beneficiari delle somme corrisposte;

2) indichi il numero degli indennizzati ai sensi della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), al 2025, il cui pagamento è di competenza del Ministero della salute, evidenziandone la distribuzione territoriale per singola regione;

3) indichi l'ammontare annuo e il numero dei beneficiari degli indennizzi di cui alle leggi 29 ottobre 2005, n. 229 (Disposizioni in materia di indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie) e 23 dicembre 2005, n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)», in particolare ex art. 1, comma 607, a carico esclusivo dello Stato, e se questi ultimi si sommano ai precedenti di cui al punto 2) ovvero se sono in essi ricompresi;

b) la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome riferisca:

1) su quali regioni e in quali occasioni hanno rappresentato in Conferenza la necessità di ottenere dallo Stato la restituzione delle anticipazioni erogate a titolo di indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati, ai sensi dell'art. 1, comma 586, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)»;



2) in quali occasioni e sedi istituzionali la Conferenza ha rappresentato il diritto delle regioni a ottenere il rimborso da parte dello Stato degli indennizzi in parola, ai sensi del richiamato art. 1, comma 586, della legge n. 208 del 2015;

3) se le risorse anticipate dalle singole regioni per la corresponsione degli indennizzi sono state da queste reperite nell'ambito finanziario del perimetro sanitario;

c) la Regione Puglia riferisca:

1) il numero annuo dei soggetti indennizzati ai sensi della legge n. 210 del 1992 relativamente al periodo 2021-2025 e il relativo ammontare degli indennizzi per ogni anno;

d) il Ragioniere generale dello Stato riferisca:

1) in merito alla *ratio* e ai criteri di quantificazione delle risorse destinate al fondo istituito dall'art. 1, comma 821, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), per gli oneri sostenuti dalle regioni per l'esercizio della funzione di concessione degli indennizzi in favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati di cui alla legge n. 210 del 1992, e successivamente rifinanziato dall'art. 9, comma 11, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191.

Considerata l'opportunità, data la complessità delle questioni, di disporre la convocazione in audizione del Ragioniere generale dello Stato, del Direttore generale della Direzione generale della prevenzione e del Direttore generale della Direzione generale delle risorse umane e del bilancio, per il Ministero della salute, nonché del Segretario generale della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata ogni altra decisione in ordine al ricorso indicato in epigrafe;

1) dispone che:

- entro quarantacinque giorni dalla comunicazione della presente ordinanza, ciascuno dei soggetti sopra indicati ai punti a), b), c) e d) provveda a depositare nella cancelleria di questa Corte la relazione di cui in motivazione;

- il Ragioniere generale dello Stato, il Direttore generale della Direzione generale della prevenzione e il Direttore generale della Direzione generale delle risorse umane e del bilancio, per il Ministero della salute, nonché il Segretario generale della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome vengano auditi da questa Corte in camera di consiglio e con la partecipazione delle parti;

2) rinvia il giudizio a nuovo ruolo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 5 marzo 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 25

Ordinanza 12 febbraio - 5 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Trattamento di fine servizio - Erogazione per i dipendenti pubblici cessati dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio o per raggiungimento dell'anzianità massima di servizio - Liquidazione, secondo la normativa vigente al momento della rimessione della questione, decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro e liquidazione nei successivi tre mesi, decorsi i quali sono dovuti gli interessi - Riconoscimento del trattamento secondo un meccanismo di rateizzazione, articolato in base all'ammontare complessivo della prestazione - Denunciata violazione del diritto a una retribuzione sufficiente e proporzionata all'attività lavorativa svolta - Necessità che il legislatore programmi, senza ulteriori dilazioni, una riforma che ristabilisca la fisiologica scansione dei pagamenti dei TFS - Rinvio all'udienza pubblica del 14 gennaio 2027 per la trattazione delle questioni.

- Decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, art. 3, comma 2; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 12, comma 7.
- Costituzione, artt. 36 e 117, primo comma, Cost.; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

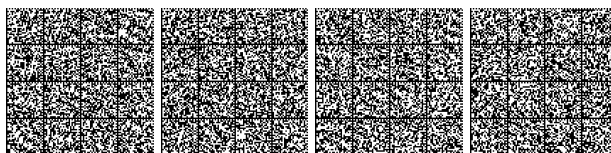
nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, e dell'art. 12, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, promossi dal Tribunale amministrativo regionale per le Marche, sezione prima, con ordinanza del 15 febbraio 2025, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione quinta, con ordinanza del 25 febbraio 2025 e dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, sezione prima, con ordinanza del 7 agosto 2025, iscritte rispettivamente ai numeri 55, 61 e 209 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 14, 16 e 45, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), di F. M., S. M. e di G. C., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica del 10 febbraio 2026 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

uditi gli avvocati Pietro Frisani per F. M., S. M. e G. C., Gino Madonia e Piera Messina per l'INPS, nonché l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 12 febbraio 2026.



Ritenuto in fatto

1.- Con tre ordinanze di contenuto analogo del 15 e del 25 febbraio 2025, e del 7 agosto 2025, iscritte rispettivamente ai numeri 55, 61 e 209 reg. ord. del 2025, il Tribunale amministrativo regionale per le Marche, sezione prima, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione quinta, e il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, sezione prima, hanno sollevato, in riferimento all'art. 36 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, e dell'art. 12, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.

Il TAR Lazio e il TAR Friuli-Venezia Giulia hanno, inoltre, denunciato la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

1.1.- Nell'ordinanza iscritta al n. 55 reg. ord. del 2025, il TAR Marche, sezione prima, espone di dover decidere sul ricorso con cui F. M., primo dirigente della Polizia di Stato cessato dal servizio per raggiunti limiti di età con decorrenza dal 30 settembre 2022, ha chiesto condannarsi l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) al pagamento, senza dilazione, dell'importo ancora dovutogli a titolo di trattamento di fine servizio, oltre agli interessi e alla rivalutazione monetaria.

Il rimettente riferisce che, a sostegno della domanda, la parte ricorrente ha eccepito l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, e 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, osservando che le dilazioni del versamento del trattamento di fine servizio (TFS) ivi previste contrastano con gli artt. 36 Cost. e 1 Prot. addiz. CEDU, e richiamando le sentenze di questa Corte n. 130 del 2023 e n. 159 del 2019.

1.2.- Il giudice *a quo* ritiene, anzitutto, che alla rilevanza delle questioni sollevate non osti l'avvenuto pagamento, da parte dell'INPS, delle prime due rate del trattamento dovuto e l'imminente erogazione della terza, avendo il ricorrente contestato anche la mancata previsione, nelle norme in scrutinio, della rivalutazione monetaria a compensazione della dilazione del pagamento. Pertanto, ove le norme censurate fossero dichiarate costituzionalmente illegittime, il ricorrente avrebbe comunque diritto alla rivalutazione monetaria sugli importi percepiti.

1.3.- Lo stesso rimettente esclude, poi, che le norme in scrutinio, per il loro tenore inequivoco, si prestino ad una interpretazione costituzionalmente orientata.

1.4.- In punto di non manifesta infondatezza, l'ordinanza di rimessione riporta ampi stralci della sentenza n. 130 del 2023, ricordando come tale pronuncia abbia accertato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni ora nuovamente in scrutinio senza, tuttavia, dichiararla «formalmente», sul presupposto che la riforma organica della materia compete soltanto al legislatore, venendo in considerazione valutazioni di ordine politico che involgono anzitutto il procacciamento della provvista finanziaria necessaria per ricondurre il sistema a legittimità costituzionale.

Osserva, tuttavia, il giudice *a quo* che il legislatore non si è ancora «oggettivamente adeguato» al monito espresso da questa Corte, non potendo ritenersi risolutive le riforme finora intervenute.

Il TAR Marche solleva, quindi, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, e 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, «per il profilo relativo all'omesso adeguamento delle norme medesime alle sentenze della Corte Costituzionale n. 159 del 2019 e n. 130 del 2023, visto che l'inerzia del legislatore reitera la lesione sostanziale del diritto del dipendente pubblico cessato dal servizio per raggiunti limiti di età alla percezione di una retribuzione (in questo caso differita) sufficiente e proporzionata all'attività lavorativa svolta dall'interessato (art. 36 Cost.)».

La «lesione sostanziale», aggiunge il rimettente, deriva dalla dilazione temporale e dalla rateizzazione del pagamento della somma dovuta, «non accompagnate da un meccanismo di adeguamento degli importi pagati all'andamento dell'inflazione».

In via subordinata - ove si ritenga che le «sentenze monito» non vincolano né il legislatore né la stessa Corte costituzionale - il giudice *a quo* denuncia il contrasto con l'art. 36 Cost. delle norme censurate per i profili già evidenziati nella richiamata sentenza n. 130 del 2023.

2.- Nell'ordinanza iscritta al n. 61 reg. ord. del 2025, il TAR Lazio, sezione quinta, riferisce che nel giudizio *a quo* S. M., dipendente del Ministero dell'interno collocato in quiescenza dal 30 settembre 2023, ha chiesto condannarsi l'INPS alla corresponsione, senza dilazione, dell'importo ancora dovutogli a titolo di trattamento di fine servizio maggiorato degli interessi e della rivalutazione monetaria.

2.1.- In punto di rilevanza, il rimettente osserva che l'applicazione delle disposizioni censurate - che, per la loro «chiarezza testuale», non si prestano ad una interpretazione conforme a Costituzione - condurrebbe al rigetto del ricorso.



2.2.- A sostegno della non manifesta infondatezza, anche il TAR Lazio richiama le sentenze di questa Corte n. 130 del 2023 e n. 159 del 2019, osservando che nessuna organica revisione della materia risulta esserne seguita.

Tanto premesso, il rimettente ritiene che le norme censurate si pongano in contrasto con l'art. 36 Cost., in quanto, introducendo una misura restrittiva a carattere non contingente, ma strutturale, comprimono in maniera irragionevole e sproporzionata i diritti dei lavoratori pubblici.

Le previsioni in esame lederebbero, altresì, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

Il diritto al TFS rientrerebbe, infatti, nella nozione di "bene" rilevante ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (vengono citate le sentenze della Corte EDU, grande camera, 5 settembre 2017, Fabian contro Ungheria e 15 aprile 2014, Stefanetti contro Italia).

Reputa, pertanto, il giudice *a quo* che, poiché tale credito matura ed entra a far parte del patrimonio del titolare dal momento in cui si realizzano i presupposti per il collocamento a riposo per raggiunti limiti di età o di servizio, il differimento e la rateizzazione del suo pagamento, essendo ormai divenuti strutturali, pregiudicano «l'essenza dei diritti pensionistici del soggetto», in contrasto con l'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

3.- Da ultimo, nell'ordinanza iscritta al n. 209 reg. ord. del 2025, il TAR Friuli-Venezia Giulia, sezione prima, espone di essere chiamato a decidere sul ricorso con cui G. C., dipendente del Ministero dell'interno collocato in quiescenza per raggiunti limiti di età dal 31 maggio 2024, ha chiesto condannarsi l'INPS a corrispondergli senza dilazione l'intero importo di spettanza maggiorato degli interessi e della rivalutazione monetaria.

3.1.- In punto di rilevanza, il rimettente osserva che le norme in scrutinio, le quali, per il loro «inequivoco tenore letterale», non consentono di addivenire ad una interpretazione conforme a Costituzione, impedirebbero l'accoglimento della domanda avanzata dalla parte ricorrente.

3.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, l'ordinanza di rimessione richiama le argomentazioni svolte dal TAR Marche nel giudizio promosso con l'ordinanza iscritta al n. 55 reg. ord. del 2025, osservando altresì che, stante il mancato adeguamento del legislatore ai moniti di questa Corte, il diritto al TFS risulta «violato in misura tale da snaturarne il contenuto, sia in ragione della rateizzazione del pagamento, sia alla luce del fatto che la dilazione temporale non è compensata dalla rivalutazione monetaria delle somme spettanti all'ex dipendente pubblico».

Le disposizioni censurate si porrebbero, pertanto, in contrasto sia con l'art. 36 Cost., in quanto il sacrificio non temporaneo provocato dalla dilazione del versamento del TFS lede i principi di proporzionalità e di adeguatezza della retribuzione; sia con l'art. 1 Prot. addiz. CEDU, in quanto il trattamento in esame è oggetto di una legittima aspettativa della persona già entrata a far parte del suo patrimonio per effetto del verificarsi dei requisiti richiesti dalla legge.

In definitiva, secondo il giudice *a quo*, il mancato adeguamento del legislatore alle indicate sentenze n. 130 del 2023 e n. 159 del 2019 «reitera la lesione sostanziale del diritto del dipendente pubblico cessato dal servizio per raggiunti limiti di età alla percezione di una retribuzione (in questo caso differita) sufficiente e proporzionata all'attività lavorativa svolta», non essendo la dilazione e la rateizzazione del pagamento accompagnate da un meccanismo di adeguamento all'inflazione, ciò che si tradurrebbe nella violazione dell'art. 36 Cost. e del richiamato precetto convenzionale.

Al pari del TAR Marche, il TAR Friuli-Venezia Giulia ha, infine, precisato che - ove si ritenga che le «sentenze monito non vincolano né il legislatore né la Corte Costituzionale» - vanno nuovamente sollevate, in riferimento agli artt. 36 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, «le medesime questioni di legittimità costituzionale delle prefate disposizioni di legge, nella parte in cui le stesse prevedono - come misure ormai strutturali e non più legate a specifiche emergenze finanziarie - la dilazione dell'effettiva erogazione del T.F.S. e (nell'ipotesi di importi superiori a € 50.000,00, come è nel caso dell'odierno ricorrente) la rateizzazione dei pagamenti, non accompagnate dalla rivalutazione delle somme via via erogate all'ex dipendente pubblico cessato dal servizio per raggiunti limiti di età».

4.- Nei giudizi di legittimità costituzionale si sono costituite le parti ricorrenti nei processi principali, chiedendo accogliersi le sollevate questioni di legittimità costituzionale e riportandosi integralmente a quanto dedotto e argomentato nei rispettivi atti introduttivi dei giudizi a quibus allegati alle memorie di costituzione.

4.1.- Si è, inoltre, costituito in giudizio l'INPS, che ha chiesto, in via principale, disporsi la restituzione degli atti al giudice *a quo*, segnalando che il legislatore ha parzialmente modificato la disciplina oggetto di censura, posto che l'art. 16, comma 2, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, nella legge 9 maggio 2025, n. 69, ha stabilito che il trattamento di fine servizio e di fine rapporto per i dipendenti invalidi, inabili o inidonei al lavoro e al servizio viene erogato nel termine di tre mesi di cui all'art. 3, comma 5, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito.



Ad avviso dell'INPS l'intervento normativo in questione avrebbe ampliato notevolmente la platea dei dipendenti pubblici ai quali il trattamento di fine servizio viene erogato nel termine di tre mesi, ricomprendendovi anche i titolari di assegno di invalidità in precedenza esclusi.

Ciò dimostrerebbe come, dopo il monito formulato dalla sentenza n. 130 del 2023, il legislatore non sia rimasto inerte.

Di qui la necessità, secondo l'Istituto, di disporre la restituzione degli atti ai giudici a quibus affinché provvedano ad effettuare una nuova valutazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

4.2.- L'INPS ha, in ogni caso, eccepito l'inammissibilità, sotto diversi profili, delle censure formulate nelle ordinanze di rimessione.

I giudici rimettenti si sarebbero limitati a motivare per relationem i dubbi di illegittimità costituzionale mediante richiamo alle sentenze di questa Corte n. 130 del 2023 e n. 159 del 2019.

Viene, altresì, contestata l'erronea e incompleta indicazione dei parametri costituzionali di riferimento, sul presupposto che le ordinanze di rimessione non avrebbero evocato né l'art. 3 Cost. - invece dedotto, sotto il profilo della disparità di trattamento, nel giudizio di legittimità costituzionale definito con la sentenza n. 159 del 2019 - né l'art. 38 Cost., nonostante, come evidenziato dalle pronunce costituzionali sopra richiamate, il TFS assolvà anche una funzione previdenziale.

A sostegno di tale assunto l'INPS svolge diffuse argomentazioni onde individuare, da un lato, le numerose e significative differenze del TFS rispetto al trattamento di fine rapporto (TFR) privatistico, e dimostrare, dall'altro, la natura prettamente previdenziale del primo di tali emolumenti.

Le ordinanze di rimessione avrebbero obliterato tale distinzione, prospettando una erronea sovrapposizione tra il trattamento di fine rapporto privatistico e l'indennità di buonuscita.

Per quanto concerne, in particolare, il giudizio promosso dal TAR Marche, l'INPS ha ravvisato un ulteriore profilo di inammissibilità nel difetto di motivazione sulla rilevanza.

L'Istituto osserva che il ricorrente, alla data di proposizione del ricorso, aveva già percepito la prima rata del TFS, così che nessuna utilità potrebbe derivargli quale effetto della eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, neanche sotto il profilo del riconoscimento della rivalutazione monetaria, non essendo stata detta competenza oggetto di apposita domanda.

Quanto alle questioni concernenti la rateizzazione, l'INPS evidenzia che due delle tre tranches dovute al ricorrente sono state versate anteriormente all'ordinanza di rimessione, così che la stessa rilevanza delle questioni concernenti l'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, sarebbe limitata al solo riconoscimento della rivalutazione monetaria rispetto alla seconda e terza rata del trattamento.

In tutti i giudizi l'Istituto ha, inoltre, sostenuto che le questioni sarebbero inammissibili per insufficiente ricostruzione della fattispecie.

Poiché la principale censura rivolta alla disciplina in scrutinio concerne la mancata previsione di uno strumento compensativo della svalutazione monetaria, i giudici rimettenti avrebbero dovuto indicare con precisione le date di corresponsione ai ricorrenti dei ratei di TFS riportando, altresì, l'andamento dell'inflazione a decorrere dalla scadenza del termine di tre mesi dalla cessazione dal servizio del dipendente. Né i giudici a quibus avrebbero specificato la tipologia di trattamento di fine servizio dovuto ai ricorrenti, non risultando precisato se costoro siano titolari del diritto alla indennità di buonuscita o al trattamento di fine rapporto ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri «29 [recte: 20] dicembre 1999» (Trattamento di fine rapporto e istituzione dei fondi pensione dei pubblici dipendenti).

Le sollevate questioni sarebbero, inoltre, inammissibili per «ultroneità», in quanto i rimettenti non avrebbero limitato le censure alla specifica tipologia delle prestazioni oggetto dei giudizi a quibus, ma ne avrebbero esteso lo scrutinio all'intera portata delle disposizioni censurate, le quali fanno riferimento a tutti i trattamenti di fine servizio comunque denominati.

Da ultimo, l'INPS ritiene che le questioni siano inammissibili anche in ragione della lacunosa motivazione della impossibilità di interpretare le norme censurate in modo costituzionalmente conforme.

4.3.- Nel merito, a sostegno della non fondatezza delle questioni sollevate dai giudici rimettenti, l'INPS ha osservato che il legislatore ha dato seguito al monito contenuto nella sentenza n. 130 del 2023 di questa Corte, come reso evidente dal ricordato art. 16, comma 2, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito. In ogni caso, la perdurante vigenza del differimento e della rateizzazione del TFS risulterebbe conforme al principio costituzionale di solidarietà e, segnatamente, all'esigenza di garantire un sistema previdenziale sostenibile e bilanciato.



Al fine di corroborare tale assunto, il resistente richiama la giurisprudenza costituzionale sui contributi di solidarietà, la quale impone di valutare adeguatamente il contesto economico finanziario in cui si colloca la scelta legislativa censurata (viene richiamata, oltre alle indicate sentenze n. 130 del 2023 e n. 159 del 2019, la sentenza n. 250 del 2017).

L'Istituto sottolinea, quindi, come il perdurare della crisi geopolitica «occasionata dai conflitti in essere tra Russia e Ucraina, per un verso, e tra Israele e Palestina», per l'altro, nonché delle «violente turbolenze» nel commercio internazionale generate dalle politiche sui dazi deliberate dagli Stati Uniti d'America abbiano peggiorato il contesto socioeconomico di riferimento, la cui valutazione è indispensabile al fine di verificare la legittimità costituzionale delle norme in scrutinio, posto che tali fattori impediscono l'adozione di misure espansive della spesa pubblica, se non a prezzo della riduzione dei livelli essenziali delle prestazioni erogate agli assicurati e ai pensionati, con effetto distortivo sull'equilibrio del sistema di sicurezza sociale.

D'altronde - osserva l'INPS - l'indennità di buonuscita non solo risulta più vantaggiosa del TFR, ma gode anche dell'agevolazione fiscale introdotta dall'art. 24 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, consistente nella parziale detassazione dell'aliquota ai sensi dell'art. 19, comma 2-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), da applicarsi all'imponibile dei TFS comunque denominati con importo fino a 50.000 euro.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale della disciplina in scrutinio contrasterebbe, dunque, con il principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., il quale costituisce il fondamento dell'intero sistema di sicurezza sociale, in considerazione dei rilevantissimi oneri che in conseguenza di essa graverebbero sull'INPS e dunque sul bilancio consolidato dello Stato.

L'Istituto sottolinea la particolare gravosità di tali oneri, quale emergerebbe dalla consulenza statistico attuariale allegata alla sua memoria di costituzione, nella quale è stata calcolata una spesa aggiuntiva per il 2025 pari a 4,2 miliardi di euro, in caso di eliminazione del solo differimento, a 11,6 miliardi di euro, in caso di eliminazione della sola rateizzazione, e a 15,6 miliardi di euro, in caso di eliminazione di entrambi i meccanismi dilatori.

Nei giudizi promossi dal TAR Lazio e dal TAR Friuli-Venezia Giulia, in relazione alle censure con cui è denunciata la violazione dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU, l'INPS ha sostenuto l'inconferenza del parametro convenzionale, osservando che, se, alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la disposizione in esame non garantisce il diritto ad una pensione di un particolare importo, a fortiori essa non può assicurare il diritto al pagamento di una prestazione una tantum in tempi più brevi rispetto a quelli previsti dalla normativa in scrutinio.

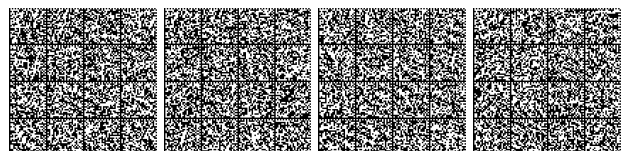
L'Istituto ricorda, ancora, che la stessa Corte EDU ha più volte affermato che, sebbene la riduzione dell'importo della prestazione previdenziale o la sua cessazione integrino una ingerenza nei «beni» del titolare che esige una giustificazione nell'interesse generale, occorre, tuttavia, verificare se la violazione del diritto previdenziale sia stata tale da pregiudicarne l'essenza. L'imposizione di una riduzione ragionevole e proporzionata e, cioè, giustificata da ragioni di carattere generale, come la crisi economica, e limitata nel tempo e nella portata non comporta necessariamente la violazione dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

In via ulteriormente subordinata, l'INPS chiede a questa Corte di valutare un «percorso alternativo rispetto alla immediata dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme in scrutinio» che riconosca «un'ultima opportunità» al legislatore di esercitare la propria discrezionalità procedendo alla composizione dei diversi interessi rilevanti nel caso di specie.

Secondo l'Istituto, in linea con la soluzione adottata, seppure in ambiti diversi, con le ordinanze n. 97 del 2021 e n. 207 del 2018, questa Corte potrebbe indicare al legislatore un termine a provvedere, con contestuale rinvio dell'esame della questione ad un'udienza successiva alla sua scadenza.

In ulteriore subordine, si richiede una pronuncia «nella misura minima necessaria per ricondurre le norme nell'alveo della costituzionalità» ovvero, in via ulteriormente gradata, una pronuncia additiva di principio che orienti il legislatore e anche i giudici nella individuazione della regola da applicare provvisoriamente al caso concreto.

L'INPS indica esemplificativamente alcuni possibili «profili di intervento manipolativo» nel riconoscimento della rivalutazione monetaria sugli importi dovuti successivamente alla prima rata del trattamento di fine servizio, in modo da garantire nel tempo il valore reale delle somme percepite dai dipendenti pubblici cessati dal servizio per raggiunti limiti di età; nella limitazione dell'intervento di questa Corte al solo trattamento di fine servizio che presenta una disciplina analoga a quella del TFR dei lavoratori privati, con esclusione dei più favorevoli emolumenti, come quelli oggetto dei giudizi a quibus, in relazione ai quali il differimento e la rateizzazione operano solo quali contrappesi del più elevato trattamento riconosciuto; nella limitazione dell'intervento correttivo alle ipotesi in cui la retribuzione non venga sostituita dalla percezione del trattamento pensionistico o da altro trattamento retributivo o sostitutivo di esso.



5.- Nei giudizi di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo dichiararsi l'inammissibilità e comunque la non fondatezza delle questioni sollevate.

L'interveniente ha, anzitutto, ricordato l'affermazione contenuta nella sentenza n. 130 del 2023 secondo cui «il quomodo delle soluzioni attinge alla discrezionalità del legislatore», al fine di evidenziare che, in ragione dell'impatto finanziario che la rimozione non graduale dei meccanismi dilatori in esame comporterebbe, questa Corte non potrebbe intervenire sulle norme in scrutinio nei termini auspicati dai giudici rimettenti.

A sostegno di tale assunto, si ricorda che nel 2024 sono state avanzate due proposte di legge (XIX legislatura, A.C. 1254 e A.C. 1264) che intendevano dare seguito al monito di questa Corte attraverso la riduzione del termine dilatorio per la loro liquidazione nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio, nonché attraverso la rivalutazione delle fasce di importo per l'erogazione rateale dei medesimi trattamenti.

Tali proposte, prosegue la difesa statale, non hanno avuto seguito per il parere negativo espresso dalla Ragioneria generale dello Stato sul rilievo che esse avrebbero determinato «effetti peggiorativi sui saldi di finanza pubblica, in particolar modo in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, privi di copertura».

6.- Nel giudizio promosso dal TAR Lazio l'Associazione nazionale insegnanti e formatori (ANIEF) ha fatto pervenire, quale *amicus curiae*, un'opinione scritta, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale, con la quale ha svolto conclusioni di segno adesivo alle censure del rimettente.

L'opinione è stata ammessa con decreto presidenziale del 7 gennaio 2026.

A sostegno della propria legittimazione, l'associazione ha dedotto di essere un soggetto collettivo esponenziale dell'interesse dei lavoratori pubblici e, in particolare, del personale scolastico, il quale rientra nella vasta platea dei dipendenti destinatari della disciplina in scrutinio.

Nel merito, lo scritto ripropone e sviluppa le argomentazioni spese dal rimettente, richiamando altresì il principio enunciato dalla giurisprudenza costituzionale e convenzionale, secondo cui le ragioni di bilancio e di contenimento della spesa non rispondono ai principi di proporzionalità se la loro applicazione determina la lesione di diritti fondamentali.

7.- Con memorie illustrative di contenuto pressoché identico, depositate il 19 gennaio 2026, i ricorrenti nei giudizi a quibus, replicando alle argomentazioni dell'INPS, hanno osservato, da un lato, che gli artt. 3 e 38 Cost. non sono stati evocati dai giudici rimettenti perché non si attagliano alla fattispecie dedotta in giudizio e, dall'altro, che il TFS non ha natura previdenziale, ma retributiva.

I ricorrenti contestano, poi, l'assunto dell'Istituto secondo il quale i pensionati del settore pubblico, fruendo di un regime più vantaggioso di quello riservato ai lavoratori privati, dovrebbero sopportare il differimento dell'erogazione del trattamento oggetto di censura.

Obiettano che il TFS costituisce una retribuzione differita, frutto dell'attività lavorativa prestata - e, quindi, parte integrante del patrimonio del beneficiario - destinata ad accompagnare il lavoratore nella delicata fase dell'uscita dalla vita lavorativa attiva.

All'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza, che l'INPS fa derivare dall'avvenuto versamento, in loro favore, di uno o più ratei del trattamento di fine servizio, si replica che da una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate deriverebbe comunque il vantaggio di ottenere la rivalutazione monetaria.

I ricorrenti deducono, ancora, che, contrariamente a quanto sostenuto dal resistente, le ordinanze di rimessione hanno ricostruito compiutamente i fatti rilevanti ai fini della decisione, indicando, in particolare, le date della corresponsione delle tranches percepite e precisando il tipo di trattamento che viene in considerazione nei rispettivi giudizi a quibus.

Del tutto condivisibile sarebbe, poi, l'affermazione dei giudici rimettenti secondo cui, a fronte del tenore delle disposizioni censurate, i dubbi di illegittimità costituzionale non potrebbero essere superati attraverso una interpretazione costituzionalmente conforme.

I ricorrenti hanno, infine, replicato alle argomentazioni svolte dall'INPS a sostegno della non fondatezza, rimarcando, in particolare, come al monito formulato dalla sentenza di questa Corte n. 130 del 2023 il legislatore non abbia dato seguito, non potendosi ritenere a tal fine soddisfacente neppure la riduzione del differimento operata dalla legge 30 dicembre 2025, n. 199 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028).

7.1.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica anche l'INPS ha depositato, in relazione ai diversi giudizi, memorie illustrative, di contenuto pressoché coincidente, con le quali ha insistito nelle conclusioni rassegnate negli atti di costituzione, rimarcando, tra l'altro, che il differimento e la rateizzazione dei trattamenti di fine servizio rappresentano un «modestissimo onere» a bilanciamento del rendimento derivante dalla peculiare modalità di calcolo dei trattamenti di fine servizio.



L'INPS ha comunque ribadito la richiesta di restituzione degli atti ai giudici a quibus, rilevando che, dopo la sentenza n. 130 del 2023, il legislatore ha dato attuazione al monito ivi formulato anche attraverso la previsione, all'art. 1, comma 198, della legge n. 199 del 2025, della riduzione del termine di differimento della corresponsione del TFS da dodici a nove mesi.

Considerato in diritto

8.- Con le tre ordinanze indicate in epigrafe, il TAR Marche, sezione prima, il TAR Lazio, sezione quinta, e il TAR Friuli-Venezia Giulia, sezione prima, dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, e dell'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, denunciandone il contrasto con l'art. 36 Cost.

Il TAR Lazio e il TAR Friuli-Venezia Giulia evocano, altresì, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

8.1.- I giudici rimettenti chiedono, anzitutto, l'ablazione dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, nella parte in cui prevede che, per i dipendenti pubblici cessati dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza o per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio, l'ente erogatore liquida il trattamento di fine servizio decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro e che alla corresponsione dell'importo agli aventi diritto lo stesso ente provvede entro i successivi tre mesi, decorsi i quali sono dovuti gli interessi.

La suindicata disposizione viene, dunque, censurata nella versione anteriore alla modifica introdotta dall'art. 1, comma 198, della legge n. 199 del 2025, il quale, con effetto dal 1° gennaio 2027 e in relazione ai dipendenti che a tale data matureranno i requisiti per il pensionamento, ha ridotto di tre mesi il termine per la liquidazione del TFS, lasciando intatto l'ulteriore termine trimestrale previsto per la corresponsione delle somme dovute.

I giudici a quibus chiedono, altresì, la caducazione della disciplina del pagamento rateale di cui all'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, sempre nella parte in cui si applica alle ipotesi di cessazione del rapporto di impiego per raggiungimento dei limiti di età o di servizio o per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio.

Tale disposizione delinea un ulteriore meccanismo dilatorio basato su previsioni concatenate di soglie crescenti, stabilendo, in particolare, che il riconoscimento del trattamento di fine servizio è effettuato: «a) in un unico importo annuale se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente pari o inferiore a 50.000 euro; b) in due importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente superiore a 50.000 euro ma inferiore a 100.000 euro. In tal caso il primo importo annuale è pari a 50.000 euro e il secondo importo annuale è pari all'ammontare residuo; c) in tre importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente uguale o superiore a 100.000 euro, in tal caso il primo importo annuale è pari a 50.000 euro, il secondo importo annuale è pari a 50.000 euro e il terzo importo annuale è pari all'ammontare residuo».

8.2.- Secondo il TAR Marche, le disposizioni oggetto di censura contrasterebbero con l'art. 36 Cost., in quanto il mancato adeguamento del legislatore ai moniti contenuti nelle sentenze di questa Corte n. 159 del 2019 e n. 130 del 2023 «reitera la lesione sostanziale» del diritto del dipendente cessato dal servizio per raggiunti limiti di età a una retribuzione differita sufficiente e proporzionata all'attività lavorativa svolta.

In particolare, il denunciato vulnus deriverebbe dalla dilazione e dalla rateizzazione dell'emolumento «non accompagnate da un meccanismo di adeguamento degli importi pagati all'andamento dell'inflazione».

In via subordinata, ove si ritenga che le «sentenze monito» non vincolano né il legislatore né la stessa Corte costituzionale, il giudice *a quo* denuncia la violazione dell'art. 36 Cost., «per i profili già ampiamente evidenziati dalla Corte Costituzionale» nella sentenza n. 130 del 2023.

8.3.- Anche il TAR Lazio ritiene che le disposizioni in scrutinio si pongano in contrasto con l'art. 36 Cost., in quanto «la previsione di un pagamento rateale» del TFS non contingente, ma strutturale, lederebbe il principio di adeguatezza e sufficienza della retribuzione, il quale si sostanzia non solo nella congruità, ma anche nella tempestività dell'erogazione delle somme dovute.

Sarebbe, altresì, violato, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

A sostegno di tale censura, il rimettente argomenta che «le pensioni e conseguentemente anche il trattamento di fine servizio maturato per effetto della vita lavorativa costituiscono un "bene" ai sensi della Convenzione», giacché il relativo credito entra a far parte del patrimonio dell'avente diritto nel momento in cui maturano i requisiti per il collocamento a riposo per raggiunti limiti di età o di servizio.



L'evocato parametro convenzionale risulterebbe violato in quanto il differimento e la rateizzazione del TFS imposti dalle norme in scrutinio, essendo ormai divenuti strutturali, pregiudicherebbero «l'essenza dei diritti pensionistici del soggetto».

8.4.- Da ultimo, con censure di analogo tenore, il TAR Friuli-Venezia Giulia lamenta che il mancato adeguamento del legislatore ai moniti espressi dalle ricordate sentenze n. 159 del 2019 e n. 130 del 2023 di questa Corte «reitera la lesione sostanziale» del diritto del dipendente cessato dal servizio per raggiunti limiti di età a una retribuzione differita sufficiente e proporzionata all'attività lavorativa svolta, precisando che tale vulnus scaturisce anche dalla mancata previsione, accanto ai meccanismi dilatori, della rivalutazione monetaria degli importi erogati.

In via subordinata, sono censurati gli artt. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, e 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, in riferimento agli artt. 36 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU per profili analoghi a quelli evocati, sempre in via subordinata, dal TAR Marche.

9.- Preliminarmente, i giudizi devono essere riuniti, avendo a oggetto le medesime disposizioni ed essendo fondati su censure e parametri pressoché coincidenti.

10.- Ancora in via preliminare, occorre rilevare che la modifica dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, a opera dell'art. 1, comma 198, della legge n. 199 del 2025, pur essendo sopravvenuta al deposito delle ordinanze di remissione, non investendo i rapporti controversi - in quanto sorti anteriormente alla data dalla quale essa produrrà effetto - risulta ininfluente nei giudizi a quibus.

Diversamente da quanto ritenuto dall'INPS, non vi è, pertanto, ragione di disporre la restituzione degli atti ai giudici rimettenti per una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni (sentenza n. 231 del 2018).

Un provvedimento siffatto non è reso necessario neppure dalla riforma introdotta dall'art. 16, comma 2, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito, il quale ha esteso ai dipendenti invalidi e inidonei al lavoro la previsione di cui all'art. 3, comma 5, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, che riconosce ai lavoratori inabili l'erogazione non dilazionata del TFS.

Poiché tale novella legislativa non ha inciso sul contenuto precettivo delle disposizioni censurate, deve escludersene qualsiasi ricaduta sui giudizi principali (sentenza n. 236 del 2018).

11.- Sempre in via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità formulate dall'INPS.

Esse non sono fondate.

11.1.- È, in primo luogo, da escludersi che i giudici a quibus abbiano motivato le censure per relationem, limitandosi, cioè, a richiamare le sentenze n. 159 del 2019 e n. 130 del 2023 ovvero, quanto al TAR Lazio, l'atto di promovimento del giudizio di legittimità costituzionale definito con la seconda di tali pronunce.

I rimettenti, pur riportando ampi stralci delle suddette decisioni, hanno reso sufficientemente esplicite le ragioni della non manifesta infondatezza delle questioni ivi scrutinate.

Il nucleo essenziale delle censure - con cui sono denunciate la contrarietà dei meccanismi dilatori contestati al principio di adeguatezza della retribuzione sancito dall'art. 36 Cost. e la mancata rimozione di tale vulnus nonostante i moniti espressi da questa Corte - risulta, pertanto, delineato in termini sufficientemente definiti.

11.2.- Non è fondata neppure l'eccezione che contesta l'erronea e incompleta indicazione dei parametri costituzionali di riferimento sul presupposto che le ordinanze di remissione non avrebbero evocato né l'art. 3 Cost. - invece dedotto, sotto il profilo della disparità di trattamento, nel giudizio di legittimità costituzionale definito con la sentenza n. 159 del 2019 - né l'art. 38 Cost., nonostante il TFS assolvga anche una funzione previdenziale.

La circostanza che le disposizioni in scrutinio si prestino a essere vagliate in riferimento a una pluralità di precetti costituzionali non esclude che la evocazione dell'art. 36 Cost. - e, quanto alle ordinanze iscritte ai numeri 61 e 209 reg. ord. del 2025, anche dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU - risulti di per sé sola idonea a condurre alla declaratoria di illegittimità costituzionale dei meccanismi dilatori di cui si tratta.

11.3.- Non merita accoglimento neanche l'eccezione di inammissibilità per insufficiente ricostruzione della fattispecie.

Contrariamente a quanto ritenuto dall'Istituto, le indicazioni fornite dalle ordinanze di remissione consentono di ricostruire le cadenze della rateizzazione operante per ciascuno dei lavoratori ricorrenti, oltre che lo stato dei pagamenti effettuati in loro favore, né è da ritenersi necessaria, ai fini del superamento del vaglio di ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, l'individuazione dei tassi di rivalutazione monetaria nei periodi di riferimento, avuto riguardo alla pubblicità dei coefficienti di incremento della pressione inflazionistica e all'automaticità dei criteri con cui, anche per i dipendenti pubblici, nei giudizi aventi a oggetto il riconoscimento di spettanze retributive viene accordata la competenza accessoria in questione.

11.4.- Non può, poi, trovare accoglimento l'eccezione con cui l'INPS lamenta la mancata specificazione, da parte dei giudici rimettenti, della tipologia di trattamento di fine servizio dovuto ai ricorrenti.



Invero, dalla lettura complessiva delle ordinanze di rimessione emerge chiaramente che le domande proposte nei giudizi a quibus hanno a oggetto l'indennità di buonuscita.

11.5.- Non è, inoltre, ravvisabile l'inammissibilità per «ultroneità» che l'INPS fa derivare dalla mancata limitazione delle censure di illegittimità costituzionale alle specifiche tipologie di trattamento di fine servizio oggetto dei giudizi principali e dalla conseguente estensione dello scrutinio all'intera portata delle disposizioni contestate, le quali, come già evidenziato, fanno riferimento a tutti i trattamenti di fine servizio.

Il sistema di dilazioni oggetto di censura ha, infatti, portata generalizzata, in quanto opera per tutti i tipi di trattamento di fine servizio («comunque denominati») spettanti ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni indicate nell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e incluse nel conto economico consolidato, il cui elenco viene pubblicato annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Poiché, dunque, alla stregua delle previsioni in scrutinio, il differimento e la rateizzazione operano allo stesso modo per l'intero genus dei trattamenti di fine servizio, correttamente i rimettenti hanno formulato le censure senza circoscriverle alle specifiche fattispecie di TFS dedotte nei giudizi principali.

11.6.- Non fondata è parimenti l'eccezione con cui si denuncia la mancata motivazione della impraticabilità di una interpretazione conforme a Costituzione, avendo, per contro, i giudici rimettenti argomentato tale conclusione sulla base dell'assunto che al superamento in via ermeneutica dei dubbi di illegittimità costituzionale osta l'inequivoco tenore letterale delle disposizioni censurate.

11.7.- Nemmeno merita accoglimento l'eccezione con cui è contestato il difetto di rilevanza delle censure rivolte dal TAR Marche all'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito.

L'INPS rileva che, alla data della proposizione del ricorso, la parte attrice aveva già percepito la prima rata del TFS, così che nessuna utilità potrebbe derivare quale effetto della declaratoria di illegittimità costituzionale del citato art. 3, comma 2, neanche sotto il profilo del riconoscimento della rivalutazione monetaria, non essendo stata tale competenza accessoria oggetto di una specifica domanda.

Occorre, tuttavia, considerare che, con motivazione non implausibile a sostegno della rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* ha argomentato che il ricorrente, nonostante abbia già percepito le prime due tranches di TFS - la prima delle quali anteriormente all'instaurazione del giudizio principale -, in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme in scrutinio, avrebbe, comunque, diritto alla corresponsione di «una somma pari alla rivalutazione monetaria degli importi liquidatigli».

Da tale conclusione si ricava che, ad avviso del rimettente, la domanda di rivalutazione monetaria avanzata dall'attore riguarda tutte le rate del trattamento, ivi compresa la prima, la quale ricade nel perimetro applicativo dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito.

11.8.- È, infine, da ritenersi influente il rilievo, svolto dall'INPS in relazione alle ordinanze di rimessione del TAR Lazio e del TAR Friuli-Venezia Giulia, secondo cui il verosimile completamento, nelle more dei giudizi, dei versamenti delle prestazioni dovute ai ricorrenti renderebbe l'ablazione delle norme in scrutinio insuscettibile di incidere sul loro esito, «con eccezione del profilo del riconoscimento del diritto [...] alla rivalutazione monetaria».

Nella prospettiva dei ricorrenti, condivisa dai giudici a quibus, anche la domanda avente a oggetto tale competenza accessoria è, infatti, condizionata alla caducazione dei meccanismi dilatori introdotti dalle norme in scrutinio.

Tanto appare sufficiente perché le questioni possano ritenersi rilevanti.

12.- Tutto ciò premesso, va, anzitutto, ricordato che questa Corte ha già segnalato la necessità di rimuovere le disposizioni sul pagamento differito e rateale delle indennità di fine rapporto per le ipotesi in cui i dipendenti pubblici cessino dall'impiego per raggiungimento dei limiti di età e di servizio o per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio.

Con la sentenza n. 159 del 2019 è stata, infatti, sottolineata l'urgenza di ridefinire una disciplina «non priva di aspetti problematici», nell'ambito di una organica revisione dell'intera materia, in quanto, «[c]on particolare riferimento ai casi in cui sono raggiunti i limiti di età e di servizio, la duplice funzione retributiva e previdenziale delle indennità di fine rapporto [...] rischia di essere compromessa, in contrasto con i principi costituzionali che, nel garantire la giusta retribuzione, anche differita, tutelano la dignità della persona umana».

Successivamente, la sentenza n. 130 del 2023 ha ribadito la contrarietà all'art. 36 Cost. delle dilazioni imposte dalle stesse norme ora in scrutinio, sul presupposto che la garanzia costituzionale della giusta retribuzione, anche differita, si sostanzia non solo nella congruità dell'emolumento, ma anche nella tempestività della sua corresponsione.

Questa Corte ha, tuttavia, ritenuto di non poter porre rimedio al riscontrato *vulnus*, in quanto l'individuazione delle soluzioni a tal fine necessarie attinge alla discrezionalità del legislatore anche in ragione del «rilevante impatto in termini di provvista di cassa che il superamento del differimento in oggetto [...] comporta» (sentenza n. 130 del 2023).



Ha, quindi, dichiarato l'inammissibilità delle questioni sollevate, indicando però, quale rimedio alla riscontrata violazione, una riforma che, partendo dai trattamenti di importo più modesto, coinvolga successivamente e con gradualità tutti gli altri.

In definitiva, la sentenza n. 130 del 2023, pur avendo riscontrato il contrasto con i parametri evocati, non è pervenuta alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, ma ha rimesso, in prima battuta, alla discrezionalità del legislatore il quomodo dell'intervento a tal fine necessario (sentenze n. 46 del 2025, n. 71 del 2023, n. 22 del 2022 e n. 120 del 2021), rimarcando, al contempo, la improcrastinabilità della *reductio ad legitimitatem*.

12.1.- Al pressante invito contenuto nella predetta pronuncia il legislatore ha dato un primo, solo parziale riscontro con due recenti interventi riformatori.

È stato, in primo luogo, ampliato il novero dei dipendenti pubblici che, in ragione della loro condizione di fragilità, possono beneficiare dell'erogazione del trattamento di fine servizio o di fine rapporto nel termine di tre mesi dalla cessazione dal servizio, senza ulteriori dilazioni.

L'art. 16, comma 2, del d.l. n. 25 del 2025, come convertito, ha, infatti, previsto che, oltre ai soggetti inabili al lavoro, anche gli invalidi e gli inidonei possono percepire il TFS entro il termine trimestrale di cui all'art. 3, comma 5, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito.

Un successivo intervento legislativo ha investito direttamente la disciplina ora oggetto di censura, riducendo l'estensione del termine annuale per la liquidazione delle spettanze di fine servizio.

L'art. 1, comma 198, della legge n. 199 del 2025 ha, in particolare, stabilito che «[c]on effetto dal 1° gennaio 2027 e con riferimento ai soggetti che maturano i requisiti per il pensionamento a decorrere dalla predetta data, all'articolo 3, comma 2, primo periodo, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, le parole: "dodici mesi" sono sostituite dalle seguenti: "nove mesi"».

Per effetto di tale disposizione, per i dipendenti che matureranno i requisiti di pensionamento, per raggiungimento dei limiti di età o di servizio, a decorrere dal 1° gennaio 2027 il termine per la liquidazione del TFS è, dunque, ridotto di tre mesi.

12.2.- Non può certamente ritenersi che le modifiche introdotte dalle richiamate riforme abbiano avviato in modo sostanziale quel processo di graduale, ma completa, eliminazione dei termini per il riconoscimento delle spettanze di fine servizio sollecitato da questa Corte.

Si tratta, invero, di provvedimenti dalla portata circoscritta, posto che il primo riguarda soltanto un ristretto gruppo di aventi diritto, ossia i lavoratori invalidi e inidonei, e il secondo, pur incidendo sulle previsioni in scrutinio, ha ridotto soltanto in misura esigua i tempi di erogazione del trattamento, per di più limitando l'abbreviazione al solo termine di liquidazione di cui all'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, e differendo l'operatività della disposta riduzione al 1° gennaio 2027.

A ciò va aggiunto che dalla formulazione dell'art. 1, comma 198, della legge n. 199 del 2025 non si ricava che l'operata riduzione si iscriva in un disegno di progressiva rimozione di entrambi i meccanismi dilatori né, di conseguenza, che il legislatore abbia previsto che ad essa seguiranno analoghe misure entro un definito margine temporale.

Neanche nei lavori preparatori della nuova disposizione - dai quali, peraltro, emerge che la contrazione dei tempi di erogazione del TFS è precipuamente intesa a dare seguito al monito espresso da questa Corte - si rinvencono riferimenti a futuri sviluppi dell'intervento riformatore.

12.3.- La pur persistente incompatibilità del pagamento differito e rateale dei trattamenti di fine servizio con la garanzia di adeguatezza della retribuzione consacrata nell'art. 36 Cost. allo stato, tuttavia, non può condurre alla caducazione delle disposizioni censurate.

Questa Corte non può, infatti, esimersi dal considerare, ancora una volta, che un intervento ablativo comporterebbe l'espunzione contestuale e retroattiva di ogni dilazione e, di conseguenza, la immediata esigibilità dei trattamenti, ivi compresi quelli maturati anteriormente alla pronuncia e in corso di erogazione.

Una statuizione siffatta si tradurrebbe quantomeno in un temporaneo, ma assai significativo impatto sulle finanze pubbliche in termini di fabbisogno di cassa; ciò che richiede di rimettere alla discrezionalità legislativa «la definizione della gradualità con cui il pur indefettibile intervento deve essere attuato» (sentenza n. 130 del 2023), al fine, costituzionalmente necessario, della eliminazione dei meccanismi dilatori in scrutinio (sentenza n. 32 del 2021).

12.4.- Spetta, pertanto al legislatore programmare una riforma che, pur anche nel segno della gradualità, dia continuità alle misure recentemente adottate, in modo da ristabilire, entro un orizzonte temporale definito e ragionevole, la fisiologica scansione dei pagamenti dei TFS, eventualmente distribuendo su più esercizi l'effetto di cassa correlato alla rimozione del differimento e della rateizzazione della corresponsione degli stessi.

12.5.- Per consentire al legislatore di assumere le relative decisioni questa Corte, valendosi dei propri poteri di gestione del processo costituzionale, ritiene necessario disporre il rinvio del giudizio in corso, fissando una nuova discussione delle questioni di legittimità costituzionale per l'udienza del 14 gennaio 2027, all'esito della quale potrà



essere valutata l'eventuale sopravvenienza di una novella legislativa che pianifichi la eliminazione dei meccanismi dilatori di cui si tratta «in conformità alle segnalate esigenze di tutela» (ordinanza n. 207 del 2018).

Nella vicenda in esame, in cui la tutela di diritti presidiati dalla garanzia costituzionale della giusta retribuzione, incidendo sulla corretta gestione dei flussi finanziari, involge scelte demandate, in linea di principio, al legislatore, lo «spirito di leale e dialettica collaborazione istituzionale» (ancora, ordinanza n. 207 del 2018; in senso conforme le ordinanze n. 97 del 2021 e n. 132 del 2020) rende doveroso consentire allo stesso legislatore di individuare le misure più idonee a contemperare la indifferibile necessità di un intervento legislativo al fine della *reductio ad legitimitatem* con l'esigenza di pianificare la distribuzione temporale dell'incremento del fabbisogno di cassa ad essa correlato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

rinvia all'udienza pubblica del 14 gennaio 2027 la trattazione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 febbraio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 5 marzo 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260025

N. 26

Sentenza 14 gennaio - 9 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Prestazioni di specialistica ambulatoriale da privato già incluse nei LEA - Applicazione di tariffe superiori a quelle fissate a livello nazionale dal d.m. 25 novembre 2024, con risorse a proprio carico - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dell'obbligo di copertura delle spese - Inammissibilità della questione.

Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Prestazioni di specialistica ambulatoriale da privato già incluse nei LEA - Applicazione di tariffe superiori a quelle fissate a livello nazionale dal d.m. 25 novembre 2024, con risorse a proprio carico - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei limiti statutari - Inammissibilità della questione.

Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Prestazioni di specialistica ambulatoriale da privato già incluse nei LEA - Applicazione di tariffe superiori a quelle fissate a livello nazionale dal d.m. 25 novembre 2024, con risorse a proprio carico - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione siciliana 10 giugno 2025, n. 26, art. 6.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione siciliana 10 giugno 2025, n. 26 (Variazioni urgenti al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2025 e per il triennio 2025-2027), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'8 agosto 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione siciliana;

udita nell'udienza pubblica del 14 gennaio 2026 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;

uditi l'avvocato dello Stato Fabio Tortora per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Nicola Dumas per la Regione siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 14 gennaio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato e depositato in data 8 agosto 2025, iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 81, terzo comma, della Costituzione, nonché in riferimento alle «competenze statutarie», questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione siciliana 10 giugno 2025, n. 26 (Variazioni urgenti al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2025 e per il triennio 2025-2027). La disposizione impugnata stabilisce che «[a]l fine di assicurare l'equità di accesso alle prestazioni da parte degli assistiti e garantire la congruità dei valori economici tariffari di talune prestazioni di cui al decreto del Ministro della Salute 25 novembre 2024, recepito con decreto assessoriale n. 1559 del 20 dicembre 2024, ai sensi del comma 322 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2024, n. 207 e successive modificazioni è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2025, la spesa di 15.000 migliaia di euro da iscrivere alla Missione 13 «Tutela della salute», Programma 2 «Servizio sanitario regionale - finanziamento aggiuntivo corrente per livelli di assistenza superiori ai LEA» [livelli essenziali di assistenza]», disponendo ulteriormente che «[c]on decreto dell'Assessore regionale per la salute, da emanarsi, previo parere della VI Commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le variazioni tariffarie di cui al comma 1 e le modalità di riparto delle risorse finanziarie tra le aziende sanitarie provinciali» e che «[l]'autorizzazione di spesa di cui al comma 1 è destinata ad incrementare la spesa regionale per l'assistenza specialistica ambulatoriale da privato per l'anno 2025».

2.- Il ricorso premette che, per alcune prestazioni di specialistica ambulatoriale erogate sul territorio regionale, il richiamato art. 6 della legge reg. siciliana n. 26 del 2025 avrebbe previsto l'applicazione di tariffe superiori a quelle nazionali fissate dal decreto del Ministro della salute, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 25 novembre 2024 (Definizione delle tariffe relative all'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica), autorizzando, ai sensi dell'art. 1, comma 322, della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027), uno stanziamento di 15 milioni di euro



a valere su risorse del bilancio regionale (Missione 13 «Tutela della salute», Programma 2 «Servizio sanitario regionale - finanziamento aggiuntivo corrente per i livelli di assistenza superiori ai LEA»), nonostante la vigente normativa in materia di limiti alla spesa per acquisti da privato accreditato già contempli, per il 2025, un aumento della soglia rispetto all'anno precedente tale da garantire alla Regione siciliana «un margine ulteriore di spesa di 15,914 milioni di euro per acquisto di assistenza specialistica ambulatoriale da privato» che «risulterebbe capiente per accogliere gli oneri conseguenti alla maggiorazione tariffaria previsti dalla norma regionale [...]» (art. 1, comma 277, della legge n. 207 del 2024; art. 1, comma 233, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026»). Inoltre, nell'autorizzare una spesa destinata all'assistenza specialistica ambulatoriale da privato, la disposizione impugnata non considererebbe che gli «effetti dell'intervento regionale ricadrebbero necessariamente anche sulla remunerazione delle strutture pubbliche, in relazione alla quale non si prevede apposita copertura finanziaria».

2.1.- Ciò premesso, il ricorso rileva che la Regione siciliana è sottoposta alla disciplina del piano di rientro dal disavanzo sanitario (art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005») e che, di conseguenza, ai sensi dell'art. 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), la stessa è «chiamata ad abrogare i provvedimenti legislativi che contrastino con l'attuazione del piano di rientro» e, come anche affermato da questa Corte, «non può erogare livelli di assistenza superiori ai LEA» (viene citata la sentenza n. 1 del 2024). Inoltre, ai sensi dell'art. 15, comma 17, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, così come recentemente modificato dall'art. 1, comma 322, della legge n. 207 del 2024 (legge di bilancio per il 2025), la regione che intenda stabilire importi tariffari superiori alle tariffe massime nazionali dovrebbe comunque sottoporre la programmazione annuale previsionale al Tavolo di monitoraggio, dando evidenza dell'impatto derivante dall'incremento delle tariffe, così che possa essere verificato il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario del settore sanitario. Senonché, la Regione siciliana non avrebbe attuato gli «adempimenti propedeutici alla fruizione della deroga in oggetto» né avrebbe «fornito alcuna evidenza degli impatti eventualmente derivanti a consuntivo in caso di mancato rispetto dell'equilibrio di bilancio del SSR». Per di più, dal conto economico consolidato preventivo 2025, trasmesso il 17 marzo 2025, risulterebbe «un disavanzo del SSR pari a 216,790 milioni di euro, in assenza di ogni evidenza dell'impatto derivante dall'incremento delle tariffe oltre il massimo nazionale». Pertanto, come già reso noto alla Regione «in sede di riunioni di monitoraggio il 9 aprile 2025 da parte dei competenti Tavoli tecnici», non sussisterebbero nel caso di specie le «condizioni indicate dalla legge nazionale», in quanto «il conto economico preventivo consolidato del primo trimestre 2025 depositato dalla Regione al sistema informativo del Ministero della salute (Nuovo Sistema Informativo Sanitario - NSIS) risulta in disavanzo» e «la Regione non ha presentato un Programma operativo adottato e valutato positivamente dai Tavoli tecnici». In altri termini, non risulterebbero garantite «né la copertura dei nuovi costi indotti dalla legge regionale» né «la compatibilità con il Piano di rientro».

In definitiva, il ricorso contesta che la disposizione impugnata «eccede dalle competenze statutarie e contrasta con la disciplina statale sopra richiamata, espressione del principio di coordinamento della finanza pubblica, e quindi con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione», rimarcando come la giurisprudenza costituzionale, a far data dalla sentenza n. 100 del 2010, sia consolidata «nel riconoscere la violazione del principio in materia di coordinamento della finanza pubblica per tutte le norme regionali che si pongono in contrasto con il Piano di rientro».

2.2.- Con un secondo motivo, il ricorso censura la disposizione impugnata per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. «in relazione alle problematiche di copertura sopra menzionate».

3.- In data 8 settembre 2025 si è costituita in giudizio la Regione siciliana, chiedendo di dichiarare il ricorso inammissibile e, comunque, non fondato.

In via preliminare, la Regione ha eccepito l'inammissibilità del ricorso deducendo come esso «si limit[i] ad affermare che, trattandosi di materia sanitaria e di profili finanziari riservati alla competenza statale, la disposizione regionale sarebbe per ciò solo incostituzionale» e che mancherebbe, pertanto, «un reale sviluppo argomentativo che dimostri l'effettiva incidenza della legge impugnata sulle competenze statali o un concreto pregiudizio ai livelli essenziali di assistenza uniformemente garantiti sul piano nazionale». Più precisamente, il ricorrente non avrebbe assolto all'onere motivazionale richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte, «avendo limitato la censura ad affermazioni apodittiche sulla competenza statale in materia sanitaria e finanziaria, senza dimostrare in concreto in che modo la disposizione impugnata determini un vulnus all'uniformità dei livelli essenziali di assistenza o un reale pregiudizio ai vincoli di contenimento della spesa».



3.1.- Nel merito, l'art. 6 della legge reg. siciliana n. 26 del 2025 rappresenterebbe la risposta a una criticità del decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 25 novembre 2024, il quale, riducendo sensibilmente le tariffe di alcune prestazioni sanitarie, avrebbe reso «difficile la sostenibilità economica per le strutture private accreditate e creando così un rischio effettivo di contrazione dell'offerta dei cittadini». Per «evitare che tale riduzione si traducesse in un pregiudizio per i livelli di assistenza», la Regione avrebbe quindi autorizzato per l'esercizio finanziario 2025 uno stanziamento di 15 milioni di euro a carico del proprio bilancio, iscritto alla Missione 13, Programma 2, «destinato a garantire una maggiore remunerazione di prestazioni che già rientrano nei livelli essenziali di assistenza e che sono già oggetto di tariffazione statale», demandando la concreta applicazione della norma a un successivo decreto assessoriale, «volto a definire un paniere selettivo e circoscritto alle sole branche maggiormente penalizzate dalla revisione tariffaria statale, come la medicina di laboratorio e la cardiologia (All. n.1)».

Secondo la difesa regionale, la disposizione in esame troverebbe fondamento nell'art. 117, terzo comma, Cost., che attribuisce alle regioni competenza legislativa concorrente in materia di tutela della salute e, pertanto, la Regione siciliana avrebbe legittimamente esercitato la propria potestà normativa «senza introdurre nuove prestazioni estranee ai livelli essenziali, ma limitandosi a intervenire sulla misura della remunerazione, in modo mirato e temporalmente circoscritto, con l'unico obiettivo di assicurare l'effettiva erogazione di prestazioni già incluse nei livelli essenziali e dunque rientranti nel nucleo minimo dei diritti che lo Stato ha riconosciuto come esigibili».

3.2.- La disposizione impugnata rispetterebbe comunque anche i vincoli posti dall'art. 81, terzo comma, Cost. e dall'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), avendo «individuato in maniera puntuale i mezzi e le risorse a copertura della spesa, allocandole nel bilancio della Regione per l'anno 2025 e senza attingere al fondo sanitario nazionale, destinato a finalità ulteriori». Parimenti, sarebbe rispettosa degli impegni derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario, in quanto «[l]e risorse impegnate sono aggiuntive e gravano esclusivamente sul bilancio regionale, senza alterare gli equilibri concordati a livello statale», come avvalorato dal fatto che «la programmazione economica è stata già assestata nel 2025 attraverso il POCS 2025-2026 trasmesso tramite SiVeAS in data 8 aprile 2025 (All. n. 2) e mediante il Bilancio preventivo economico annuale consolidato del SSR, approvato con deliberazione di Giunta n. 121 del 24 aprile 2025 (All. n. 3)».

3.3.- A conferma della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento legislativo, la Regione rimarca che, in branche come la medicina di laboratorio e la cardiologia, si sarebbe registrata una riduzione tariffaria che incide sulla sostenibilità delle strutture private accreditate e che, poiché in Sicilia «la produzione ambulatoriale in medicina di laboratorio è per l'ottantuno per cento in capo a soggetti privati e le prestazioni di fisiokinesiterapia sono erogate per il novanta per cento da privati», senza un tempestivo correttivo a carico del bilancio regionale, «è concreto il rischio di contrazione dell'offerta e di allungamento dei tempi di accesso, con effetti discriminatori territoriali». In tale contesto, la maggiore remunerazione sancita dalla disposizione impugnata «è limitata, selettiva, temporalmente circoscritta e calibrata sull'obiettivo di garantire l'equità di accesso e la continuità dei livelli essenziali di assistenza». Né per evitare il paventato rischio basterebbero gli incrementi dei tetti di spesa disposti a livello statale per gli acquisti da privato (art. 1, comma 233, della legge n. 213 del 2023 e art. 1, comma 277, della legge n. 207 del 2024), i quali, pur incidendo positivamente sul sistema, risulterebbero comunque «insufficienti a compensare integralmente gli effetti prodotti dal nuovo nomenclatore tariffario, il quale ha determinato una riduzione significativa della remunerazione di talune prestazioni».

3.4.- Nel ribadire che la disposizione impugnata non introduce prestazioni ulteriori, ma interviene a garantire la sostenibilità di quelle già ricomprese nei livelli essenziali, assicurandone l'effettiva erogazione (e che pertanto è inconferente il richiamo alla sentenza di questa Corte n. 1 del 2024, secondo cui non sarebbe consentito alle regioni finanziare prestazioni estranee ai livelli essenziali), la difesa regionale rileva che il «disavanzo riportato nel Modello CE previsionale 2025 consolidato (All. n. 4) non può essere utilizzato quale parametro vincolante, poiché riflette dati provvisori e soggetti ad assestamento, formulati quando ancora non erano disponibili né le ipotesi di riparto del Fondo sanitario nazionale né la programmazione definitiva regionale» e che, infatti, nel mese di aprile 2025, «la Regione ha definito e assestato tali grandezze, raggiungendo l'equilibrio economico mediante il POCS 2025-2026, trasmesso tramite SiVeAS al tavolo degli adempimenti in data 8 aprile 2025, nonché attraverso il Bilancio preventivo economico annuale consolidato del SSR approvato con DGR n. 121 del 24 aprile 2025». «Proprio per questo motivo» - precisa la Regione - «la disposizione regionale sarà recepita negli strumenti programmatori aggiornati, con piena integrazione nei modelli CE e nei documenti contabili». In particolare, nella riunione del 31 luglio 2025, la Regione avrebbe già sottoposto ai «Tavoli ministeriali [...] una manovra operativa che prevede: da un lato, l'inserimento nei modelli CE programmatici del finanziamento a valere su fondi del bilancio regionale per il riconoscimento tariffario alle strutture private, con conseguente contabilizzazione degli oneri aggiuntivi per l'acquisto di prestazioni di specialistica ambulatoriale; dall'altro, la descrizione della manovra anche in relazione al riconoscimento della maggiorazione tariffaria alle strutture



pubbliche, le cui prestazioni troveranno copertura all'interno delle matrici di mobilità infraregionale». Pertanto, l'intervento legislativo regionale rappresenterebbe «un correttivo mirato, proporzionato e integralmente finanziato, che si colloca dentro la cornice del piano di rientro e della programmazione concordata con lo Stato, con la finalità esclusiva di rendere effettivi diritti già riconosciuti a livello nazionale».

3.5.- Infine, nel dare attuazione alla disposizione impugnata, la Regione avrebbe mantenuto un costante e trasparente confronto con le amministrazioni statali competenti e con la Presidenza del Consiglio dei ministri, come attesterebbero le numerose interlocuzioni formali avvenute tra marzo e luglio 2024 (vengono citate le note prot. n. 5888 del 14 marzo 2025, n. 34581 del 22 luglio 2025 e n. 35785 del 30 luglio 2025) e la già richiamata seduta «del 31 luglio 2025 del Tavolo di verifica». Il che confermerebbe il pieno rispetto del principio di leale collaborazione, attraverso una costante interlocuzione istituzionale «che ha garantito trasparenza, coerenza programmatica e pieno coordinamento tra livello statale e regionale».

4.- In vista dell'udienza pubblica, solo la Regione ha depositato memoria, insistendo sulle proprie tesi ed evocando i principi di ragionevolezza, proporzionalità ed effettività dei diritti sociali.

5.- In prossimità della stessa udienza, questa Corte, ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, ha chiesto alle parti di chiarire «[...] quali siano stati gli esiti della richiamata seduta del 31 luglio 2025 [e] delle valutazioni/verifiche compiute in sede di monitoraggio dai ministeri della Salute e dell'Economia e delle Finanze, ovvero dai competenti tavoli tecnici, anche prima dell'adozione della legge regionale n. 26 del 2025, in ordine al prefigurato aumento delle tariffe regionali per l'assistenza specialistica ambulatoriale», nonché se, oltre all'accordo stipulato in data 31 luglio 2007 e approvato con decreto assessorile del 6 agosto 2007, «tra la Regione Siciliana e i ministeri della Salute e dell'Economia e delle Finanze siano stati stipulati ulteriori accordi ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004».

5.1.- All'udienza pubblica del 14 gennaio 2026, le parti hanno risposto ai suddetti quesiti, ribadendo essenzialmente quanto già esposto rispettivamente nel ricorso e nell'atto di costituzione. L'Avvocatura generale dello Stato ha chiesto di poter depositare i verbali delle riunioni congiunte del «Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza» svoltesi rispettivamente il 9 aprile e il 31 luglio 2025. Alla richiesta non si è opposta la Regione e questa Corte ha, pertanto, autorizzato il deposito dei suddetti atti. Nel verbale della riunione del 9 aprile 2025 si dà atto che la Regione avrebbe comunicato la propria intenzione di «rivedere in aumento talune tariffe relative al laboratorio analisi», ma che i «Tavoli» avrebbero rilevato come la stessa non avesse rispettato le condizioni richieste dall'art. 1, comma 322, della legge n. 207 del 2024 per le ipotesi di scostamento delle tariffe regionali da quelle nazionali. Nel verbale della riunione del 31 luglio 2025 si dà, invece, atto dell'approvazione, nelle more, della legge reg. siciliana n. 26 del 2025 oggetto del presente giudizio, evidenziando le criticità che il Presidente del Consiglio dei ministri ha denunciato nel proprio ricorso.

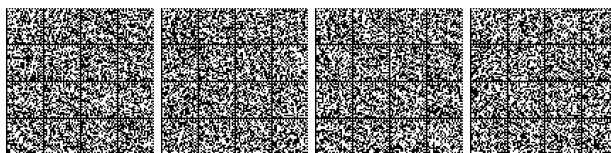
Considerato in diritto

6.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 30 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. siciliana n. 26 del 2025.

6.1.- Il primo motivo di ricorso censura la disposizione per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., assumendo che essa, nell'eccedere le competenze statutarie e nel contrastare con la disciplina statale espressione del principio di coordinamento della finanza pubblica (artt. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311; 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e 1, comma 322, della legge 30 dicembre 2024, n. 207, che modifica l'art. 15, comma 17, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito), avrebbe previsto per l'anno 2025 l'applicazione di tariffe per prestazioni di specialistica ambulatoriale da privato superiori a quelle fissate a livello nazionale dal decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 25 novembre 2024, senza che la Regione avesse dato evidenza dell'impatto derivante dal suddetto incremento tariffario e del rispetto dell'equilibrio di bilancio economico-finanziario del Servizio sanitario regionale e senza che il programma operativo fosse stato valutato positivamente dai competenti Tavoli tecnici, sicché non risulterebbero garantite «né la copertura dei nuovi costi [...] né la compatibilità con il Piano di rientro» dal disavanzo sanitario al quale la Regione è sottoposta.

6.2.- Il secondo motivo di ricorso denuncia la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. «in relazione alle problematiche di copertura sopra menzionate» (ossia quelle già dedotte in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.).

6.3.- Nel costituirsi in giudizio, la Regione siciliana ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità del ricorso, assumendo che la difesa statale non avrebbe dimostrato «in che modo la disposizione impugnata determini un vulnus all'uniformità dei livelli essenziali di assistenza o un reale pregiudizio ai vincoli di contenimento della spesa».



6.4.- Nel merito la resistente ha confutato le dedotte censure, rilevando che la disposizione impugnata sarebbe preordinata a garantire, con risorse proprie della Regione e non a carico del Fondo sanitario regionale, l'effettività dei LEA a fronte dell'intervenuta riduzione delle tariffe nazionali di alcune prestazioni sanitarie per opera del richiamato d.m. 25 novembre 2024. In particolare, osserva che la disposizione non ha introdotto nuove prestazioni estranee ai livelli essenziali individuati dall'ordinamento statale, essendosi limitata «a intervenire sulla misura della remunerazione, in modo mirato e temporalmente circoscritto», al solo fine di «assicurare l'effettiva erogazione di prestazioni già incluse nei livelli essenziali e dunque rientranti nel nucleo minimo dei diritti che lo Stato ha riconosciuto come esigibili». Essa troverebbe pertanto fondamento nella competenza legislativa regionale concorrente in materia di tutela della salute. La Regione ha altresì esposto di aver raggiunto l'equilibrio economico mediante il Programma operativo di consolidamento e sviluppo (POCS) 2025-2026 e il Bilancio preventivo economico annuale consolidato del SSR e di aver sempre mantenuto un costante e trasparente confronto con le competenti amministrazioni statali, nel rispetto del principio di leale collaborazione.

7.- Deve preliminarmente essere esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla Regione siciliana.

7.1.- L'eccezione è fondata con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Nel disporre la copertura finanziaria dei vari impegni previsti, l'art. 13 della legge reg. siciliana n. 26 del 2025 stabilisce che «[a]gli oneri derivanti dalle disposizioni della presente legge, pari a complessivi euro 52.237.092,02 per l'esercizio finanziario 2025 ed euro 10.932.000,00 per ciascuno degli esercizi finanziari 2026 e 2027, si provvede: a) per l'esercizio finanziario 2025 mediante l'incremento delle entrate di cui alla Tabella "A" annessa alla presente legge, per un importo pari ad euro 49.730.247,43, e mediante le variazioni apportate in riduzione alle Missioni e ai Programmi di cui alla Tabella "B" annessa alla presente legge, per un importo complessivo pari ad euro 2.506.844,59, di cui euro 6.844,59 quale riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui al comma 1 dell'articolo 20 della legge regionale 9 gennaio 2025, n. 1 - Tabella "A" - (Missione 20, Programma 3, capitolo 215704); b) per ciascuno degli esercizi finanziari 2026 e 2027 mediante le variazioni apportate in riduzione alle Missioni e ai Programmi di cui alla Tabella "B" annessa alla presente legge, per un importo complessivo pari ad euro 10.932.000,00 di cui euro 8.432.000,00 quale riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui al comma 1 dell'articolo 20 della legge regionale 9 gennaio 2025, n. 1 - Tabella "A" - (Missione 20, Programma 3, capitolo 215704)», indicando così una copertura basata su incrementi delle entrate e riduzioni di spesa.

Ciò non di meno, l'Avvocatura generale dello Stato non contesta la copertura finanziaria così come indicata dal citato art. 13, ma desume l'assenza di copertura unicamente dalle ragioni dedotte nei precedenti passaggi del ricorso con riferimento alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., limitandosi ad affermare che la disposizione impugnata sarebbe altresì in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., «in relazione alle problematiche di copertura sopra menzionate» e a osservare, in via generica e apodittica, che «gli effetti dell'intervento regionale ricadrebbero necessariamente anche sulla remunerazione delle strutture pubbliche, in relazione alla quale non si prevede apposita copertura finanziaria».

Non risulta, così, rispettato l'onere di adeguata motivazione che, come ripetutamente affermato da questa Corte, «si pone in termini rigorosi nei giudizi proposti in via principale, nei quali il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con argomentazioni chiare, complete e sufficientemente articolate (*ex multis*, sentenze n. 125 del 2023, n. 265, n. 259 e n. 135 del 2022, n. 170 del 2021 e n. 279 del 2020)» (sentenza n. 169 del 2024, punto 4 del Considerato in diritto).

7.2.- È del pari inammissibile, in quanto meramente accennata e dunque totalmente immotivata, la censura di eccedenza dalle competenze statutarie.

7.3.- Quanto alla dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., si osserva che, sebbene il ricorso sia particolarmente sintetico - e, come si dirà, impreciso - nella ricostruzione del quadro normativo e nel corredo argomentativo di supporto, ciò non impedisce di cogliere il nucleo essenziale dell'impugnazione, ravvisabile nell'asserito mancato rispetto delle prescritte condizioni per aumentare le tariffe massime stabilite a livello nazionale. L'eccezione d'inammissibilità va, pertanto, disattesa, considerato che, sia pur con le rilevate carenze, i termini della questione appaiono comprensibili e tali da consentire a questa Corte l'esercizio del suo sindacato (tra le molte, sentenze n. 286 e n. 54 del 2013).

8.- Passando al merito, occorre preliminarmente delimitare l'ambito esatto della questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Nell'argomentare la censura, il ricorrente afferma che la Regione siciliana è sottoposta alla disciplina del piano di rientro ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, ricordando che, ai sensi dell'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, essa è chiamata ad abrogare i provvedimenti legislativi che contrastano con l'attuazione del



suddetto piano e «non può erogare livelli di assistenza superiori ai LEA, come anche ricordato dalla Corte costituzionale (da ultimo con la Sentenza n. 1 del 2024)». Dalle riferite premesse generali sui vincoli derivanti dalla soggezione ai piani di rientro, la difesa statale trae quale diretta conseguenza, come anche rivelato dall'utilizzo della congiunzione «pertanto», la deduzione che l'«operazione» censurata sarebbe stata soggetta alla preventiva valutazione dei Tavoli tecnici di monitoraggio, in forza dell'art. 15, comma 17, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, e come modificato dall'art. 1, comma 322, della legge n. 207 del 2024, di cui peraltro si limita a richiamare e riportare soltanto i primi tre periodi (*infra*). È, dunque, evidente che, nella prospettiva del ricorso, l'unica ragione di contrasto della disposizione impugnata con l'art. 117, terzo comma, Cost., e, quindi, con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, risiederebbe nell'asserito mancato rispetto delle condizioni prescritte dal menzionato art. 15, comma 17.

9.- Alla luce di tali premesse la questione non è fondata.

9.1.- Per quanto qui interessa, il richiamato art. 15, comma 17, dispone invero, al primo periodo, che «[g]li importi tariffari, fissati dalle singole regioni, superiori alle tariffe massime di cui al comma 15 restano a carico dei bilanci regionali», ribadendo quanto già enunciato in via generale dall'art. 8-*sexies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421). Nel testo originario del suddetto comma, a tale periodo seguiva (soltanto) un secondo, il quale stabiliva che «tale disposizione [ossia la disposizione recata nel primo periodo] si intende comunque rispettata dalle regioni per le quali il Tavolo di verifica degli adempimenti, istituito ai sensi dell'articolo 12 dell'Intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano nella seduta del 23 marzo 2005, abbia verificato il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario del settore sanitario, fatto salvo quanto specificatamente previsto per le regioni che hanno sottoscritto l'accordo di cui all'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e successive modificazioni su un programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del Servizio sanitario regionale, per le quali le tariffe massime costituiscono un limite invalicabile».

La legge n. 207 del 2024 (legge di bilancio 2025), con l'art. 1, comma 322, (implicitamente) evocato come norma interposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, è intervenuta sulla disciplina in esame al dichiarato fine «di salvaguardare l'appropriatezza delle cure e l'equità nell'accesso alle stesse». Nella sua attuale formulazione, il comma 17 dell'art. 15 dispone che: «[g]li importi tariffari, fissati dalle singole regioni, superiori alle tariffe massime di cui al comma 15 restano a carico dei bilanci regionali. Tale disposizione si intende comunque rispettata dalle regioni per le quali il Tavolo di verifica degli adempimenti, istituito ai sensi dell'articolo 12 dell'Intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano nella seduta del 23 marzo 2005, abbia verificato il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario del settore sanitario. Qualora le regioni si avvalgano della deroga di cui al secondo periodo, le medesime regioni sottopongono al Tavolo di verifica degli adempimenti la programmazione annuale previsionale, nella quale è data evidenza dell'impatto derivante dall'incremento delle tariffe oltre il massimo e del rispetto dell'equilibrio economico-finanziario del servizio sanitario regionale. Per le regioni che hanno sottoscritto l'accordo di cui all'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, la valutazione è effettuata nell'ambito delle modalità attuative previste dall'accordo stesso. Le regioni che si sono avvalse della deroga di cui al secondo periodo sottopongono al Tavolo di verifica degli adempimenti, anche nell'ambito dell'esame dell'equilibrio di gestione del servizio sanitario regionale, la rendicontazione annuale che dia evidenza dell'impatto derivante dall'incremento delle tariffe oltre il massimo. Nel caso in cui, nell'ambito delle singole annualità, siano state applicate tariffe maggiorate rispetto al valore massimo nazionale e non si verifichi l'equilibrio di bilancio del servizio sanitario regionale, le regioni, nell'esercizio finanziario successivo, pongono in essere i necessari interventi di recupero. Alle medesime regioni è preclusa la facoltà di avvalersi della deroga di cui al secondo periodo nell'esercizio successivo a quello in cui è stato verificato il mancato raggiungimento dell'equilibrio di bilancio. Gli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, tengono conto di tali circostanze».

In definitiva, con il sopra ricordato obiettivo di «salvaguardare l'appropriatezza delle cure e l'equità nell'accesso alle stesse», la novella ha, per un verso, esplicitato il carattere derogatorio della disposizione di cui al secondo periodo («tale disposizione [id est quella del primo periodo, che, come sopra riportato, impone che gli aumenti delle tariffe massime nazionali operati dalle regioni restino a carico dei loro bilanci] si intende comunque rispettata dalle regioni per le quali il Tavolo di verifica degli adempimenti [...] abbia verificato il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario del settore sanitario»), specificandone le modalità applicative, e definendo gli effetti dell'applicazione delle tariffe maggiorate, qualora non si verifichi l'equilibrio di bilancio del Servizio sanitario regionale; e, per l'altro verso, eliminando la preclusione prevista nel testo originario, ha esteso l'applicazione della suddetta deroga, con i necessari adattamenti procedurali, alle regioni sottoposte ai piani di rientro.



Pertanto, alla luce della surriportata evoluzione normativa, diversamente dalla ricostruzione prospettata dal ricorrente e risultante pure dal verbale della «riunione congiunta del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza» del 31 luglio 2025, la disposizione di cui al primo periodo del vigente comma 17 del citato art. 15 non può essere letta nel senso di condizionare in ogni caso agli adempimenti di cui ai successivi periodi dello stesso comma il potere delle regioni di aumentare le tariffe delle prestazioni rientranti nei LEA.

9.2.- Al fine di individuare quando è necessario intraprendere la procedura derogatoria di cui a questi ultimi periodi, occorre chiarire l'effettiva portata della regola generale di cui al primo periodo con riferimento alla locuzione «a carico dei bilanci regionali». Interpretata in coerenza con il principio di autonomia finanziaria enunciato dall'art. 119 Cost., tale locuzione deve intendersi riferita alle ipotesi in cui le regioni utilizzano per l'aumento risorse proprie autonome e non espressamente sottratte, nemmeno per effetto del piano di rientro, alla loro disponibilità quanto alla relativa destinazione.

Così inteso, il vincolo a porre «a carico dei bilanci regionali» gli aumenti tariffari per i quali le regioni non intendano seguire la procedura di deroga garantisce, quindi, che, per le regioni in piano di rientro, le risorse del Fondo sanitario restino comunque destinate all'attuazione di tali piani, così da preservare il duplice obiettivo di equilibrio economico-finanziario del settore sanitario e di piena realizzazione dei LEA al quale gli stessi piani sono specificamente preordinati.

Del resto, è la stessa configurazione del diritto alla salute come diritto fondamentale, precisato nel perimetro del suo concreto godimento attraverso la determinazione dei LEA, a richiedere quale necessaria condizione per la sua attuazione un finanziamento sufficiente e adeguato a garantire l'effettività delle prestazioni sanitarie incluse nel relativo elenco. Come già affermato in più occasioni da questa Corte, «[è] in questo senso che deve essere ribadito il principio secondo cui, “una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo [il diritto alla prestazione sociale di natura fondamentale, esso] non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali” (sentenza n. 275 del 2016)» (sentenza n. 62 del 2020, punto 4.3. del Considerato in diritto).

9.3.- Nel caso di specie, come risulta anche dall'art. 13 della stessa legge reg. siciliana n. 26 del 2025 (sul quale, ancora, *infra*), l'aumento contemplato dalla disposizione impugnata grava su risorse regionali proprie (non soggette ai vincoli del piano di rientro) non tratte dal Fondo sanitario regionale, come quelle derivanti dall'incremento delle entrate dell'imposta di registro e delle tasse automobilistiche, che ne costituisce la prevalente fonte di finanziamento; ed è stato previsto in quanto ritenuto necessario al dichiarato fine di «assicurare l'equità di accesso alle prestazioni da parte degli assistiti e garantire la congruità dei valori economici tariffari di talune prestazioni di cui al decreto del Ministro della Salute 25 novembre 2024 [...]». La legittimità costituzionale della disposizione impugnata deve essere, pertanto, scrutinata con riferimento al primo periodo dell'art. 15, comma 17, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito e come modificato dall'art. 1, comma 322, della legge n. 207 del 2024, e non alla deroga di cui al suo secondo periodo (e di quelli che ne rappresentano lo sviluppo). Si è già chiarito al riguardo che, al di là di alcune incertezze che, a voler attribuire un improprio significato al termine «comunque», il testo originario poteva alimentare, l'attuale formulazione del comma 17 elimina ogni residuo dubbio, dal momento che, qualificando espressamente il secondo periodo come «deroga», concepisce il primo periodo come la regola generale. L'evocazione nel ricorso del secondo e del terzo periodo (ma il rilievo varrebbe anche per il quarto, specificamente dedicato alle regioni in piano di rientro, che peraltro la difesa statale neppure riporta né richiama), recanti rispettivamente la deroga e i connessi adempimenti procedurali, non appare pertanto conferente. La circostanza, si ribadisce, non contestata, che le risorse stanziare per l'aumento tariffario sono risorse proprie della regione, non previamente vincolate ad altre specifiche destinazioni, esclude, quindi, la dedotta violazione del comma 17.

9.4.- La disposizione impugnata rientra, peraltro, nel perimetro della competenza legislativa concorrente della Regione nella materia della tutela della salute. Come, infatti, più volte affermato da questa Corte, «l'intreccio tra profili costituzionali e organizzativi comporta che la funzione sanitaria pubblica venga esercitata su due livelli di governo: quello statale, il quale definisce le prestazioni che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire ai cittadini - cioè i livelli essenziali di assistenza - e l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento; quello regionale, cui pertiene il compito di organizzare sul territorio il rispettivo servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto degli standard costituzionalmente conformi» (sentenza n. 62 del 2020, punto 4.3. del Considerato in diritto). Ferma la competenza statale a definire i LEA in maniera uniforme sul territorio nazionale, alle regioni spetta, invero, la competenza a organizzare i rispettivi servizi sanitari con l'obiettivo di garantire la concreta attuazione delle prestazioni sanitarie individuate dallo Stato.

L'art. 6 della legge reg. siciliana n. 26 del 2025 non introduce ulteriori prestazioni rispetto a quelle individuate a livello statale, ma si limita a prefigurare un aumento delle tariffe per alcune prestazioni di specialistica ambulatoriale già incluse nei LEA, in un contesto normativo che consente alle regioni di aumentare le tariffe con risorse a loro carico,



quando ciò sia necessario per assicurare l'effettiva erogazione dei LEA statali. Come, infatti, emerge dalle difese della Regione e dai lavori preparatori della stessa legge reg. siciliana n. 26 del 2025, la ritenuta necessità di aumentare le tariffe «nasce dall'esigenza di garantire il rispetto [di tali] Livelli Essenziali [...], assicurando l'equità nell'accesso alle prestazioni da parte dei cittadini, nonché di mitigare le difficoltà registrate, in talune specialità, da parte delle strutture convenzionate con il Sistema sanitario regionale, atteso che il nuovo nomenclatore tariffario di cui al D.M. 25 novembre 2024 ha ridotto i valori tariffari di talune prestazioni specialistiche rispetto a quelli del previgente nomenclatore» (così, relazione del Governo regionale per la presentazione del disegno di legge recante «Variazioni urgenti al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2025 e per il triennio 2025-2027»). Il che conferma come la disposizione impugnata trovi fondamento nella competenza legislativa concorrente della Regione in materia di tutela della salute, oltre a giustificarsi, sul piano generale, in base al principio di autonomia finanziaria sancito nell'art. 119 Cost.

9.5.- Il ricorso non deduce ulteriori ragioni di contrasto della norma regionale impugnata con l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Come sopra ricostruito, il generico richiamo ai vincoli derivanti dalla sottoposizione al piano di rientro non integra alcun autonomo profilo di censura, poiché, nella prospettiva del ricorso, la loro evocazione è strumentale unicamente a prospettare l'asserito presupposto per l'applicazione delle condizioni di cui all'art. 15, comma 17, secondo e terzo periodo, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito e come modificato (periodi che, nell'erronea lettura proposta dalla difesa statale, varrebbero a integrare il primo periodo e non a individuarne una deroga). Del resto, se avesse voluto trarre dai suddetti vincoli degli autonomi profili di censura, il ricorrente, in osservanza dei doverosi oneri motivazionali, avrebbe dovuto illustrare il contenuto del piano di rientro dal disavanzo sanitario, così da individuare l'esatto punto di contrasto tra quest'ultimo e l'impugnata disposizione regionale (sentenza n. 161 del 2025, punto 3.2. del Considerato in diritto).

9.6.- Alla luce delle suesposte considerazioni, la censura di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «coordinamento della finanza pubblica», non è, dunque, fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione siciliana 10 giugno 2025, n. 26 (Variazioni urgenti al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2025 e per il triennio 2025-2027), promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. siciliana n. 26 del 2025, promossa, in riferimento alle competenze statutarie della Regione siciliana, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. siciliana n. 26 del 2025, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «coordinamento della finanza pubblica», dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

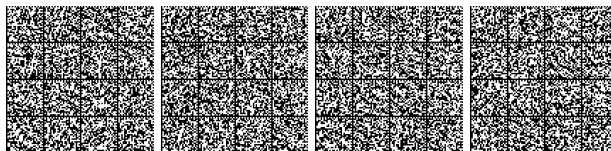
Maria Alessandra SANDULLI, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 27

Sentenza 28 gennaio - 10 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento - Giudizio di rinvio dopo l'annullamento da parte della Corte di cassazione - Incompatibilità a partecipare al giudizio di rinvio in capo al giudice dell'esecuzione che abbia pronunciato o concorso a pronunciare ordinanza di accoglimento o rigetto della richiesta di revoca (anche parziale) in sede esecutiva di sentenze irrevocabili di condanna emesse contro la stessa persona per il medesimo fatto - Omessa previsione - Disparità di trattamento e violazione del principio di terzietà e imparzialità del giudice - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice di procedura penale, artt. 34 e 623, comma 1, lettera *a*).
- Costituzione, artt. 3 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 34 e 623, comma 1, lettera *a*), del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Milano, sezione ottava penale, in composizione collegiale e in funzione di giudice dell'esecuzione, nel procedimento penale a carico di E.H. E.F., con ordinanza del 28 gennaio 2025, iscritta al n. 39 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione di E.H. E.F.;

udita nell'udienza pubblica del 28 gennaio 2026 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;

udito l'avvocato Fabio Targa per E.H. E.F.;

deliberato nella camera di consiglio del 28 gennaio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 28 gennaio 2025, iscritta al n. 39 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Milano, ottava sezione penale, in composizione collegiale e in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 111, secondo comma, della Costituzione, degli artt. 34 e 623, comma 1, lettera *a*), del codice di procedura penale, nella parte in cui «non prevedono l'incompatibilità a partecipare al giudizio di rinvio in capo al giudice dell'esecuzione che abbia pronunciato ordinanza di rigetto (o di accoglimento) della richiesta di revoca (anche parziale) ex art. 669 c.p.p. di sentenze di condanna irrevocabili emesse contro la stessa persona per il medesimo fatto», annullata con rinvio dalla Corte di cassazione.



1.1.- In punto di fatto, il giudice *a quo* riferisce che E.H. E.F., condannato con sentenza emessa dal Tribunale di Milano in composizione collegiale il 29 novembre 2007, confermata dalla Corte d'appello di Milano il 27 marzo 2009 e divenuta irrevocabile il 24 marzo 2010, per il reato di associazione finalizzata al traffico di stupefacenti di cui all'art. 74 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), ne aveva chiesto la revoca, ai sensi del citato art. 669 cod. proc. pen., in quanto aveva rilevato la configurabilità di un bis in idem rispetto alla condanna già emessa nei suoi confronti, per il reato associativo di cui allo stesso articolo, per un fatto da considerarsi, secondo la difesa, il medesimo, dal Tribunale ordinario di Genova il 30 gennaio 2006, confermata dalla Corte d'appello di Genova il 9 giugno 2008 e divenuta irrevocabile il 20 marzo 2009. A fondamento della domanda, il condannato aveva richiamato l'ordinanza del 7 maggio 2014, con cui il Tribunale di Milano aveva accolto analoga istanza avanzata dalla coimputata e propria coniuge, ritenendo che il delitto associativo giudicato con le due sentenze sopra indicate fosse il medesimo per identità di soggetti partecipanti, identità del ruolo rivestito dalla istante nelle due associazioni e per il medesimo contesto temporale delle condotte.

Il Collegio rimettente aveva negato la sussistenza del bis in idem, ma l'ordinanza reiettiva, impugnata dal condannato, era stata annullata con rinvio dalla Corte di cassazione, che l'aveva ritenuta erroneamente fondata sul «dato che i due procedimenti penali erano nati da due attività investigative compiute da organi differenti di polizia giudiziaria che avevano condotto a filoni di indagini autonome, afferenti l'uno all'importazione di cocaina dall'Olanda e l'altro all'importazione di hashish dal Marocco, così dando rilevanza alla diversità dell'oggetto del traffico accertato nei due processi», mentre avrebbe dovuto «approfondire il tema della “duplicità di entità associative”». La Corte di cassazione aveva, inoltre, ritenuto che non fossero state svolte «considerazioni adeguate con riferimento alla verifica del gruppo di associati risultati partecipi di entrambe le associazioni [...] sondando il ruolo svolto da ciascuno di questi e verificando se pienamente corrispondente in entrambe le consorterie criminali, anche con riguardo alla individuazione del livello apicale».

Gli atti erano stati, quindi, rinviati allo stesso Collegio rimettente (composto dalle medesime persone fisiche), per «dare conto dell'avvenuta analisi della fattispecie associativa compiuta nella corrispondente sentenza della fase cognitoria resa dal Tribunale di Milano e verificare se nell'ambito di quella associazione, per come in concreto accertata nella sua dimensione storico-naturalistica, intercettava e ricomprendeva - o meno - l'attività associata dal canto suo accertata, sempre in concreto, dal Tribunale di Genova» e, quindi, per «un nuovo esame del merito dei relativi provvedimenti per spiegare, con adeguata motivazione, la sussistenza - o meno - di due organismi associativi distinti e autonomi di cui [E.H. E.F.], nello svolgimento del ruolo apicale riconnesso alla sua condotta, abbia contemporaneamente fatto parte o, invece, due articolazioni della medesima compagine criminale».

Ritenendo di versare in situazione di incompatibilità, il Collegio giudicante aveva rimesso gli atti al magistrato designato per tale evenienza che, tuttavia, gli aveva nuovamente assegnato il giudizio di rinvio in applicazione dell'art. 623, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen., non ravvisando alcuna incompatibilità ai sensi dell'art. 34 dello stesso codice e rilevando che la decisione non verteva «in tema di rideterminazione [della] pena, né di quella che la Corte Costituzionale n. 7 del 2022 individua[va] come “parentesi cognitiva” della sede esecutiva».

1.2.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che, ove venisse accolta la questione sollevata, gli sarebbe precluso valutare nuovamente l'oggetto dell'istanza di revoca.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, nell'ordinanza di rimessione si osserva che l'approfondimento dei temi evidenziati dalla Corte di cassazione richiede al giudice del rinvio «un giudizio sostanzialmente di “merito” dato che la verifica dei presupposti per ritenere l'unicità o meno di due associazioni postula un non secondario esame sugli autori, sulle modalità e circostanze delle condotte anche attraverso le prove assunte e le intercettazioni acquisite», che il Collegio rimettente ha già svolto e che, «laddove fosse chiamato nuovamente a pronunciarsi sulla questione, non potrebbe che ribadire le proprie valutazioni già espresse nell'ordinanza annullata avendo già illustrato gli elementi di fatto in forza dei quali le due associazioni devono ritenersi distinte». Sostiene, infatti, che si tratta di «valutazioni che non possono non integrare gli estremi del “giudizio” che la previsione dell'art. 34 c.p.p. pone come limite al Giudice chiamato nuovamente a decidere e ciò anche se trattasi di annullamento di una ordinanza (e non di una sentenza)».

Le disposizioni censurate, pertanto, contrasterebbero sia con il principio dell'imparzialità e terzietà del giudice di cui all'art. 111, secondo comma, Cost., consentendo che a «(ri)pronunciarsi sulla istanza» presentata ai sensi dell'art. 669 cod. proc. pen. sia il «medesimo Tribunale che si è già espresso sulla stessa» (*recte*: i medesimi giudici-persone fisiche, che si siano già espressi nell'ordinanza annullata con rinvio dalla Corte di cassazione), sia con l'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento tra le fasi della cognizione e dell'esecuzione. Ciò in quanto, in sede di cognizione, laddove si tratti di decisioni attinenti alla valutazione di più sentenze di condanna emesse nei confronti della stessa persona per il medesimo fatto, l'annullamento con rinvio comporta, ai sensi dell'art. 623, comma 1, lettera *d*), cod. proc. pen., l'impossibilità per il medesimo giudice-persona fisica di pronunciarsi nuovamente sulla vicenda e che analoga incompatibilità è prevista dall'art. 34 cod. proc. pen.



2.- Non è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri.

Si è costituito in giudizio E.H. E.F., condannato istante nel procedimento *a quo*, insistendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, sulla base delle medesime argomentazioni svolte nell'ordinanza di rimessione.

Considerato in diritto

3.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 39 del 2025), il Tribunale di Milano, ottava sezione penale, in composizione collegiale e in funzione di giudice dell'esecuzione, dubita della legittimità costituzionale degli artt. 34 e 623, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen., nella parte in cui «non prevedono l'incompatibilità a partecipare al giudizio di rinvio in capo al giudice dell'esecuzione che abbia pronunciato ordinanza di rigetto (o di accoglimento) della richiesta di revoca (anche parziale) ex art. 669 c.p.p. di sentenze di condanna irrevocabili emesse contro la stessa persona per il medesimo fatto», annullata con rinvio dalla Corte di cassazione.

Le norme censurate violerebbero l'art. 111, secondo comma, Cost., in forza del quale il giudice deve essere terzo e imparziale, non aparendo tale l'organo giudicante (stessa persona fisica) che, dopo essersi pronunciato su una questione esprimendo un giudizio di merito - quale quello inerente all'accertamento del bis in idem - venga nuovamente chiamato a deciderla.

Sarebbe lesa, altresì, l'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento, quanto al regime dell'incompatibilità del giudice, tra le fasi della cognizione e dell'esecuzione, posto che, nell'ipotesi in cui un giudice abbia deciso con sentenza in fase cognitiva sulla sussistenza del bis in idem, l'annullamento con rinvio della sua decisione comporta, ai sensi dell'art. 623 cod. proc. pen., l'impossibilità per quel giudice di pronunciarsi nuovamente sulla vicenda, mentre ciò non avviene se il medesimo giudizio è espresso in sede esecutiva, e dunque mediante ordinanza.

4.- In via preliminare, al fine della esatta individuazione del petitum del giudizio incidentale, occorre, innanzitutto, precisare che, sebbene nell'ordinanza e nel dispositivo il giudice *a quo* abbia fatto riferimento all'intero art. 34 cod. proc. pen., il sospetto di illegittimità costituzionale riguarda, come chiaramente si evince dalla complessiva motivazione dell'ordinanza di rimessione, solo il suo comma 1, che disciplina le ipotesi di incompatibilità cosiddetta "verticale".

5.- Le questioni risultano rilevanti e, quindi, ammissibili.

L'incidente di legittimità costituzionale, infatti, è scaturito dalla richiesta del condannato di revocare una delle due sentenze di condanna irrevocabili emesse nei suoi confronti, sul presupposto che esse avrebbero ad oggetto lo stesso fatto. L'accertamento di tale presupposto, volto a evitare la violazione del divieto di bis in idem in sede esecutiva, è disciplinato dall'art. 669 cod. proc. pen., nel caso in cui vi siano più sentenze di condanna divenute irrevocabili pronunciate contro la stessa persona, per il medesimo fatto.

L'eventuale accoglimento della questione, quindi, determinando l'introduzione di una nuova causa di incompatibilità, precluderebbe al Collegio rimettente la possibilità di rivalutare la medesima istanza, già rigettata con ordinanza poi annullata con rinvio dalla Corte di cassazione, con la conseguente assegnazione del giudizio di rinvio a un collegio composto da diversi giudici-persone fisiche del Tribunale di Milano, in funzione di giudice dell'esecuzione.

5.1.- Il rimettente muove, inoltre, da una corretta premessa ermeneutica nell'affermare che le disposizioni censurate vanno interpretate nel senso che il giudizio di rinvio, a seguito dell'annullamento da parte della Corte di cassazione dell'ordinanza di rigetto o di accoglimento della richiesta di revoca, avanzata dal condannato ai sensi dell'art. 669 cod. proc. pen., possa essere celebrato innanzi allo stesso giudice persona fisica, che ha pronunciato l'ordinanza annullata.

Questa Corte, infatti, nella sentenza n. 7 del 2022, ha osservato che «con norma speciale rispetto all'art. 34, comma 1, cod. proc. pen., l'art. 623, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen., prevede che, in riferimento al giudizio di rinvio, "se è annullata un'ordinanza, la corte di cassazione dispone che gli atti siano trasmessi al giudice che l'ha pronunciata, il quale provvede uniformandosi alla sentenza di annullamento". Parimenti, lo stesso art. 623, comma 1, cod. proc. pen., alla lettera *d*), prevede che "se è annullata la sentenza di un tribunale monocratico o di un giudice per le indagini preliminari, la corte di cassazione dispone che gli atti siano trasmessi al medesimo tribunale"; ma aggiunge: "tuttavia, il giudice deve essere diverso da quello che ha pronunciato la sentenza annullata". Quest'ultima prescrizione, presente nella lettera *d*) e non anche nella lettera *a*) - quella secondo cui il giudice deve essere diverso da quello che ha pronunciato la sentenza annullata -, conferma la correttezza del presupposto interpretativo del giudice rimettente: ove oggetto di annullamento sia un'ordinanza e non già una sentenza, non opera tale più specifica prescrizione» (punto 3 del Considerato in diritto).



Alla luce di tale dato normativo, come già osservato con la sentenza n. 183 del 2013, «la giurisprudenza di legittimità ha, quindi, reiteratamente affermato che in sede di rinvio può provvedere lo stesso giudice-persona fisica che ha pronunciato l'ordinanza annullata», in particolare con riguardo all'ipotesi dell'annullamento con rinvio di ordinanze in materia di misure cautelari personali e dei provvedimenti del giudice dell'esecuzione, i quali assumono tipicamente la forma dell'ordinanza, ai sensi dell'art. 666, comma 6, cod. proc. pen. (punto 4 del Considerato in diritto). La medesima pronuncia, richiamata sul punto anche dalla citata sentenza n. 7 del 2022, ha, pertanto, qualificato come “diritto vivente” l'orientamento della giurisprudenza di legittimità che interpreta l'art. 623, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen., nel senso della possibile identità del giudice che ha pronunciato l'ordinanza annullata con il giudice del rinvio.

6.- Nel merito, la questione è fondata.

Il tema afferente ai limiti di operatività della incompatibilità cosiddetta “verticale”, con specifico riferimento all'incompatibilità a partecipare al giudizio di rinvio per il giudice dell'esecuzione che abbia pronunciato l'ordinanza annullata con rinvio dalla Corte di cassazione, è già stato sottoposto all'esame di questa Corte che, con le richiamate sentenze n. 183 del 2013 e n. 7 del 2022, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale degli artt. 34, comma 1, e 623, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen.

In particolare, la prima ha ritenuto confliggente con gli artt. 3 e 111, secondo comma, Cost. la mancata previsione dell'incompatibilità a «partecipare al giudizio di rinvio dopo l'annullamento [per] il giudice che [abbia] pronunciato o concorso a pronunciare ordinanza di accoglimento o rigetto della richiesta di applicazione in sede esecutiva della disciplina del reato continuato, ai sensi dell'art. 671 cod. proc. pen.», nonché «della richiesta di applicazione in sede esecutiva della disciplina del concorso formale, ai sensi dell'art. 671 dello stesso codice», dal momento che tale lacuna determina una incongruenza interna tra la *ratio* dell'art. 671 cod. proc. pen. e i suoi effetti.

La seconda pronuncia ha ritenuto contrastante con i medesimi parametri la mancata previsione «che il giudice dell'esecuzione deve essere diverso da quello che ha pronunciato l'ordinanza sulla richiesta di rideterminazione della pena, a seguito di declaratoria di illegittimità costituzionale di una norma incidente sulla commisurazione del trattamento sanzionatorio, annullata con rinvio dalla Corte di cassazione».

In entrambi i casi, questa Corte, dopo aver ribadito il costante orientamento secondo il quale «le norme sull'incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento, di cui all'art. 34 cod. proc. pen., presidiano i valori della sua terzietà e imparzialità, attualmente oggetto di espressa previsione nel secondo comma dell'art. 111 Cost.», al fine di «evitare che la decisione sul merito della causa possa essere o apparire condizionata dalla “forza della prevenzione” - ossia dalla naturale tendenza a confermare una decisione già presa o a mantenere un atteggiamento già assunto - scaturente da valutazioni cui il giudice sia stato precedentemente chiamato in ordine alla medesima res iudicanda» (sentenza n. 183 del 2013, punto 4 del Considerato in diritto, e nello stesso senso sentenza n. 7 del 2022, punto 4.2. del Considerato in diritto), ha ritenuto che l'accertamento demandato al giudice dell'esecuzione avesse caratteristiche «eccezionali», integrando un «frammento di cognizione inserito nella fase di esecuzione penale» (ancora sentenza n. 183 del 2013, punto 6 del Considerato in diritto).

In particolare, tale «frammento di cognizione» è stato ravvisato ove il giudice dell'esecuzione sia chiamato a verificare la sussistenza di un medesimo disegno criminoso, trattandosi di accertamento che - essendo volto a verificare che «l'interessato, prima di dare inizio alla serie criminosa, abbia avuto una rappresentazione, almeno sommaria, dei reati che si accingeva a commettere e che detti reati siano stati ispirati ad una finalità unitaria - implica [...] valutazioni tecnico-giuridiche attinenti al fatto, tanto sul piano teorico che su quello operativo, avuto riguardo al materiale probatorio da scrutinare», comportando, altresì, «l'apertura di una evidente breccia nel principio di intangibilità del giudicato» (sentenza n. 183 del 2013, punto 6 del Considerato in diritto).

Ad analoga conclusione questa Corte è giunta con riferimento all'ipotesi in cui il giudice dell'esecuzione sia chiamato a rideterminare la pena in ragione della dichiarazione di illegittimità costituzionale che, riguardando la misura della pena edittale, rende recessivo il giudicato penale sul punto. Anche in questo caso, infatti, «[n]on si tratta di una operazione da condurre alla stregua di criteri oggettivi, di mero riproporzionamento automatico della pena già quantificata in sede di cognizione, nell'ambito della diversa cornice edittale, in quanto [...] il giudice deve effettuare una nuova valutazione alla stregua dei parametri di cui agli artt. 132 e 133 cod. pen., per assicurare la finalità rieducativa della pena ai sensi dell'art. 27 Cost.», così esercitando, al pari del giudice della cognizione, «un potere discrezionale di commisurazione della pena per adeguare la risposta punitiva al fatto concreto» (sentenza n. 7 del 2022, punto 7 del Considerato in diritto).

7.- Il problema, invero, nel caso in esame, si pone perché, ai sensi dell'art. 666, comma 6, cod. proc. pen., il tipico provvedimento decisorio emesso dal giudice nel procedimento di esecuzione è l'ordinanza. Ma, ove l'annullamento con rinvio da parte della Corte di cassazione abbia a oggetto un'ordinanza, l'art. 623, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen. non prescrive, come la successiva lettera *d*) con riferimento alla sentenza di un tribunale monocratico o di un giudice per le indagini preliminari, che il giudice debba essere diverso da quello che ha pronunciato il provvedimento annullato.



Senonché, come emerge dalle due pronunce sopra citate, anche nell'ambito del procedimento di esecuzione può verificarsi il rischio che il giudice sia esposto alla "forza della prevenzione" allorché sia «chiamato a una valutazione che travalica la stretta esecuzione del giudicato e attinge, in via eccezionale, il livello della cognizione» (ancora sentenza n. 7 del 2022, punto 6 del Considerato in diritto).

Pertanto, nella verifica della ragionevolezza di un simile regime differenziato, non possono non essere considerate le eccezionali caratteristiche dell'intervento del giudice dell'esecuzione nell'accertamento della eventuale violazione del divieto di bis in idem.

8.- Giova, a tal proposito, ricordare che, ai sensi dell'art. 669, comma 1, cod. proc. pen., «[s]e più sentenze di condanna divenute irrevocabili sono state pronunciate contro la stessa persona per il medesimo fatto, il giudice ordina l'esecuzione della sentenza con cui si pronunciò la condanna meno grave, revocando le altre». La disposizione è finalizzata a garantire, anche nella fase esecutiva, l'applicazione del principio generale del ne bis in idem, che trova diretta espressione nell'art. 649, comma 1, cod. proc. pen., a mente del quale «[l]'imputato proscioltto o condannato con sentenza o decreto penale divenuti irrevocabili non può essere di nuovo sottoposto a procedimento penale per il medesimo fatto, neppure se questo viene diversamente considerato per il titolo, per il grado o per le circostanze [...]».

La giurisprudenza di legittimità, con orientamento ormai costante, ha chiarito che, ai fini della preclusione connessa al principio del ne bis in idem, la locuzione «medesimo fatto» va intesa come «coincidenza di tutte le componenti della fattispecie concreta oggetto dei due processi, onde il "medesimo fatto" esprime l'identità storico-naturalistica del reato, in tutti i suoi elementi costitutivi identificati nella condotta, nell'evento e nel rapporto di causalità, in riferimento alle stesse condizioni di tempo, di luogo e di persona» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 28 giugno-28 settembre 2005, n. 34655 e precedenti ivi richiamati).

Questa Corte ha già avuto modo di prendere atto che «[è] in questi termini, e soltanto in questi, in quanto segnati da una pronuncia delle sezioni unite, che l'art. 649 cod. proc. pen. vive nell'ordinamento nazionale» e che «si tratta di un'affermazione netta e univoca a favore dell'idem factum, sebbene il fatto sia poi scomposto nella triade di condotta, nesso di causalità, ed evento naturalistico». Ha, inoltre, precisato che «[a] condizione che tali elementi siano ponderati con esclusivo riferimento alla dimensione empirica, si è già testata favorevolmente la compatibilità di questo portato normativo con la nozione di fatto storico, sia nella sua astrattezza, sia nella concretezza attribuita dalla consolidata giurisprudenza europea» e che «l'evento non potrà avere rilevanza in termini giuridici, ma assumerà significato soltanto quale modificazione della realtà materiale conseguente all'azione o all'omissione dell'agente». Poi, quanto all'orientamento minoritario, che vorrebbe tener conto «non solo [del]la dimensione storico-naturalistica del fatto ma anche [di] quella giuridica; ovvero [delle] implicazioni penalistiche dell'accadimento», questa Corte ha affermato che «[q]ueste e altre simili formule celano un criterio di giudizio legato all'idem legale, che non è compatibile, né con la Costituzione, né con la CEDU, sicché è necessario che esso sia definitivamente abbandonato» (sentenza n. 200 del 2016, punto 8 del Considerato in diritto).

9.- Sicché, nel decidere sull'istanza di revoca ai sensi dell'art. 669 cod. proc. pen., il giudice dell'esecuzione non può limitarsi alla verifica dell'idem legale, essendo tenuto a confrontare tutti gli elementi costitutivi del reato, con riguardo alle circostanze di tempo, di luogo e di persona. Ove, poi, tali elementi non emergano in modo preciso né dalla sentenza né dal capo di imputazione, la giurisprudenza di legittimità valorizza il potere-dovere del giudice dell'esecuzione di «interpretare il giudicato e di renderne espliciti il contenuto e i limiti, ricavando dalla sentenza irrevocabile tutti gli elementi, anche non chiaramente espressi, che siano necessari per le finalità esecutive», evidenziando, altresì, che «[c]on specifico riguardo al tempus commissi delicti, che sia stato indicato in modo impreciso e senza riferimenti fattuali nel capo di imputazione, il giudice dell'esecuzione può prendere conoscenza del contenuto della sentenza e, occorrendo, degli atti del procedimento, per ricavarne tutti gli elementi da cui sia possibile desumere l'effettiva data del reato, la cui determinazione sia rilevante ai fini della decisione che gli è demandata» (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 15 aprile-11 luglio 2014, n. 30609 e precedenti ivi richiamati).

Tale accertamento, pur svolgendosi nella fase esecutiva, richiede valutazioni che travalicano la stretta esecuzione del giudicato (sia pure lato sensu intesa) delle pronunce di condanna delle quali si discute e attingono il livello della cognizione, poiché non si tratta di un'operazione da compiere alla stregua di criteri puramente oggettivi, ma implica valutazioni tecnico-giuridiche che, seppur ai soli fini del rispetto del ne bis in idem, non possono prescindere dallo scrutinio del materiale probatorio.

Del resto, proprio nel giudizio *a quo*, la Corte di cassazione ha annullato con rinvio l'ordinanza emessa dal collegio rimettente e, al fine di accertare se le due condanne riportate dall'istante, entrambe per il reato di associazione finalizzata al traffico di stupefacenti di cui all'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990, riguardino il medesimo fatto storico-naturalistico, ha richiesto un nuovo «esame del merito» dei due provvedimenti, al fine di «acclarare e spiegare con adeguata motivazione l'evenienza - o meno - di una pluralità di fatti di reato [...] vale a dire, se siano identificabili



due organismi associativi distinti e autonomi a cui [E.H. E.F.], nello svolgimento del ruolo apicale riconnesso alla sua condotta, abbia contemporaneamente preso parte, ovvero si sia trattato, piuttosto, di due articolazioni della medesima compagine criminale», precisando che «quando risultino due associazioni criminali a cui il medesimo soggetto abbia prestato adesione, l'accertamento dell'esistenza di un'unica associazione o di distinte organizzazioni criminali costituisce una questione di fatto, da risolversi attraverso la disamina e la valutazione degli indici materiali emersi, da ponderare in modo congruo e conforme a logica, tenendo conto delle regole di esperienza rilevanti per il corrispondente apprezzamento» (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 19 giugno-9 ottobre 2024, n. 37181).

Inoltre, all'esito del riconoscimento dell'identità del fatto, il giudice dell'esecuzione si trova abilitato a intervenire sul trattamento sanzionatorio inflitto in sede cognitiva, potendo, in deroga al principio dell'intangibilità del giudicato, revocare condanne già emesse, sulla base dei criteri fissati dai commi 2 e seguenti dell'art. 669 cod. proc. pen.

10.- La decisione assunta dal giudice dell'esecuzione, integrando, dunque, un «frammento di cognizione» inserito nella fase esecutiva penale, presenta tutte le caratteristiche del «giudizio», così come delineate dalla giurisprudenza di questa Corte, che ritiene pregiudicante «ogni sequenza procedimentale - anche diversa dal giudizio dibattimentale - la quale [...] implichi una valutazione sul merito dell'accusa» (sentenza n. 224 del 2001, punto 2.2. del Considerato in diritto).

Sicché, la valutazione complessiva del fatto illecito che il suddetto giudice è tenuto a compiere per verificare se sia stato violato il divieto di bis in idem è idonea a integrare il «secondo termine della relazione di incompatibilità [...], espressivo della sede “pregiudicata” dall'effetto di “condizionamento” scaturente dall'avvenuta adozione di una precedente decisione sulla medesima res iudicanda» (sentenze n. 183 del 2013 e n. 7 del 2022).

Le norme censurate confliggono, dunque, con entrambi i parametri evocati dal rimettente (artt. 3, primo comma, e 111, secondo comma, Cost.).

11.- In conclusione, gli artt. 34, comma 1, e 623, comma 1, lettera a), cod. proc. pen. vanno dichiarati costituzionalmente illegittimi nella parte in cui non prevedono che, dopo l'annullamento da parte della Corte di cassazione, non possa partecipare al giudizio di rinvio il giudice che ha pronunciato o concorso a pronunciare ordinanza di accoglimento o di rigetto della richiesta di revoca (anche parziale) in sede esecutiva di sentenze irrevocabili di condanna emesse contro la stessa persona per il medesimo fatto, ai sensi dell'art. 669 del medesimo codice.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 34, comma 1, e 623, comma 1, lettera a), del codice di procedura penale nella parte in cui non prevedono che, dopo l'annullamento da parte della Corte di cassazione, non possa partecipare al giudizio di rinvio il giudice che ha pronunciato o concorso a pronunciare ordinanza di accoglimento o di rigetto della richiesta di revoca (anche parziale) in sede esecutiva di sentenze irrevocabili di condanna emesse contro la stessa persona per il medesimo fatto, ai sensi dell'art. 669 del medesimo codice.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Alessandra SANDULLI, *Redattrice*

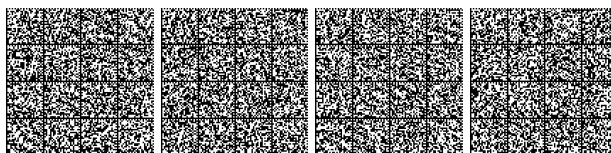
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 10 marzo 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260027



N. 28

Sentenza 12 gennaio - 10 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Patrocinio a spese dello Stato - Procedimento di mediazione finalizzata alle controversie civili e commerciali - Scelta del difensore - Possibilità, per la parte ammessa al patrocinio, di avvalersi soltanto di avvocati iscritti nell'apposito elenco istituito presso il consiglio dell'ordine del luogo ove ha sede l'organismo di mediazione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina dell'accesso al patrocinio a spese dello Stato nel processo civile nonché limitazione del diritto alla difesa - *Ius superveniens* modificativo della disposizione censurata - Restituzione degli atti al giudice *a quo*.

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 15-*quinquies*, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

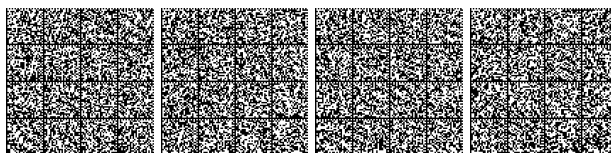
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15-*quinquies*, comma 3, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali), promosso dal Tribunale ordinario di Livorno, in composizione monocratica, nel procedimento vertente tra A. B. e Ministero della giustizia, con ordinanza del 22 aprile 2024, iscritta al n. 158 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Udito nella camera di consiglio del 12 gennaio 2026 il Giudice relatore Roberto Nicola Cassinelli;
deliberato nella camera di consiglio del 12 gennaio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 22 aprile 2024, iscritta al n. 158 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Livorno, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15-*quinquies*, comma 3, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali), introdotto dall'art. 7, comma 1, lettera *t*), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata).

Tale disposizione, nel testo oggetto di censura, prevede che nel procedimento di mediazione finalizzata alle controversie civili e commerciali la parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato possa nominare un avvocato scelto tra gli iscritti negli appositi elenchi degli avvocati istituiti presso i consigli dell'ordine del luogo ove ha sede l'organismo di mediazione competente.



2.- Il giudizio principale è stato introdotto, con ricorso in opposizione ai sensi dell'art. 99 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», dall'avvocato N. G. in proprio e quale difensore di A. B.

Quest'ultimo aveva chiesto al Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Livorno di essere ammesso al patrocinio a spese dello Stato, in relazione al procedimento di mediazione civile introdotto dal figlio minore L. B., indicando l'avvocato N. G. come proprio difensore.

L'istanza era stata inizialmente accolta; tuttavia, decidendo sulla richiesta di liquidazione del compenso depositata da L. B. dopo la conclusione del procedimento, il Consiglio dell'Ordine aveva respinto la richiesta di ammissione, osservando che il difensore nominato apparteneva al foro di Pisa.

3.- In via preliminare, il Tribunale ha qualificato il provvedimento opposto come revoca della precedente ammissione al patrocinio a spese dello Stato, ai sensi dell'art. 15-*novies* del d.lgs. n. 28 del 2010, poiché il Consiglio dell'Ordine ha dato atto dell'originaria insussistenza di un presupposto, costituito, per l'appunto, dall'iscrizione del difensore nominato nell'albo tenuto presso il consiglio dell'ordine territorialmente competente.

Posta tale premessa, e quanto alla rilevanza delle questioni, il rimettente osserva che la domanda dei ricorrenti si fonda unicamente sull'applicazione della disposizione censurata.

3.1.- In punto, poi, alla non manifesta infondatezza delle questioni, rileva anzitutto che tale disposizione è stata introdotta nell'ordinamento in seguito alla sentenza n. 10 del 2022 di questa Corte, con la quale sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi gli artt. 74, comma 2, 75, comma 1, e 83, comma 2, t.u. spese di giustizia nella parte in cui non prevedevano che la disciplina sul patrocinio a spese dello Stato si applicasse anche all'attività difensiva svolta nei procedimenti di mediazione obbligatoria, quando nel corso degli stessi è stato raggiunto un accordo, e che, in questi casi, alla liquidazione del compenso provveda l'autorità giudiziaria che sarebbe stata competente a conoscere della controversia.

Su tale base, il giudice *a quo* osserva che la disciplina del patrocinio a spese dello Stato nell'ambito della mediazione in materia civile e commerciale ricalca, nella sostanza, quella relativa al processo civile, eccezion fatta che per il requisito di ammissione previsto dalla norma censurata.

Nel processo civile, infatti, la parte ammessa al patrocinio può avvalersi anche di un avvocato iscritto a un consiglio dell'ordine diverso da quello del luogo in cui siede il giudice competente, con l'unico limite della non riconoscibilità, in tale caso, delle spese e indennità di trasferta previste dai parametri forensi.

3.2.- Da questa diversità di disciplina il rimettente fa derivare un contrasto della norma censurata con gli artt. 3 e 24 Cost.

In relazione al primo parametro, dopo aver premesso che il legislatore gode di ampia discrezionalità nella formazione degli istituti processuali, fra i quali l'accesso al patrocinio a spese dello Stato, con l'unico limite della non manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute, osserva che la diversità di disciplina dell'accesso al patrocinio in caso di mediazione, rispetto a quanto previsto in ambito giudiziale, non appare sorretta da alcuna valida giustificazione.

Tale diversità, inoltre, determinerebbe conseguenze paradossali nell'ipotesi di fallimento della mediazione; riexpandendosi, infatti, la facoltà della parte di avvalersi del proprio difensore di fiducia, anche esterno al foro del giudizio, si verificherebbe una «dispersione di conoscenza» in danno di quest'ultimo, il quale si troverebbe «all'oscuro di tutto ciò che ha fatto parte del procedimento di mediazione».

3.3.- Inoltre, e in via derivata, limitando la possibilità della parte di scegliere il proprio difensore, la norma censurata darebbe luogo a un'ingiustificata compressione del suo diritto alla difesa, condizionato da un'imposizione «non [...] strettamente funzionale a garantire il soggetto che rifiuti di avvalersi di tale diritto».

4.- Il rimettente conclude osservando che, nell'ipotesi di accoglimento delle questioni, il rischio di eventuali ricadute finanziarie sarebbe evitato ove si estendesse anche al procedimento di mediazione l'esclusione del riconoscimento delle spese e indennità di trasferta affrontate dal difensore estraneo al foro, prevista dalla disciplina dell'accesso al patrocinio a spese dello Stato nel processo civile.

Considerato in diritto

5.- Il Tribunale di Livorno, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dell'art. 15-*quinquies*, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2010, introdotto dall'art. 7, comma 1, lettera *t*), del d.lgs. n. 149 del 2022, a mente del quale, nel procedimento di mediazione finalizzata alle controversie civili e commerciali, la parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato può nominare un avvocato scelto tra gli iscritti negli appositi elenchi degli avvocati istituiti presso i consigli dell'ordine del luogo ove ha sede l'organismo di mediazione competente.



Ad avviso del rimettente, la norma realizzerebbe un'irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina dell'accesso al patrocinio a spese dello Stato nel processo civile - che non prevede alcuna limitazione quanto alla scelta del difensore da parte del soggetto non abbiente, fatta salva la non ripetibilità delle spese e dell'indennità di trasferta laddove la scelta ricada su un difensore estraneo al foro - e un'ingiustificata limitazione del diritto alla difesa della parte ammessa al patrocinio in caso di mediazione obbligatoria.

6.- In via preliminare, va rilevato che, successivamente all'ordinanza di rimessione, la disposizione censurata è stata modificata dall'art. 1, comma 1, lettera *p*), numero 3), del decreto legislativo 27 dicembre 2024, n. 216 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, in materia di mediazione civile e commerciale e negoziazione assistita), rubricato «Modifiche al decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28».

Tale intervento normativo ha soppresso nel comma 3 dell'art. 15-*quinquies* le parole «, istituiti presso i consigli dell'ordine del luogo del distretto dove ha sede l'organismo di mediazione competente individuato in conformità all'articolo 4, comma 1», e ha aggiunto il comma 3-*bis*, che così dispone: «[q]uando l'avvocato nominato dall'interessato è iscritto in un elenco di un distretto di corte d'appello diverso da quello in cui ha sede l'organismo di mediazione competente ai sensi dell'articolo 4, comma 1, non sono dovute le spese e le indennità di trasferta previste dai parametri forensi».

Questa modifica ha integrato il contenuto della norma censurata secondo il verso del dubbio di legittimità prospettato dal rimettente, poiché ha esteso al procedimento di mediazione obbligatoria la possibilità, per l'interessato, di farsi assistere da un difensore non iscritto all'elenco istituito nel luogo ove ha sede l'organismo di mediazione, con l'unico limite della non riconoscibilità delle spese e dell'indennità di trasferta.

6.1.- In conformità alla giurisprudenza di questa Corte, in presenza di disposizioni sopravvenute che modifichino o integrino le norme oggetto del dubbio di legittimità costituzionale, o che incidano su di esse, si impone la restituzione degli atti al giudice rimettente, per un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni, quando lo *ius superveniens* possa «condizionare l'applicabilità delle norme censurate nel procedimento *a quo*» (*ex plurimis*, ordinanze n. 55 del 2020 e n. 230 del 2019), ovvero muti in modo sostanziale «i termini della questione così come è stata posta dal giudice *a quo*» (sentenze n. 79 del 2019 e n. 125 del 2018; in tal senso anche sentenza n. 236 del 2018) o, comunque, intacchi «il meccanismo contestato» dal rimettente (sentenze n. 51 del 2019 e n. 194 del 2018).

6.2.- La disciplina sopravvenuta non contiene una disposizione transitoria, volta a regolarne l'applicabilità ai processi in corso, dal che dovrebbe inferirsi che essa spiega effetto solo dal momento della sua entrata in vigore, secondo il principio *tempus regit actum*.

Nondimeno, vi è motivo di ritenere che lo *ius superveniens* possa condizionare l'applicazione della norma censurata nel giudizio principale, avuto riguardo al fatto che la modifica normativa, incidendo sul procedimento volto ad accertare la sussistenza dei requisiti per l'accesso al patrocinio a spese dello Stato, pone una questione di diritto intertemporale che incide sulla disciplina di un procedimento giurisdizionale.

Infatti, come questa Corte ha più volte affermato, nel procedimento relativo all'ammissione al patrocinio dei non abbienti «il giudice esercita una funzione giurisdizionale avente ad oggetto l'accertamento della sussistenza di un diritto, peraltro dotato di fondamento costituzionale» (sentenza n. 80 del 2020); e «i provvedimenti nei quali si esprime tale funzione hanno il regime proprio degli atti di giurisdizione, revocabili dal giudice nei limiti e sui presupposti espressamente previsti, e rimuovibili, negli altri casi, solo attraverso gli strumenti di impugnazione» previsti a tale scopo (ordinanze n. 128 del 2016 e n. 144 del 1999).

6.3.- Il regime degli effetti temporali della modifica appare, dunque, meglio inquadrabile alla luce del principio *tempus regit processum*, in base al quale la disciplina applicabile al giudizio è quella vigente nel momento in cui viene accertato il diritto che vi è stato azionato, dimodoché la relativa decisione, in base a un criterio di attualità, tenga conto di tutti i mutamenti normativi intervenuti nel corso del processo.

Pertanto, non si pone un problema di retroattività o irretroattività della norma sopravvenuta, occorrendo piuttosto verificare, dall'angolo visuale degli interessi cui si riferisce la disciplina modificata, se tale norma li abbia incisi o, invece, lasciati intatti.

6.4.- Poste tali coordinate, e venendo al caso di specie, lo stesso rimettente ha qualificato il provvedimento impugnato nel giudizio *a quo* come revoca della precedente ammissione al patrocinio a spese dello Stato della parte coinvolta nella mediazione obbligatoria.

Tale provvedimento, in forza di quanto previsto dell'art. 15-*novies* del d.lgs. n. 28 del 2010, interviene qualora, successivamente all'ammissione, emerga il difetto - originario o sopravvenuto - di uno dei requisiti contemplati; detta circostanza, «da chiunque accertata, [...] è comunicata al consiglio dell'ordine che ha deliberato l'ammissione» (comma 1), il quale, «effettuate le verifiche ritenute necessarie, revoca l'ammissione e ne dà comunicazione all'interessato, all'avvocato e all'organismo di mediazione» (comma 3).



Contro il provvedimento di revoca, a norma del comma 4 del medesimo art. 15-*novies*, «l'interessato può proporre ricorso, entro venti giorni dalla comunicazione, avanti al presidente del tribunale del luogo in cui ha sede il consiglio dell'ordine che lo ha adottato».

6.5.- Con riguardo agli effetti della revoca, deve farsi applicazione della regola generale stabilita dall'art. 136, comma 3, t.u. spese di giustizia, che distingue a seconda del caso in cui la revoca intervenga per effetto delle modificazioni reddituali della parte ammessa al patrocinio o per altra ragione; nel primo caso, infatti, «[l]a revoca ha effetto dal momento dell'accertamento delle modificazioni reddituali, indicato nel provvedimento del magistrato; in tutti gli altri casi ha efficacia retroattiva».

Ne discende la considerazione che le condizioni per l'accesso al patrocinio a spese dello Stato diverse dai requisiti reddituali devono sussistere per l'intera durata del procedimento, vale a dire dal momento dell'ammissione della parte interessata fino a quello della liquidazione del compenso.

Pertanto, laddove, come avvenuto nella fattispecie oggetto del giudizio presupposto, tale revoca sia stata impugnata, il provvedimento del giudice che decide sull'impugnazione ha natura costitutiva, poiché è volto ad accertare se, con riferimento all'intero segmento temporale interessato dal procedimento, sussistano o meno le condizioni volute dal legislatore perché la parte che lo richiede possa accedere al patrocinio dei non abbienti.

Ciò conduce a ritenere che la revoca disposta nel corso del procedimento di ammissione al patrocinio a spese dello Stato diventi definitiva soltanto quando si consolida, per effetto di una decisione inoppugnabile o perché è scaduto il termine per impugnarla.

In altri termini, poiché nel caso di specie il legislatore ha abrogato la previsione di un requisito stabilito per l'accesso della parte al patrocinio a spese dello Stato - vale a dire la nomina di un avvocato interno al foro della mediazione - e tale abrogazione è intervenuta mentre è ancora in corso, nel giudizio *a quo*, il procedimento volto ad accertare la legittimità della revoca disposta per l'originaria mancanza di tale requisito, lo *ius superveniens* potrebbe spiegare efficacia sanante nell'ottica della domanda di accesso al patrocinio.

7.- Si impone, dunque, la restituzione degli atti al giudice *a quo*, al quale compete una rinnovata valutazione circa la rilevanza e - se del caso - la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate alla luce del mutato quadro normativo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Livorno, in composizione monocratica.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Roberto Nicola CASSINELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 10 marzo 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260028





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 33

*Ordinanza del 26 novembre 2025 del Tribunale di Brescia nel procedimento penale a carico di M. C.***Reati e pene – Furto in abitazione – Regime di procedibilità – Omessa previsione della procedibilità a querela della persona offesa.**

- Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), art. 2, e per l'effetto, art. 624-*bis* del codice penale.

Reati e pene – Furto in abitazione – Trattamento sanzionatorio – Omessa previsione che la pena comminata è diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.

- Codice penale, art. 624-*bis*.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI BRESCIA

SEZIONE PRIMA PENALE

In composizione monocratica, nella persona del giudice Mauroernesto Macca, ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento nei confronti di C.M., nato a ... (...) il ..., residente in ... (...), via ..., attualmente detenuto p.a.c., presso la Casa Circondariale di Brescia «Nerio Fischione», difeso di fiducia dall'avv. Adriano Spinelli del Foro di Brescia, imputato;

Per quanto in questa sede rileva:

2) per il delitto p. e p. dagli articoli 624-*bis* c.p. perché, al fine di trarne profitto, dopo essersi introdotto nello studio medico di ..., ubicato presso il reparto di odontoiatria degli ..., prelevava un *computer* portatile *Apple MacBook Air 13"* n. di serie ..., contenuto in uno zaino, e una confezione di vini pregiati, di proprietà del ..., e ne impossessava.

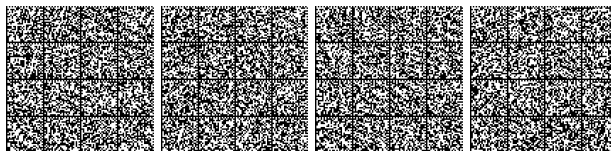
In..., il ...;

4) per il delitto p. e p. dagli articoli 624-*bis*, comma 1 e comma 3, 625, comma 1 n.2) c.p. perché, al fine di trarne profitto, dopo essersi introdotto negli spogliatoi dell'esercizio commerciale ..., prelevava dall'armadietto nella disponibilità di ..., previa effrazione del lucchetto che ne assicurava la chiusura, la somma in contanti di euro 50,00, contenuta in una borsa, e se ne impossessava. Con l'aggravante di aver commesso il fatto usando violenza sulle cose.

In ... (...), il ...;

5) per il delitto p. e p. dagli articoli 624-*bis*, comma 1 e comma 3, 625, comma 1 n. 2) c.p. perché, al fine di trarne profitto, dopo essersi introdotto all'interno dell'area *box* del condominio di via ..., aver posizionato una bicicletta in corrispondenza delle fotocellule del cancello carraio determinandone il suo mantenimento in posizione di apertura e aver riferito falsamente al condominio ..., che lo aveva interrogato in merito alla sua presenza, di essere stato autorizzato a raccogliere delle piantine dal giardino di una condomina non meglio indicata, prelevava una bicicletta marca Legnano modello Lerici dal *garage* di pertinenza dell'appartamento di proprietà di ... e se ne impossessava. Con l'aggravante di aver commesso il fatto valendosi di un mezzo fraudolento (per aver mantenuto in apertura il cancello carraio al fine di poter fuggire agevolmente e per aver fatto credere a ... di essere stato autorizzato ad accedere nell'edificio da un altro condomino);

10) per il delitto p. e p. dagli articoli 56, 624-*bis*, comma 1 c.p. perché, al fine di trarne profitto, si introduceva nell'abitazione di ... e rovistava all'interno di un mobile dell'ingresso, così compiendo atti idonei diretti in modo non equivoco ad impossessarsi di quanto ivi custodito, non riuscendo nell'intento per fatti indipendenti dalla sua volontà, venendo messo in fuga dalla proprietaria che, uditi dei rumori, si era messa ad urlare.



In ... (...), l'...

12) per il delitto p. e p. dall'art. 624-*bis* c.p. perché, al fine di trarne profitto, dopo essersi introdotto nell'abitazione di ..., prelevava un portafogli contenente documenti vari e la carta di debito n. ..., di proprietà della donna, e se ne impossessava.

In ... (...), l'...

15) per il delitto p. e p. dall'art. 624-*bis* c.p. perché, al fine di trarne profitto, dopo essersi introdotto nell'abitazione di ..., prelevava dalla camera da letto il telefono cellulare *Samsung Note 10* avente IMEI ... e ... e *Sim Card* con utenza ... di proprietà della donna e se ne impossessava; o, in alternativa, per il delitto p. e p. dall'art. 648 c.p. perché, al fine di trarne profitto, riceveva da persona rimasta ignota il predetto telefono cellulare, provento del delitto di furto in abitazione in danno della ...

In ... (...), il...

Con aggravio di recidiva reiterata, specifica, infraquinquennale e dopo esecuzione pena (art. 99, comma 4 c.p.).

Con richiesta di dichiarazione di professionalità nel delitto (art. 105 c.p.) e di conseguente applicazione della misura di sicurezza dell'assegnazione a una colonia agricola o ad una casa di lavoro per anni tre (articoli 216, 217 c.p.).

Letti gli atti del giudizio;

Vista la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa dell'imputato all'udienza del 17 settembre 2025;

OSSERVA

Con decreto del 29 aprile 2024, l'odierno imputato era citato a giudizio per rispondere di quindici capi di imputazioni, tra i quali — per quanto qui di interesse — molteplici accuse di furto in abitazione consumato e tentato.

All'udienza predibattimentale del 17 settembre 2025, il difensore dell'imputato depositava prova dell'invio di un assegno circolare alla persona offesa del reato di cui al capo 4). Inoltre, il medesimo anticipava la volontà del proprio assistito di presentare istanza di rito abbreviato.

Contestualmente, la difesa sollevava due questioni di legittimità costituzionale — meglio dettagliate nel prosieguo — e il giudice, attesa la complessità delle istanze sottoposte al suo sindacato, disponeva un rinvio all'udienza del 26 novembre 2025.

In data odierna, era data lettura della presente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale delle questioni incidentali sollevate dalla difesa, ritenute rilevanti e non manifestamente infondate per le seguenti ragioni.

Sulle questioni di legittimità costituzionale

Il difensore dell'imputato dubita della legittimità costituzionale:

1) dell'art. 2, decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, e per l'effetto dell'art. 624-*bis* c.p., per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui, modificando la procedibilità di taluni reati, non ha altresì introdotto la procedibilità a querela per il delitto di furto in abitazione di cui all'art. 624-*bis* c.p.;

2) dell'art. 624-*bis* c.p., per violazione degli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che la pena comminata possa essere diminuita, quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo il fatto risulti di lieve entità.

Sulla rilevanza della prima questione

La questione di legittimità costituzionale del regime di procedibilità del delitto di furto in abitazione si appalesa rilevante nel presente giudizio.

In primo luogo, la difesa dell'imputato ha depositato in atti prova dell'invio di un assegno circolare ad una delle persone offese dalle condotte per cui è processo. Stante l'astratta riconducibilità di tale condotta risarcitoria alla fattispecie di cui all'art. 162-*ter* c.p., il regime di procedibilità del reato in parola configura l'unico ostacolo alla valutazione di questo giudice in ordine alla congruità del risarcimento, ai fini di una possibile declaratoria di estinzione ai sensi della predetta norma.

In secondo luogo, conte correttamente evidenziato dalla difesa, la persona offesa del reato di cui al capo 10) ha reso una mera denuncia orale, senza aver manifestato alcuna volontà in ordine alla punizione del colpevole. Stante il difetto di querela, nonché il decorso del termine per proporla, la perseguibilità d'ufficio del delitto in parola costituisce unico discrimine tra la prosecuzione del giudizio e l'immediata definizione dello stesso perché l'azione penale non doveva essere iniziata.



Sulla rilevanza della seconda questione

In punto di rilevanza della seconda questione proposta dalla difesa, deve sottolinearsi la contestazione, nei confronti dell'imputato, della circostanza di cui all'art. 99, comma 4, c.p.

Ebbene, qualora la Corte adita ritenesse di pronunciarsi nei sensi auspicati dalla difesa, l'attenuante speciale così introdotta consentirebbe il giudizio di bilanciamento con la contestata aggravante, con i conseguenti effetti *in bonam partem*.

Sulla non manifesta infondatezza della prima questione

Preliminarmente, come sottolineato dalla difesa dell'imputato, deve rilevarsi come, con la sentenza n. 9/2025, la stessa Corte costituzionale si sia pronunciata sul merito della questione attinente al regime di procedibilità del reato di cui all'art. 605 c.p. successivamente alla novella di cui alla c.d. Riforma Cartabia. Il superamento del vaglio di ammissibilità nel predetto caso, sostanzialmente analogo a quello per cui è processo, basterebbe a considerare non manifestamente infondata la questione. Ciò anche a fronte della giurisprudenza costituzionale in materia di discrezionalità del legislatore in ordine alla procedibilità condizionata dei singoli reati, salvi i casi di manifesta irrazionalità (cfr: *ex multis* Corte costituzionale n. 178/2003; Corte costituzionale n. 106/2024 e Corte costituzionale n. 9/2025).

A ciò si aggiungano le ulteriori argomentazioni spese dalla difesa a sostegno della propria istanza, che questo giudice ritiene di riportare pedissequamente ai fini delle valutazioni di competenza della Corte.

In primo luogo, il difensore ha evidenziato la procedibilità a querela dei delitti di violazione di domicilio e furto semplice. Poiché detti reati, secondo la giurisprudenza (cfr: Cass. Pen., Sez. V, 3 aprile 2017, n. 24489), formano il reato complesso di cui all'art. 624-bis c.p., essi non possono che costituire i principali *tertia comparationis* ai fini della valutazione di ragionevolezza — ex art. 3 della Costituzione — della differenza di regimi di procedibilità.

Inoltre, sempre la difesa ha sottolineato che le ragioni che avevano determinato la pronuncia di rigetto nell'ambito della già ricordata sentenza n. 9/2025 riposavano sul necessario rispetto degli obblighi convenzionali (art. 55 Convenzione di Istanbul). Tali impegni internazionali di tutela delle vittime degli illeciti commessi in ambito familiare, ha aggiunto, non risultano applicabili nel caso di specie.

In terzo luogo, la difesa ha rilevato che, sebbene in astratto il mancato mutamento del regime di procedibilità del furto in abitazione fosse rispettoso del criterio di cui all'art. 1 comma 15, legge delega n. 134/2021 (secondo cui la procedibilità condizionata avrebbe dovuto essere introdotta con riguardo alle fattispecie punite con una sanzione detentiva non superiore, nel minimo, ad anni due di reclusione, non tenendo conto delle eventuali circostanze), lo stesso in concreto non era ragionevole, attesa l'evidente disparità tra il regime di procedibilità del furto in abitazione e quello di altri reati di gravità sovrapponibile. Si pensi al furto pluriaggravato — ad oggi procedibile a querela, salve eccezioni — la cui cornice edittale è pressoché analoga a quella della fattispecie in esame.

Da ultimo, si è sottolineata l'irragionevolezza dell'utilizzo — nel solo caso del furto aggravato e non anche ai fini dell'art. 624-bis c.p. — del criterio discrezionale della natura pubblicistica o meno del bene giuridico tutelato, ai fini della determinazione del regime di procedibilità. Al riguardo, infatti, è stata citata la relazione illustrativa del decreto legislativo n. 150/2022, nella parte in cui recita che «si è ritenuto opportuno conservare la procedibilità d'ufficio, rispetto all'ampio catalogo di circostanze previsto dall'art. 625 c.p., solo in relazione a quelle che connettono il maggior disvalore penale del fatto all'offesa al patrimonio pubblico e, comunque, a una dimensione pubblicistica dell'oggetto materiale della condotta [...]» (p. 491 ss.).

Sulla non manifesta infondatezza della seconda questione

Anche la seconda questione di legittimità costituzionale proposta dalla difesa si appalesa non manifestamente infondata, avuto riguardo alle considerazioni spese nella memoria in atti.

In primo luogo, quanto al profilo «interno» dell'irragionevolezza del trattamento sanzionatorio dell'art. 624-bis c.p., deve rilevarsi come la dilatazione concettuale del sintagma «privata dimora», per come risultante dall'ermeneutica di legittimità, abbia l'effetto di ricomprendere nella citata fattispecie una serie assolutamente eterogenea di ipotesi. Esemplificativamente, avuto riguardo al caso di specie, sono state considerate tali dall'accusa un *box* auto, uno spogliatoio e uno studio medico. È evidente, dunque, la non omogeneità delle ipotesi astrattamente riconducibili al delitto in parola; parimenti, è lampante il differente grado di offensività materiale delle condotte, a seconda del luogo in cui le stesse sono tenute. Pertanto, pare irragionevole la mancata previsione di una circostanza attenuante speciale in grado di modulare il trattamento sanzionatorio, avuto riguardo alle peculiarità del caso concreto.

Quanto, invece, al profilo «comparativo», basterebbe senz'altro a integrare il requisito di cui all'art. 23, legge n. 87/1953, la presenza di molteplici pronunce del Giudice delle leggi dichiarative dell'illegittimità costituzionale di singole norme incriminatrici nei sensi auspicati dalla difesa (cfr: Corte costituzionale n. 68/2012 relativamente al delitto di cui all'art. 630 c.p.; Corte costituzionale n. 244/2022 sul delitto di cui all'art. 167, comma 1 c.p.m.p.; Corte costituzionale n. 120/2023, avente ad oggetto l'art. 629 c.p.; Corte costituzionale n. 86/2024 sul delitto di cui all'art. 628 c.p.; Corte costituzionale n. 91/2024 sul reato di cui all'art. 600-ter c.p.; Corte costituzionale n. 83/2025, concernente l'art. 583-quinquies c.p.).



Come rilevato dalla difesa tali sentenze hanno costantemente affermato «la necessità di una “valvola di sicurezza” che, fermo il minimo edittale elevato che il legislatore nella sua discrezionalità ha voluto porre, consenta al giudice comune, attraverso la previsione di un’attenuante speciale, di graduare e “personalizzare” la pena da irrogare in concreto con riferimento ai casi di minore gravità, al fine di assicurare la proporzionalità della sanzione in una con la individualizzazione della pena e la sua finalità rieducativa» (Corte costituzionale n. 91/2024).

In ordine all’individuazione del *tertium comparationis* ai fini del giudizio sul rispetto del parametro costituzionale di ragionevolezza, può aversi particolare riguardo al delitto di rapina, stante la sua particolare affinità con il furto (ivi compreso quello «in abitazione»), anche in considerazione del rapporto *ex art.* 84 c.p. intercorrente tra gli stessi. In relazione all’art. 628 c.p., deve ricordarsi la recente introduzione, ad opera della stessa Corte costituzionale, della diminuzione del fatto di minore offensività, con sentenza n. 86/2024. Ebbene, pare a questo giudice di condividere le osservazioni della difesa, tese a sottolineare l’irragionevolezza di un assetto normativo che preveda detta attenuante speciale in relazione al solo reato complesso di rapina e non anche con riguardo al delitto di furto, che funge da elemento costitutivo dello stesso.

P.Q.M.

Visto l’art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Solleva questione di legittimità costituzionale:

1) dell’art. 2, decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, e per l’effetto dell’art. 624-bis c.p., per contrasto con l’art. 3 della Costituzione, nella parte in cui, modificando la procedibilità di taluni reati, non ha altresì introdotto la procedibilità a querela per il delitto di furto in abitazione di cui all’art. 624-bis c.p.;

2) dell’art. 624-bis c.p., per violazione degli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che la pena comminata possa essere diminuita, quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell’azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo il fatto risulti di lieve entità.

Dispone la sospensione del processo in corso sino all’esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Manda alla cancelleria per l’immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, nonché per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Ordinanza letta in udienza.

Brescia, 26 novembre 2025

Il giudice: MACCA

26C00047

N. 34

Ordinanza del 13 gennaio 2026 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Grosseto sul ricorso proposto da A. M. contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Grosseto

Tributi – Processo tributario – Previsione che la sentenza irrevocabile di assoluzione perché il fatto non sussiste o l’imputato non lo ha commesso, pronunciata in seguito a dibattimento nei confronti del medesimo soggetto e sugli stessi fatti materiali oggetto di valutazione nel processo tributario, ha, in questo, efficacia di giudicato, in ogni stato e grado, quanto ai fatti medesimi – Previsione che tale sentenza può essere depositata anche nel giudizio di Cassazione fino a quindici giorni prima dell’udienza o dell’adunanza in camera di consiglio – Applicazione di tali disposizioni limitatamente alle ipotesi di sentenza di assoluzione perché il fatto non sussiste, anche nei confronti della persona fisica nell’interesse della quale ha agito il dipendente, il rappresentante legale o negoziale, ovvero nei confronti dell’ente e società, con o senza personalità giuridica, nell’interesse dei quali ha agito il rappresentante o l’amministratore anche di fatto, nonché nei confronti dei loro soci o associati.

– Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell’articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 21-bis, e, in via consequenziale, decreto legislativo 14 novembre 2024, n. 175 (Testo unico della giustizia tributaria), art. 119.



LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO DI GROSSETO

SEZIONE 1

Riunita in udienza il 23 ottobre 2025 alle ore 10,00 con la seguente composizione collegiale:

Puliatti Giovanni, Presidente e relatore;

D'Amelio Laura, Giudice;

Natalini Aldo, Giudice;

in data 23 ottobre 2025 ha pronunciato la seguente ordinanza, sul ricorso n. 104/2022 depositato il 4 maggio 2022;
proposto da:

A. M.;

difeso da:

Alessandro Bocchi - BCCLSN80P09G148L;

Paolo Tozzi - TZZPLA78H29G702S;

ed elettivamente domiciliato presso alessandrobocchi@pec.ordineavvocatigrosseto.com;

contro:

Agenzia Entrate - Direzione provinciale di Grosseto elettivamente domiciliato presso dp.grosseto@pce.agenziaentrate.it;

avente ad oggetto l'impugnazione di:

avviso di accertamento n... IRPEF-Addizionale regionale 2013;

avviso di accertamento n... IRPEF-Addizionale comunale 2013;

avviso di accertamento n... IRPEF-Altro 2013

avviso di accertamento n... IVA-Altro 2013;

avviso di accertamento n... IRAP- 2013;

sul ricorso n. 105/2022 depositato il 4 maggio 2022;

proposto da:

A. M.;

difeso da:

Alessandro Bocchi - BCCLSN80P09G148L;

Paolo Tozzi - TZZPLA78H29G702S;

ed elettivamente domiciliato presso alessandrobocchi@pec.ordineavvocatigrosseto.com;

contro:

Agenzia Entrate - Direzione provinciale di Grosseto, elettivamente domiciliato presso dp.grosseto@pce.agenziaentrate.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

avviso di accertamento n... IRPEF-Addizionale regionale 2014;

avviso di accertamento n... IRPEF-Addizionale comunale 2014;

avviso di accertamento n... IRPEF-Altro 2014

avviso di accertamento n... IVA-Altro 2014

avviso di accertamento n... IRAP-2014;

sul ricorso n. 106/2022 depositato il 4 maggio 2022;

proposto da:

A. M.;

difeso da:

Alessandro Bocchi - BCCLSN80P09G148L;

Paolo Tozzi - TZZPLA78H29G702S;

ed elettivamente domiciliato presso alessandrobocchi@pec.ordineavvocatigrosseto.com;



contro:

Agenzia Entrate - Direzione provinciale di Grosseto, elettivamente domiciliato presso dp.grosseto@pce.agenziaentrate.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

- avviso di accertamento n... Contributi PREV 2015;
- avviso di accertamento n... IRPEF-Addizionale regionale 2015;
- avviso di accertamento n... IRPEF-Addizionale comunale 2015;
- avviso di accertamento n... IRPEF-Altro 2015;
- avviso di accertamento n... IVA-Altro 2015;
- avviso di accertamento n... IRAP-2015;

a seguito di discussione in pubblica udienza.

Ricorrente - chiede:

insiste pertanto per l'accoglimento dei ricorsi riuniti con condanna dell'Ufficio al pagamento delle spese del giudizio da distrarsi in favore dei procuratori costituiti che, a tal fine, si dichiarano antistatari.

Resistente: chiede:

il rigetto del ricorso, secondo i termini gradatamente esposti in atto, con vittoria di spese ed onorari ai sensi dell'art. 15, del decreto legislativo n. 546/1992.

SVOLGIMENTO

M. A., con separati atti depositati telematicamente rispettivamente in data 18 febbraio 2025 e 4 marzo 2025, proponeva ricorso nei confronti dell'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Grosseto avverso gli avvisi di I.R.P.E.F., I.R.A.P., I.V.A. e contributi previdenziali n... relativamente all'esercizio d'imposta 2013, n... relativamente all'esercizio d'imposta 2014 e n..., relativamente all'esercizio d'imposta 2015.

Premetteva che gli avvisi di accertamento si erano fondati integralmente sul processo verbale di constatazione della Guardia di Finanza di Grosseto notificato il...

In tutti ricorsi la parte ricorrente esponeva identici motivi di impugnazione.

I. In via preliminare: intervenuta decadenza dell'ufficio dalla potestà di procedere all'accertamento dei periodi di imposta 2013, 2014 e 2015.

La prima sostanziale modifica ai termini decadenziali era stata apportata dall'art. 37 del decreto-legge n. 223/2006, secondo il quale «in caso di violazione che comporta obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 c.p.p. per uno dei reati previsti dal decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, i termini di cui ai commi precedenti [cioè gli ordinari termini di decadenza per l'accertamento *ndr*] sono raddoppiati relativamente al periodo di imposta in cui è stata commessa la violazione».

Il regime decadenziale dell'accertamento era stato quindi ulteriormente novellato dall'art. 2 commi uno (I.L.DD.) e due (IVA) del decreto legislativo n. 128/2015, in vigore dal 2 settembre 2015, che prevedeva: «il raddoppio non opera qualora la denuncia da parte dell'Amministrazione finanziaria, in cui è ricompresa la Guardia di finanza, sia presentata o trasmessa oltre la scadenza ordinaria dei termini di cui ai commi precedenti».

Il successivo comma tre della norma in commento aveva inoltre introdotto una disciplina transitoria per l'ipotesi in cui la denuncia fosse stata presentata o trasmessa dopo la scadenza ordinaria dei termini di decadenza; in tal caso potevano essere considerati legittimi soltanto:

gli avvisi di accertamento e i provvedimenti di irrogazione sanzioni notificati entro il 2 settembre 2015;

gli inviti a comparire notificati, e i processi verbali di constatazione redatti, entro il 2 settembre 2015, a condizione che i relativi atti impositivi o sanzionatori fossero stati notificati entro il 31 dicembre 2015.

La disciplina degli art. 43, decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973 e 57 decreto del Presidente della Repubblica n. 633/1972 era stata ulteriormente rivista ad opera dell'art. 1, commi 130 e 131, della legge n. 208/2015, in vigore dal 1° gennaio 2016, che aveva portato alla definitiva soppressione della facoltà di raddoppio dei termini di accertamento in caso di violazione penalmente rilevante a fronte di un prolungamento dei termini ordinari di accertamento.



Oltre alla disciplina per l'entrata in vigore dei nuovi termini decadenziali per l'accertamento, il successivo comma 132 aveva introdotto un regime transitorio relativamente ai termini di notifica degli avvisi di accertamento relativi ai periodi di imposta antecedenti al 2016: detti avvisi di accertamento dovevano comunque essere notificati, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quarto anno successivo a quello in cui era stata presentata la dichiarazione ovvero, nei casi di omessa presentazione della dichiarazione o di dichiarazione nulla, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione avrebbe dovuto essere presentata.

Tuttavia, proseguiva il citato comma 132, in caso di violazione che comportasse l'obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 c.p.p. per uno dei reati previsti dal decreto legislativo n. 74/2000, tali termini erano raddoppiati relativamente al periodo d'imposta in cui era stata commessa la violazione; il raddoppio non operava però qualora la denuncia da parte dell'Amministrazione finanziaria, ivi compresa la Guardia di finanza, fosse presentata o trasmessa all'autorità giudiziaria oltre la scadenza ordinaria dei termini di cui al primo periodo.

La tempestività degli atti di accertamento andava verificata caso per caso in funzione del periodo di imposta accertato, della data di notifica dell'avviso, dell'effettiva proposizione della denuncia penale e, in caso positivo, della data di esecuzione di tale incombenza da parte dell'amministrazione finanziaria.

Nel caso di specie l'Agenzia delle Entrate era decaduta dalla potestà di procedere all'accertamento a causa dell'inefficace decorso dei termini di cui agli articoli 43 decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973 e 57 Presidente della Repubblica n. 633/1972 vigenti *ratione temporis*.

L'Ufficio non avrebbe potuto neppure fondatamente sostenere che i termini ordinari di accertamento potessero beneficiare del raddoppio previsto dal citato comma 132 per l'intervenuta presentazione della denuncia penale: sotto tale profilo era sufficiente rilevare che le denunce asseritamente presentate nei confronti di... e... negli anni 2017 e 2018 non spiegavano alcuna efficacia nei confronti del ricorrente il quale, contrariamente a quanto dedotto nel citato PVC, era stato deferito all'autorità Giudiziaria non prima del 20 gennaio 2020, data di notifica del PVC nella cui ultima pagina era riportato che una copia dello stesso sarebbe stata trasmessa successivamente alla Procura della Repubblica.

Dalla lettura del PVC emergeva chiaramente che le indagini finanziarie nei confronti del M. erano iniziate il 12 aprile 2018 sulla scorta delle precedenti indagini a carico delle ditte... concluse nel 2017 e che, pertanto, la G.D.F. ben avrebbe potuto denunciare penalmente tali fatti entro l'ordinario termine di decadenza, essendo già in possesso di tutti gli elementi necessari.

L'avviso di accertamento doveva pertanto essere annullato per l'intervenuta decadenza dell'Ufficio dalla potestà accertativa o, in alternativa, per non avere l'Ufficio fornito la prova di avere tempestivamente deferito il M. all'autorità giudiziaria.

II. Sempre in via preliminare: intervenuta decadenza dell'Ufficio dalla Potestà di procedere. All'accertamento dell'IRAP dei periodi di imposta 2013, 2014 e 2015.

In ogni caso il raddoppio dei termini per l'accertamento delle imposte si applicava soltanto ai tributi disciplinati dai decreti del Presidente della Repubblica nn. 600/1973 (II.DD.) e 633/1972 (IVA) ma non anche all'IRAP, non essendo quest'ultima un'imposta per la quale erano previste sanzioni penali.

III. Illegittimità ed erroneità dell'avviso di accertamento per carenza di prove a sostegno della ripresa a tassazione, illogicità manifesta e palese travisamento dei fatti.

Nella denegata ipotesi di rigetto delle precedenti eccezioni l'avviso di accertamento descritto in epigrafe avrebbe dovuto comunque essere dichiarato nullo e/o annullato.

La rideterminazione induttiva dei maggiori ricavi del M., quale frutto del disconoscimento della gran parte dei costi dal medesimo sostenuti nel corso del triennio, si fondava infatti su presupposti di fatto erronei e/o palesemente travisati dall'Ufficio, privi dei necessari elementi di riscontro e, in quanto tali, assolutamente inidonei a costituire un quadro probatorio munito di un minimo di attendibilità.

a) Violazione dell'art. 39, decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973.

Gli elementi indiziari utilizzati dall'Ufficio erano del tutto inidonei a fornire la prova, anche soltanto presuntiva, della fittizietà delle operazioni descritte nelle fatture di acquisto oggetto di disconoscimento.

L'onere della prova circa l'inesistenza dell'operazione, quale fatto costitutivo della pretesa fiscale, incombeva sulla amministrazione finanziaria, senza alcuna eccezione. Era ben vero che l'Amministrazione Finanziaria era legittimata a fornire prova contraria e che tale prova poteva essere fornita anche in via induttiva, vale a dire utilizzando elementi non direttamente dimostrativi dell'inesistenza delle operazioni. Ma era altrettanto vero che le presunzioni utilizzate dovevano avere una effettiva valenza probatoria, e cioè dovevano essere assistite dal requisito della gravità, precisione e concordanza.



Nel caso, di specie, invece, le presunzioni utilizzate dall'Ufficio erano palesemente prive dei requisiti di gravità, precisione e concordanza, per almeno tre ordini di motivi:

a) perché il ragionamento induttivo dell'Ufficio non muoveva da un fatto certo, vale a dire un fatto o una situazione di fatto della vita sociale che avessero acquisito certezza sotto il profilo della realtà storico-naturalistica, ma da un fatto - la sostanziale natura di «cartiere» delle imprese individuali... - anch'esso provato attraverso presunzioni, vale a dire attraverso la valorizzazione di alcuni elementi indiziari;

b) perché gli elementi indiziari dai quali l'Ufficio pretendeva di inferire, con ragionamento induttivo, la inesistenza delle imprese individuali... neppure erano concordanti, elidendosi in realtà tra loro: priva di alcuna rilevanza anche semplicemente indiziaria risultava la presunta assenza di struttura organizzativa delle due ditte individuali, posto che il tipo di attività svolta dalle suddette imprese non richiedeva alcuna particolare struttura organizzativa né personale dipendente particolarmente qualificato e non meramente avventizio né, infine, attrezzature diverse da forbici ed altri utensili ad uso manuale;

c) perché il rapporto di consequenzialità (o di inferenza) che intercorreva tra il fatto noto (che in realtà non era un fatto certo, come sopra evidenziato) costituito dalla pretesa inesistenza delle imprese individuali..., e il fatto ignoto, vale a dire la inesistenza delle operazioni descritte nelle fatture in contestazione, non presentava un grado di attendibilità tale da fare presumere che il fatto ignoto si affermasse come conseguenza logicamente ricollegabile al fatto noto alla luce dell'esperienza, secondo la regola dell'*id quod plerumque accidit*.

b) Violazione dell'art. 7, legge n. 212/2000, 42 - decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973, 56 decreto del Presidente della Repubblica n. 633/1972

Nel caso di specie né l'avviso di accertamento impugnato né il PVC della Guardia di Finanza specificavano se le fatture oggetto di disconoscimento fossero relative ad operazioni ritenute oggettivamente o soggettivamente inesistenti.

c) Nel merito: sulla regolarità delle fatture oggetto di contestazione.

Secondo la ricostruzione operata dall'Ufficio l'inesistenza di tutte le fatture emesse dalle imprese individuali... e ... nei confronti del M. sarebbe discesa:

dall'ingente ammontare del fatturato a fronte dell'assenza di una contrattualistica fra le parti;

dall'inadeguatezza delle due strutture aziendali dei... «a poter materialmente effettuare delle prestazioni per importi così ingenti» (ovverossia alla mancanza di una sede operativa, all'assenza di macchinari di proprietà delle ditte nonché di attrezzature di impresa);

dalla modalità di strutturazione delle fatture, recanti importi arrotondati; dalla genericità delle fatture senza dati sufficienti per identificare la natura, la qualità e la quantità delle prestazioni rese in favore del ricorrente;

dalla genericità dei giustificativi dei pagamenti eseguiti dal M. in favore delle due ditte individuali.

La totale erroneità di tali affermazioni appariva evidente ove soltanto si considerasse che l'assenza di contratti fra il ricorrente le ditte... era agevolmente giustificabile per due ordini di ragioni: in primo luogo perché il M. aveva con le predette imprese una collaborazione consolidata e risalente nel tempo e pertanto non era ritenuto necessario sottoscrivere alcun contratto di subappalto. Inoltre, la facoltà di concludere verbalmente siffatti contratti era prevista dall'ordinamento che ammetteva che l'appalto potesse perfezionarsi anche oralmente o, addirittura, per *facta concludentia*.

Per quanto invece riguardava la contestazione relativa alla contabilizzazione di fatture recanti importi arrotondati era sufficiente evidenziare che, inspiegabilmente, la medesima contestazione non era stata mossa in ordine ad altre fatture emesse nei confronti del M. da altri «subappaltatori».

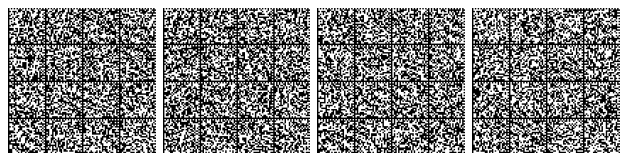
Le stesse considerazioni valevano a spiegare la presunta genericità delle fatture di acquisto che, a detta dell'Ufficio, non recavano dati sufficienti per identificare la natura, la qualità e la quantità delle prestazioni rese.

Riguardo, infine, alla presunta inadeguatezza della struttura aziendale delle ditte... rappresentava che gli interventi subappaltati alle stesse non richiedevano l'utilizzo di «macchinari» perché tutti i lavori commissionati dovevano svolgersi in modo manuale come espressamente richiesto dai committenti. Inoltre ribadiva che nei periodi oggetto di accertamento i clienti del M. erano aziende agricole ben note sul territorio.

Ed ancora osservava che, senza l'apporto delle ditte ...e ..., tutte le operazioni affidate alla ditta A. M. dal medesimo fatturate ai propri committenti e non oggetto di contestazione da parte dell'Ufficio comprensive quindi non solo della vendemmia ma anche di altri lavori di preparazione e manutenzione delle vigne, nonché della manutenzione degli oliveti e della raccolta di olive e pomodori -non avrebbero potuto essere portate a compimento.

d) Sulla differenza tra le FOI e i pagamenti effettuati dal ricorrente.

Sgombrato il campo da qualsiasi dubbio in ordine all'effettivo svolgimento da parte delle imprese... dei lavori oggetto della fatturazione contestata dall'Ufficio, a ulteriore dimostrazione dell'erroneità della ricostruzione fattuale proposta da quest'ultimo evidenziava che anche quanto contestato in tema di differenza tra le presunte FOI ricevute e l'importo di bonifici e assegni emessi in favore dei... era privo di fondamento.



Contenute erano le differenze e attribuibili a gestioni contabili non accurate dei coniugi... e ..., titolari delle due imprese individuali presunte emittenti delle FOI.

Inoltre le copie di molti assegni emessi dal M. nel corso dei tre anni oggetto di verifica non erano stati consegnati da parte delle banche, cosicché appariva del tutto verosimile che nel medesimo periodo anche altri pagamenti fossero stati disposti in favore dei... fino a concorrenza degli importi fatturati.

e) Sugli altri prelevamenti e versamenti ritenuti non giustificati.

Con il provvedimento impugnato l'Ufficio aveva riassunto gli esiti delle indagini finanziarie elencando i prelevamenti ed i versamenti che sarebbero rimasti privi di giustificazione.

Al riguardo si doveva anzitutto premettere che durante le indagini finanziarie il M. aveva diligentemente giustificato oltre 2.500,00 operazioni, molte delle quali consistite in pagamenti effettuati a mezzo di assegni bancari, che tutti i titoli erano stati formalmente richiesti alle banche interessate e che, a causa del tempo trascorso, alcune matrici non erano state rintracciate o consegnate al richiedente dagli istituti bancari.

Chiedeva pertanto, previa sospensiva, l'annullamento degli atti opposti.

In tutti i procedimenti si costituiva ritualmente l'Agenzia delle entrate che chiedeva il rigetto delle richieste di sospensive e dei ricorsi perché infondati.

Premetteva in fatto che gli accertamenti impugnati erano conseguenza di un controllo effettuato dalla Guardia di Finanza di Grosseto nei confronti dell'odierno ricorrente conclusosi il 28 gennaio 2020 con la consegna del relativo processo verbale nelle mani del contribuente.

In particolare dal processo verbale era emerso da un lato, l'indebita deduzione di costi a fronte di operazioni inesistenti (utilizzo di false fatture emesse da... e...), dall'altro, maggiori componenti positive di reddito derivanti da indagini bancarie.

In relazione alle eccezioni sollevate dal ricorrente esponeva le seguenti controdeduzioni.

Premetteva che nella denegata ipotesi di accoglimento del ricorso nella parte relativa alla falsità delle fatture, doveva comunque essere confermato il recupero limitatamente agli importi derivanti dalle indagini bancarie, poiché il contribuente non aveva offerto alcuna giustificazione in ordine ai prelevamenti e versamenti.

Quanto al primo motivo dei ricorsi il contribuente, decadenza dell'Ufficio dai poteri accertativi, osservava che la notizia di reato a carico del contribuente derivava per stralcio, quale utilizzatore delle false fatture, dalla posizione penale aperta nei confronti di... e... ben prima della scadenza dei termini decadenziali.

Distingueva i ricorsi per l'anno 2013 da un lato e per gli anni 2014 e 2015 dall'altro. Il raddoppio dei termini di decadenza per la notifica dell'avviso di accertamento qualora la violazione posta in essere dal contribuente comportasse l'obbligo della denuncia penale - era stato introdotto dall'art. 37, commi 24, 25 e 26, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

In particolare, il comma 24, dell'art. 37, del decreto-legge n. 223 del 2006 aveva integrato l'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, tramite l'inserimento del terzo comma, in base al quale «In caso di violazione che comporta obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 del codice di procedura penale per uno dei reati previsti dal decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, i termini di cui ai commi precedenti sono raddoppiati relativamente al periodo di imposta in cui è stata commessa la violazione».

Successivamente l'art. 2, commi 1 e 2, del decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 128, aveva modificato le predette disposizioni, prevedendo che, a decorrere dalla sua data di entrata in vigore (2 settembre 2015) «Il raddoppio non opera qualora la denuncia da parte dell'Amministrazione finanziaria, in cui è ricompresa la Guardia di finanza, sia presentata o trasmessa oltre la scadenza ordinaria dei termini di cui ai commi precedenti». Il successivo comma 3 aveva altresì stabilito che «Sono comunque fatti salvi gli effetti degli avvisi di accertamento, dei provvedimenti che irrogano sanzioni amministrative tributarie e degli altri atti impugnabili con i quali l'Agenzia delle entrate fa valere una pretesa impositiva o sanzionatoria, notificati alla data di entrata in vigore del presente decreto».

Dovendosi fare riferimento alla notizia di reato inoltrata prima del 31 dicembre 2018 alla Procura della Repubblica per i soggetti che avevano emesso le false fatture, concludeva che tutti gli accertamenti erano stati tempestivamente notificati.

Per quanto concerneva il secondo motivo, ovvero il raddoppio dei termini ai fini IRAP, l'Agenzia, alla luce dell'orientamento ormai consolidato della giurisprudenza di legittimità sul punto, rappresentava di voler abbandonare il rilievo e che avrebbe provveduto tempestivamente a notificare al contribuente apposito atto di autotutela parziale.



Con il terzo motivo lett. *a*), inidoneità degli elementi indiziari utilizzati dall'Ufficio a fornire la prova, anche soltanto presuntiva, della fittizietà delle operazioni descritte in fattura, osservava che in tema di distribuzione dell'onere probatorio in caso di operazioni oggettivamente inesistenti, l'amministrazione finanziaria aveva l'onere di dimostrare che l'operazione commerciale documentata dalla fattura non era stata in realtà mai posta in essere o lo era stata solo in parte, indicando gli elementi presuntivi o indiziari sui quali fonda la contestazione.

Assolto tale onere, ricadeva poi sul contribuente controllato l'onere di provare che la componente reddituale dedotta (o l'IVA detratta) avesse una fonte legittima, non essendo sufficienti, a tale fine, la regolarità formale delle scritture o le evidenze contabili dei pagamenti, considerato che, sovente, tali strumenti erano adoperati proprio allo scopo di far apparire reale un'operazione fittizia.

Sul punto era intervenuta la Corte di Cassazione che con l'ordinanza n. 1278 del 22 gennaio 2021 aveva sostenuto che «gli elementi indiziari, ove rivestano i caratteri di gravità, precisione e concordanza, danno luogo a presunzioni semplici le quali, proprio a mente degli univoci precetti dettati dai citati art. 39 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 e art. 54, del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, sono idonee, di per sé sole considerate, a fondare il convincimento del giudice».

Nel caso di specie, sussistevano gravi e numerosi elementi a conferma della inesistenza delle operazioni in parola.

Rappresentava un grave indizio circa la fittizietà delle operazioni poste in essere la circostanza che a carico dei soggetti emittenti le false fatture, ovvero... e..., entrambi operanti nel settore produttivo del supporto alla produzione vegetale, erano state effettuate analoghe attività ispettive conclusesi successivamente con avvisi di accertamento, per gli anni 2013, 2014 e 2015, mai impugnati.

La mancata impugnazione degli avvisi attestava la fondatezza dell'operazione effettuata dall'Amministrazione Finanziaria e dimostrava in modo inequivocabile che i detti soggetti non avevano mai svolto l'attività evidenziata nelle fatture, in quanto la loro finalità principale era quella di emettere fatture per operazioni inesistenti allo scopo di consentire agli utilizzatori di poter iscrivere passività fittizie ed abbassare così la tassazione.

Quanto agli altri elementi da cui si desumeva l'inesistenza delle operazioni rinviava a quanto indicato nell'accertamento e precisamente:

L'ingente fatturato a fronte dell'assenza di una contrattualistica di riferimento;

L'inadeguatezza della struttura aziendale delle ditte... e ...a poter materialmente effettuare delle prestazioni per importi così ingenti. Le due ditte infatti non disponevano di una sede operativa, non risultando essere proprietarie di macchinari, nonché di qualsivoglia attrezzatura d'impresa atta a poter eseguire le notevoli prestazioni di servizio dalle medesime certificate;

la modalità di scritturazione delle fatture recanti importi arrotondati, che difficilmente avrebbero potuto originarsi da prestazioni calcolate in base alle effettive ore di lavoro rese dalle maestranze, non essendo in alcuna parte delle stesse rilevabile l'esecuzione di prestazioni a corpo che, invece, avrebbero potuto determinare importi arrotondati, come nei casi di specie;

la genericità delle fatture, le quali non recavano dati sufficienti ad identificare, con precisione, natura, qualità e quantità delle prestazioni rese.

Pertanto, sebbene dal contraddittorio instaurato durante le indagini finanziarie risultasse la presenza di pagamenti (bonifici e/o assegni) nei confronti delle ditte sopra citate, le giustificazioni fornite dalla parte con riferimento alle singole operazioni (in uscita dai conti correnti della ditta M. A. ed in entrata nei conti delle ditte... e ...) recavano una descrizione, invece per altri fornitori della ditta verificata, a fronte del pagamento effettuato, venivano dettagliatamente indicati la data e il numero della fattura alla quale il pagamento di riferiva.

Con il terzo motivo lett. *b*), vizio nella motivazione dell'avviso di accertamento per non essere stato specificato se si trattasse di fattura oggettivamente o soggettivamente inesistente, osservava che da una piana lettura tanto del PVC quanto dell'avviso di accertamento si evinceva in maniera univoca l'inesistenza oggettiva delle operazioni in parola.

L'avviso di accertamento, quindi, era motivato e legittimo e nessuna lesione del diritto di difesa era stata commessa, in quanto la motivazione dell'atto assolveva esattamente al rendere edotto il contribuente sulle ragioni di fatto e di diritto per cui si procedeva al recupero erariale.

Quanto quarto motivo lett. *c*), assenza di elementi probatori a sostegno dell'inesistenza delle operazioni e sulla regolarità delle fatture oggetto di contestazione, rimandava ai punti precedenti. Citava giurisprudenza di legittimità.

Quanto al terzo motivo lett. *d*), differenza tra le fatture per operazioni inesistenti e i pagamenti effettuati dal contribuente a favore dei soggetti emittenti le false fatture, osservava che l'ufficio aveva correttamente operato.



Le operazioni riguardanti i bonifici e/o gli assegni i cui beneficiari erano risultati essere la d.i. e la d.i., erano state giustificate dalla parte in sede di contraddittorio come pagamenti in acconto o a saldo di fatture per prestazioni di servizio ricevute.

Poiché tali fatture risultavano essere state emesse per operazioni inesistenti, e dunque già recuperate a tassazione come costi indebitamente dedotti, erano stati contestati solo gli importi scaturenti per differenza tra le fatture per operazioni inesistenti ricevute e le movimentazioni bancarie in parola.

Pertanto solo su tale differenza, non giustificata dal contribuente in sede di contraddittorio, era stata applicata la presunzione legale operante nell'ambito delle indagini finanziarie per determinare l'importo da recuperare a tassazione.

Quanto al terzo motivo lett. e) sulla corretta ricostruzione dei movimenti bancari sul presupposto che la differenza non giustificata «corrispondesse ad una serie di pagamenti in favore dei dipendenti certamente avvenuti ma effettuati tramite denaro contante a seguito di relativi prelevamenti dai conti correnti o attraverso assegni le cui matrici non sono state consegnate dalle banche» osservava che una parte di questi pagamenti erano già stati decurtati dalla base imponibile, essendo prelevamenti entro i 1.000 euro giornalieri e comunque entro i 5.000 euro mensili.

Inoltre, secondo il costante orientamento della giurisprudenza di legittimità, la presunzione può essere superata solo attraverso una prova analitica e specifica e non con affermazioni generiche ed apodittiche come quelle proposte dal ricorrente.

Era necessario quindi che il contribuente fornisse la specifica indicazione della riferibilità di ogni versamento bancario, idonea a dimostrare che gli elementi desumibili dalle movimentazioni bancarie non riguardassero operazioni imponibili.

Pertanto, in mancanza di una concreta e analitica dimostrazione, i versamenti e i prelevamenti risultanti dai conti correnti erano stati correttamente considerati componenti positivi di reddito.

Nell'udienza in camera di consiglio in data 15 settembre 2022, la Corte con separate ordinanze accoglieva le istanze di sospensiva.

Con memoria in data 9 novembre 2022 la parte resistente chiedeva rinvio per acquisire le notizie sul procedimento penale per l'utilizzo di fatture inesistenti.

A sua volta con memoria in data 11 novembre 2022 la parte ricorrente contestava le argomentazioni di controparte e ribadiva le proprie tesi.

Nell'udienza del 23 novembre 2022 venivano riuniti i procedimenti; su istanza dell'Agenzia il procedimento veniva rinviato a nuovo ruolo in attesa delle determinazioni della Procura della Repubblica.

Nell'odierna udienza, la Corte ritiene rilevante, e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale del vigente art. 21-*bis* del decreto legislativo n. 546 del 1992 per violazione degli articoli 3, primo comma, 53, 24, secondo comma, 111, primo e secondo comma, della Costituzione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Occorre premettere che gli atti impugnati, relativi agli avvisi di accertamento ai fini I.R.P.E.F., I.R.A.P., I.V.A. e contributi previdenziali per gli esercizi d'imposta degli anni 2013, 2014 e 2015, sono conseguenti alla comunicazione della notizia di reato elevata a carico del contribuente, quale utilizzatore di false fatture, a sua volta derivante per stralcio dalla posizione penale aperta nei confronti degli emittenti di tali fatture, ... e...

2. A seguito delle indagini penali e della relativa notizia di reato della Guardia di Finanza di Grosseto, l'odierno ricorrente, M. A., all'esito dell'udienza preliminare, era stato tratto a giudizio di fronte al Tribunale di Grosseto per rispondere:

1) del reato di cui all'art. 2, decreto legislativo n. 74 del 2000 per aver utilizzato fatture oggettivamente inesistenti nella dichiarazione dei redditi del 2013 in data...;

2) del reato di cui all'art. 2, decreto legislativo n. 74 del 2000 per aver utilizzato fatture oggettivamente inesistenti nella dichiarazione dei redditi del 2014 in data...;

3) del reato di cui all'art. 2, decreto legislativo n. 74 del 2000 per aver utilizzato fatture oggettivamente inesistenti nella dichiarazione dei redditi del 2015 in data....



Con sentenza in data 9 ottobre 2023 all'esito del dibattimento il Giudice del Tribunale di Grosseto mandava assolto il M. dai suddetti reati ai sensi dell'art. 530, comma secondo, c.p.p. con la formula perché il fatto non sussiste. La sentenza diveniva irrevocabile in data 17 gennaio 2024.

RILEVANZA E NON MANIFESTA INFONDATEZZA

(articoli 134 della Costituzione e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87)

3. Ciò premesso, questa Corte di giustizia tributaria ritiene rilevante, e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale del vigente art. 21-*bis* del decreto legislativo n. 546 del 1992 per violazione degli articoli 3, primo comma, 53, 24, secondo comma, 111, primo e secondo comma, della Costituzione.

Invero, dalla lettura dei capi di imputazione emerge che trattasi, all'evidenza, dei medesimi fatti (e delle identiche riprese a tassazione) posti a fondamento dell'avviso di accertamento impugnato innanzi a questa Corte.

Spiegando la sentenza penale di assoluzione efficacia di giudicato nell'ambito del presente giudizio con riferimento all'esistenza dei fatti posti a base delle riprese fiscali, dovrebbe ritenere questa Corte, ai sensi e per gli effetti dell'art. 21-*bis* decreto legislativo n. 74/2000, anche con riferimento al presente giudizio tributario che tali fatti non sussisterebbero, per mancanza del relativo presupposto impositivo delle maggiori imposte accertate, con la conseguenza che, in accoglimento dei motivi di ricorso dell'odierno contribuente, dovrebbe senz'altro annullare gli avvisi di accertamento in (immediata) applicazione dello *ius superveniens*, non residuando alcun margine di autonomia valutativa.

Se non fosse entrato in vigore l'art. 21-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000 questa Corte si sarebbe dovuta confrontare coi noti principi - costantemente affermati prima dello *ius superveniens* qui censurato in tema di rapporti tra processo tributario e processo penale -secondo i quali la sentenza irrevocabile di assoluzione dal reato tributario, emessa con la formula «perché il fatto non sussiste», non spiega automaticamente efficacia di giudicato nel processo tributario, ancorché i fatti accertati in sede penale siano gli stessi per i quali l'Amministrazione finanziaria ha promosso l'accertamento nei confronti del contribuente, ma può essere presa in considerazione come possibile fonte di prova dal giudice tributario, il quale, nell'esercizio dei propri poteri di valutazione, deve verificarne la rilevanza nell'ambito specifico in cui detta decisione è destinata ad operare (*ex multis*, Cass. civ., Sez. trib., ordinanza 27 giugno 2019, n. 17258, Rv. 654693-01; Id. 22 maggio 2015, n. 10578, Rv. 635637-01; Id. 12 marzo 2007, n. 5720).

Atteso che nel processo tributario vigono i limiti in materia di prova posti dall'art. 7, comma 4, decreto legislativo n. 546/1992 (e, in precedenza, dall'art. 35, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 636), e trovano ingresso, con rilievo probatorio, in materia di determinazione del reddito d'impresa, anche presunzioni semplici (art. 39, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973), prive dei requisiti prescritti ai fini della formazione di siffatta prova tanto nel processo civile (art. 2729, comma 1, del codice civile), che nel processo penale (art. 192, comma 2, del codice di procedura penale), prima dell'odierno *ius superveniens* nessuna automatica autorità di cosa giudicata avrebbe potuto attribuirsi nel presente giudizio tributario alla sentenza penale irrevocabile, di condanna o di assoluzione, emessa in materia di reati tributari, ancorché i fatti accertati in sede penale fossero stati gli stessi per i quali l'Amministrazione finanziaria ha promosso l'accertamento nei confronti del contribuente. Pertanto, il giudice tributario, prima dell'odierna novella, non avrebbe potuto limitarsi a rilevare l'esistenza di una sentenza definitiva in materia di reati tributari, estendendone automaticamente gli effetti con riguardo all'azione accertatrice del singolo ufficio tributario, ma, nell'esercizio dei propri autonomi e doverosi poteri di valutazione della condotta delle parti e del materiale probatorio acquisito agli atti (art. 116 del codice di procedura civile.), avrebbe dovuto, in ogni caso, verificarne la rilevanza nell'ambito specifico in cui esso è destinato ad operare (Cass. civ., 27 giugno 2019, n. 17258; Id. 4 novembre 2017, n. 28174; Id., 22 maggio 2015, n. 10578; Cass. 27 febbraio 2013, n. 4924; Id., 27 settembre 2011, n. 19786; Id., 12 marzo 2007, n. 5720; Id., 24 maggio 2005, n. 10945).

4. L'entrata in vigore, a far data dal 29 giugno 2024, dell'art. 21-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000 (intitolato «Efficacia delle sentenze penali nel processo tributario e nel processo di Cassazione»), come introdotto dall'art. 1 del decreto legislativo 14 giugno 2024, n. 187 (recante «Revisione del sistema sanzionatorio tributario, ai sensi dell'art. 20, della legge 9 agosto 2023, n. 111»), nella *Gazzetta Ufficiale* n. 150 del 28 giugno 2024), ha mutato profondamente i rapporti tra processo tributario e processo penale, introducendo un segnale di forte discontinuità rispetto all'assetto che si era venuto a realizzare. Esso così dispone:

«1. La sentenza irrevocabile di assoluzione perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, pronunciata in seguito a dibattimento nei confronti del medesimo soggetto e sugli stessi fatti materiali oggetto di valutazione nel processo tributario, ha, in questo, efficacia di giudicato, in ogni stato e grado, quanto ai fatti medesimi.



2. La sentenza penale irrevocabile di cui al comma 1 può essere depositata anche nel giudizio di Cassazione fino a quindici giorni prima dell'udienza o dell'adunanza in camera di consiglio.

3. Le disposizioni dei commi 1 e 2 si applicano, limitatamente alle ipotesi di sentenza di assoluzione perché il fatto non sussiste, anche nei confronti della persona fisica nell'interesse della quale ha agito il dipendente, il rappresentante legale o negoziale, ovvero nei confronti dell'ente e società, con o senza personalità giuridica, nell'interesse dei quali ha agito il rappresentante o l'amministratore anche di fatto, nonché nei confronti dei loro soci o associati.».

A far data dal 1° gennaio 2026, con l'entrata in vigore del testo unico di cui al decreto legislativo 14 novembre 2024, n. 175, l'art. 21-*bis*, formalmente abrogato dall'art. 130, rifluisce nell'art. 119 nel medesimo testo.

4.1. Sulla portata e sugli effetti di tale disposizione si è già pronunciata la Corte di cassazione che, da ultimo, ha così statuito: «La disposizione, che non si accompagna alla previsione di una sospensione obbligatoria del processo tributario in pendenza di quello penale, impone di riconoscere efficacia vincolante nel processo tributario al giudicato penale assolutorio formatosi a seguito di giudizio dibattimentale, purché tale giudicato abbia ad oggetto gli stessi fatti materiali oggetto di valutazione nel processo tributario e purché l'assoluzione sia avvenuta in base ad una delle due formule sopra indicate; l'efficacia del giudicato attiene quindi agli «stessi fatti materiali», il che ha indotto i primi commentatori ad evidenziare che, quando si discute di efficacia della sentenza penale nel giudizio tributario non ci si riferisce al giudicato penale in sé e per sé, ma all'accertamento dei fatti contenuti nella relativa decisione. E quindi, ciò che interessa non è il valore *extra*-penale del dispositivo della sentenza, ma il valore *extra*-penale degli accertamenti di fatto (così Cass. civ., Sez. trib., 16 gennaio 2025, n. 1021, § 2.2.1.).

La Sezione tributaria della Cassazione, sulla base di un'interpretazione reiteratamente espressa (Cass. civ., 16 gennaio 2025, n. 1021; Id., 31 luglio 2024, n. 21584; Id., 3 settembre 2024, n. 23570; Id., 3 settembre 2024, n. 23609) è dell'avviso che lo *ius superveniens* rappresentato dall'art. 21-*bis* cit. si applica anche ai casi -come quello per cui è causa (dove la rilevanza della sollevata questione di costituzionalità) -in cui la sentenza penale dibattimentale di assoluzione sia divenuta irrevocabile prima dell'entrata in vigore del citato decreto legislativo n. 87/2024, purché, alla data di entrata in vigore del medesimo, sia ancora pendente il giudizio di cassazione contro la sentenza tributaria d'appello che ha condannato il contribuente in relazione ai medesimi fatti, rilevanti penalmente, dai quali egli sia stato irrevocabilmente assolto, in esito a giudizio dibattimentale, con una delle formule di merito previste dal codice di rito penale (perché il fatto non sussiste o perché l'imputato non l'ha commesso). Le disposizioni in esame appaiono, infatti, avere carattere processuale, incidendo sulla efficacia esterna nel processo tributario del giudicato penale (il primo comma) e sulle modalità di produzione nel giudizio di cassazione (il secondo comma) (così, ancora, Cass. civ., 16 gennaio 2025, n. 1021, § 2.2.1.).

Richiamando il principio generale per il quale, nel caso di successione di leggi processuali nel tempo, ove il legislatore non abbia diversamente disposto, in ossequio alla regola generale di cui all'art. 11 delle preleggi, la nuova norma disciplina si applica non solo i processi iniziati successivamente alla sua entrata in vigore ma anche i singoli atti, ad essa successivamente compiuti, di processi iniziati prima della sua entrata in vigore (così Cass. civ., 3 aprile 2017, n. 8590; Id. 30 dicembre 2014, n. 27525; Id. 12 settembre 2014, n. 19270), più in particolare si è affermato che «l'art. 21-*bis* del decreto legislativo n. 74/2000, introdotto dal decreto legislativo n. 87 del 2024, che riconosce efficacia di giudicato del processo tributario alla sentenza penale dibattimentale irrevocabile di assoluzione, è applicabile, quale *ius superveniens*, anche ai casi in cui detta sentenza è divenuta irrevocabile prima della operatività di detto articolo e, alla data della sua entrata in vigore, risulta ancora pendente il giudizio di cassazione contro la sentenza tributaria d'appello che ha condannato il contribuente in relazione ai medesimi fatti, rilevanti penalmente, dai quali egli è stato irrevocabilmente assolto, con una delle formule di merito previste dal codice di rito penale (perché il fatto non sussiste o perché l'imputato non l'ha commesso)» (Cass. civ., 2 dicembre 2024, n. 30814).

Per quel che qui rileva ai fini della rilevanza e della non manifesta infondatezza della qui sollevata questione non vi è convergenza di orientamento in ordine alla rilevanza nel giudizio tributario delle sentenze penali di assoluzione pronunziate - come nella presente vicenda - ex art. 530, secondo comma, c.p.p. essendosi formato, a tale riguardo, un orientamento inteso ad escluderne il rilievo ai fini della disciplina di cui all'art. 21-*bis* cit. in esame (a partire da Cass. civ. n. 3800/2025, seguita da Cass. civ. n. 4291/2025 e Cass. civ. n. 4294/2025 e Cass. civ. 9148/2025) mentre la tesi contraria, favorevole alla estensione degli effetti dell'art. 21-*bis* cit. anche alle sentenze di assoluzione con formula di merito pronunziate ai sensi dell'art. 530, comma 2, c.p.p., è ravvisabile, seppure in forma inespressa, in Cass. civ. n. 23570/2024 e Cass. civ. n. 23609/2024.

4.2. Ora, poiché la norma *de qua* è applicabile anche ai giudizi tributari di primo grado in corso, quale quello per cui procede questa Corte, ciò spiega anzitutto la rilevanza della sollevata questione di costituzionalità.



4.3. Sotto altri profili, sulla portata applicativa dell'art. 21-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000, giova ricordare che è già stata rimessa alle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione a dimostrazione della problematicità della norma *de qua* -la risoluzione delle seguenti questioni controverse concernenti l'ambito di efficacia dell'art. 21-*bis* sia in relazione all'estensione anche al rapporto impositivo -ovvero alla limitazione alla sola parte sanzionatoria -degli effetti della sentenza penale irrevocabile di assoluzione dal reato tributario (emessa ad esito del dibattimento con la formula «perché il fatto non sussiste»), sia in ordine all'applicabilità della nuova disciplina all'ipotesi di assoluzione con la formula prevista dall'art. 530, comma 2, c.p.p. (Cass. civ., Sez. trib., ord. interl. 4 marzo 2025, n. 5714).

Le Sezioni unite civili, all'esito dell'udienza del 7 ottobre 2025, con ordinanza interl. n. 31961 del 9 dicembre 2025 (depositata nelle more del deposito della presente ordinanza), hanno rinviato la trattazione della causa a nuovo ruolo, in attesa della decisione della Corte costituzionale sulle questioni di legittimità frattanto sollevate - ritenute pregiudiziali rispetto a quelle rimesse ad esse Sez. U - dalla Corte di Giustizia Tributaria del Piemonte, con ordinanza 10 marzo 2025 n. 64 e, da ultimo, dalla Corte di Giustizia Tributaria di Roma, con ordinanza 13 maggio 2025, n. 1838 (estensore dott. Natalini, componente applicato al presente Collegio), la quale ha sollevato le seguenti tre questioni di legittimità costituzionale che anche questa Corte intende fare proprie negli esatti termini:

1) violazione degli artt. 3, 24, e 111 della Costituzione, per l'«intrinseca irragionevolezza ed irrazionalità dell'automatismo processuale» determinato dall'art. 21-*bis*, operante ad esclusivo vantaggio del contribuente (assolto), «senza garantire alcuna possibilità di resistenza all'Amministrazione finanziaria», con «evidente violazione del principio della parità delle parti nel processo tributario»;

2) violazione degli articoli 24 e 111 della Costituzione, per la disparità di trattamento tra le parti processuali (pubblica e privata), che emerge chiaramente confrontando l'art. 652 c.p.p. e l'art. 21-*bis*, in quanto «mentre la sentenza penale di assoluzione, secondo la norma generale del codice di rito, può incidere nei giudizi civili o amministrativi solo se il danneggiato si sia costituito o sia stato posto in condizione di costituirsi parte civile, nel processo tributario, per effetto dell'art. 21-*bis* cit., ciò non avviene, con irragionevole disparità tra situazioni assolutamente comparabili»;

3) violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione, determinandosi una situazione di disuguaglianza tributaria tra il contribuente assolto in sede penale, il quale ottiene l'automatico annullamento giudiziale dell'atto impositivo quand'anche egli manifesti una propria capacità contributiva mentre ciò non avviene in caso di condanna a carico del contribuente o se quest'ultimo, avendo commesso violazioni tributarie meno gravi (i.e., senza rilevanza penale), non ha potuto godere della disciplina dell'art. 21-*bis*.

5. Anche e proprio per l'immediata applicabilità (anche) ai giudizi in corso della norma censurata e per la ritenuta applicabilità anche agli esiti assolutori *ex* art. 530, comma 2, c.p.p., questa Corte, richiamando e facendo proprie le questioni sollevate dalla Corte di Giustizia Tributaria di Roma, con ordinanza 13 maggio 2025, n. 1838 - ritiene che il dettato legislativo di cui all'art. 21-*bis* decreto legislativo n. 74/2000 presti il fianco a dubbi non manifestamente infondati di costituzionalità in riferimento a plurimi parametri costituzionali.

5.1. In punto di rilevanza, giova preliminarmente ribadire che, per le ragioni suesposte, la questione di costituzionalità riguarda una disposizione - il già richiamato art. 21-*bis* decreto legislativo n. 74/200, applicabile nel presente giudizio in forza dell'indirizzo giurisprudenziale sopra citato in tema di formula assolutoria dubitativa e, quindi, influente per la sua definizione.

Si precisa che, stante il cennato collegamento con il presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale è attuale e, certamente, non meramente ipotetica (v. Corte costituzionale, ordinanza n. 34 del 2016; Id. nn. 269 e 193 del 2015; Id. ordinanza n. 128 del 2015), né prematura (Id. ordinanza n. 176 del 2011, n. 26 del 2012; Id. n. 161 del 2015), né tantomeno tardiva, qual è riferita ad evenienze sostanziali o processuali non ancora (o già) verificatesi (Corte costituzionale n. 100 del 2015; Id. ordinanza n. 162 del 201).

«Rilevante», dunque, è la norma (processuale nella specie) di cui, come nel caso di specie -il giudice debba necessariamente fare applicazione per decidere la controversia a lui sottoposta.

5.2. Sempre in punto di ammissibilità, si evidenzia che il tenore letterale della disposizione assolve questa Corte rimettente dall'onere di sperimentare l'interpretazione conforme in quanto questo tentativo esegetico è incompatibile con la divisata inequivocabile lettera della disposizione. Infatti, codesto Giudice delle leggi ha più volte affermato che «l'onere di interpretazione conforme viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il giudice rimettente sostenga, come nel caso di specie, che il tenore letterale della disposizione non consenta tale interpretazione» (da ultimo, Corte costituzionale n. 110 del 2024, n. 55 del 2024, n. 4 del 2024; Id. nn. 202, 178 e 104 del 2023; Id. n. 18



del 2022; Id. nn. 59 e 32 del 2021; Id. n. 32 del 2020; *cfr.* altresì Id. n. 253 del 2020, secondo cui: «l'interpretazione adeguatrice, orientata a rendere conforme il dettato normativo a Costituzione, ha pur sempre un insuperabile limite nel dato letterale della disposizione»).

5.3. L'esigenza di rivolgersi a Codesto Giudice delle leggi è ancor più pressante nella soggetta materia, in quanto «l'affidabilità, prevedibilità e uniformità dell'interpretazione delle norme processuali costituisce imprescindibile presupposto di uguaglianza tra i cittadini e di giustizia del processo» (Cass., Sez. U civ., ordinanza 6 novembre 2014, n. 23675, Rv. 632845-01).

6. Passando al merito della questione sollevata, in primo luogo, si segnala il contrasto dell'art. 21-*bis* decreto legislativo n. 546/1992 con il canone della ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione.

6.1. Non ignora questa Corte che, per costante giurisprudenza costituzionale, in materia processuale compete al legislatore un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali - anche rispetto a norme orientate alla riduzione della durata dei giudizi (Corte costituzionale n. 96 del 2024), incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute (Corte costituzionale nn. 36 e 39 del 2025; Id. nn. 189 e n. 96 del 2024; Id. n. 67 del 2023; Id. nn. 230 e n. 74 del 2022; Id. n. 95 del 2020 e n. 155 del 2019).

Nella materia processuale, quindi, il metro del giudizio di ragionevolezza deve essere particolarmente rispettoso della discrezionalità legislativa, in quanto la disciplina del processo è «frutto di delicati bilanciamenti tra principi e interessi in naturale conflitto reciproco, sicché ogni intervento correttivo su una singola disposizione, volto ad assicurare una più ampia tutela a uno di tali principi o interessi, rischia di alterare gli equilibri complessivi del sistema» (Corte costituzionale n. n. 230 del 2022).

Codesta Corte, già con la sentenza n. 89 del 1996, ha insegnato che il parametro della eguaglianza non esprime la concettualizzazione di una categoria astratta, staticamente elaborata in funzione di un valore immanente dal quale l'ordinamento non può prescindere, ma definisce l'essenza di un giudizio di relazione che, come tale, assume un risalto necessariamente dinamico, di modo che il giudizio di eguaglianza è in sé un giudizio di ragionevolezza, vale a dire un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la causa normativa che la deve assistere e che va apprezzata con un orientamento marcato alla concretezza, ossia tenendo conto degli effetti applicativi della disciplina.

6.2. Nel caso di specie, anche da un punto di vista pratico, si reputa che la disposizione indubbiata esprima una scelta legislativa del tutto arbitraria ed irrazionale che ineluttabilmente perturba, anzitutto, il canone costituzionale dell'eguaglianza. Dunque, senza indulgere in un inammissibile sindacato di opportunità o di plausibilità della scelta legislativa, non può non evidenziarsi che il disposto di cui all'art. 21-*bis* decreto legislativo n. 74/2000 nella sua intenzione (e siccome applicabile immediatamente anche ai giudizi in corso), si connota per un'assenza di *ratio* intrinseca coerente a un criterio di razionalità pratica, che è matrice dell'equità (*cfr.* Corte costituzionale n. 74 del 1992; Id. n. 172 del 1996).

6.3. Invero, al di là dell'esatto ambito di applicazione da riconoscere alla norma indubbiata - questione rimessa alle Sezioni Unite civili della Cassazione, in forza dell'ord. interl. n. 5714 del 2025 cit., essendosi sul punto già manifestati orientamenti contrapposti e, da ultimo, non risolta dalle Sez. Unite in pendenza delle sollevate questioni di costituzionalità, cui questa Corte intendere conformarsi, è palese il profilo di intrinseca irragionevolezza ed irrazionalità manifesta che connota l'automatismo processuale introdotto dalla norma indubbiata, strutturalmente inidonea ad assicurare il confronto dialettico tra le parti, siccome operante ad esclusivo vantaggio del contribuente assolto in sede penale dibattimentale - ma, irragionevolmente, non all'imputato quello proscioltto in esito all'udienza preliminare e non all'indagato archiviato dal G.I.P. in fase di indagine preliminare, donde l'ulteriore profilo di disparità trattamentale - e, inoltre, senza garantire alcuna possibilità di «resistenza» all'Amministrazione finanziaria, e, ancora, al contempo limitativa della *potestas iudicandi* del giudice tributario, privato di qualsivoglia possibilità valutativa in ordine ai (residuali) profili (esclusivamente) tributari emergenti, come possibile fonte di prova, dalla sentenza penale.

6.4. La formulazione letterale della disposizione indubbiata, lungi dall'essere perfettamente calibrata, si riferisce anzitutto alla sola sentenza irrevocabilmente assolutoria, peraltro limitata alle sole due formule «perché il fatto non sussiste» o «l'imputato non lo ha commesso» (esclusa, quella «il fatto è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima»: *cfr.* art. 652 del codice di procedura penale), senza considerare la sentenza irrevocabilmente condannatoria, con ciò espungendo a priori l'ente impositore dalla possibilità di avvalersi di analogo automatismo, e senza considerare la sentenza di proscioglimento emessa all'esito dell'udienza preliminare o il decreto ovvero l'ordinanza di archiviazione del G.I.P. emessa all'esito delle indagini preliminari (con ciò introducendo un'ulteriore profilo di irragionevolezza e di disparità di trattamento «interna» tra gli stessi contribuenti indagati/imputati in



sede penale, a seconda che siano assolti all'esito di udienza dibattimentale o prosciolti in udienza preliminare o semplicemente archiviati); in secondo luogo, non vi si fa esplicito riferimento all'art. 654 del codice di procedura penale, che non sembra, in effetti, essere stato oggetto di confronto parametrico, pur non essendo stato quest'ultimo disposto normativo abrogato e, quindi, tuttora vigente accanto al novellato art. 21-*bis* decreto legislativo n. 74/2000; in terzo luogo, sul piano teorico, appare discutibile, ed anzi del tutto irrazionale, la prospettata relazione tra processo tributario e giudizio penale in termini di estensione di giudicati, posto che, in ogni caso, diverso è l'oggetto del processo tributario, e tale resta, intrinsecamente, rispetto all'oggetto del processo penale.

6.5. Così riassunti i profili di criticità della norma indubbiata, iniziando dal primo - il più vistoso - l'art. 21-*bis* introduce una irragionevole disparità di trattamento tra gli effetti assolutori *extra*-penali per reati non tributari e quelli per reati tributari che incidono negativamente sui primari interessi dello Stato. Si deve richiamare, a tal fine, l'art. 652 del codice di procedura penale a mente del quale:

«1. La sentenza penale irrevocabile di assoluzione pronunciata in seguita a dibattimento ha efficacia di giudicato, quanto all'accertamento che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima, nel giudizio civile o amministrativo per amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno promosso dal danneggiato o nell'interesse dello stesso, sempre che il danneggiato si sia costituito o sia stato posto in condizione di costituirsi parte civile, salvo che il danneggiato abbia esercitato l'azione in sede civile a norma dell'art. 75, comma 2.

2. La stessa efficacia ha la sentenza irrevocabile di assoluzione pronunciata a norma dell'art. 442, se la parte civile ha accettato il rito abbreviato».

Previsione di analogo contenuto si rinviene nel successivo art. 654 del codice di procedura penale (sebbene di difficile applicazione al rito tributario stanti le limitazioni probatorie che lo caratterizzavano prima della riforma di cui alla legge n. 130/2022).

6.6. Dal confronto sincronico tra il surrichiamato art. 652 del codice di procedura penale e l'art. 21-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000 affiora in tutta evidenza la qui denunciata disparità di trattamento: mentre la sentenza penale di assoluzione, secondo la norma generale del codice di rito, può incidere nei giudizi civili o amministrativi solo se il danneggiato si sia costituito o sia stato posto in condizione di costituirsi parte civile, nel processo tributario, per effetto dell'art. 21-*bis* cit., ciò non avviene, con irragionevole disparità tra situazioni assolutamente comparabili, tali da violare, su un fronte correlato, anche l'art. 24 della Costituzione e, come si dirà più avanti, l'art. 111, commi primo e secondo, della Costituzione.

La comparabilità, infatti, deriva dalla considerazione che gli interessi in gioco nel processo tributario non possono ragionevolmente ritenersi recessivi rispetto a quelli, relativi al singolo individuo, che possono venire lesi da un fatto di reato: in entrambi i comparti giurisdizionali possono venire in questione interessi costituzionalmente rilevanti – ed anzi in quello tributario viene in specifico rilievo l'art. 53 della Costituzione, come tali bisognosi di una tutela non irragionevolmente diminuita.

6.7. Il legislatore delegato, nell'introdurre l'art. 21-*bis* in esecuzione al pertinente criterio di delega («rivedere i rapporti tra processo penale e il processo tributario prevedendo, in coerenza con i principi generali dell'ordinamento, che, nei casi di sentenza irrevocabile di assoluzione perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, i fatti materiali accertati in sede dibattimentale facciano stato nel processo tributario quanto all'accertamento dei fatti medesimi»: art. 20, legge n. 111/2023) ha innestato nel sistema processual-tributario un *unicum* normativo del tutto distonico rispetto ai «principi generali dell'ordinamento» espressi dagli immutati articoli 652 e 654 del codice di procedura penale, e, soprattutto, del tutto nuovo nel panorama processuale, senza che il settore processual-tributario giustifichi un siffatto assetto sbilanciato esclusivamente sulla sentenza di assoluzione; il che costituisce un indice sintomatico di irragionevolezza e illogicità intrinseca della disposizione *de qua*, che, peraltro, come in seguito esplicitato, si traduce in un trattamento differenziato delle parti in lite privo di una valida ragione giustificativa anche agli effetti degli articoli 24 e 111, commi primo e secondo, della Costituzione.

7. Direttamente correlati alla denunciata violazione dell'art. 3 della Costituzione sono, poi, gli elementi di contrasto della norma indubbiata con il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione e, quindi, con il principio di uguaglianza tributaria, in base al quale a situazioni uguali dovrebbero corrispondere uguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse dovrebbe corrispondere un trattamento tributario diseguale.



Per effetto dell'art. 21-*bis* decreto legislativo n. 74/2000 si profila una situazione di disuguaglianza tributaria tra il contribuente assolto in sede penale il quale ottiene l'automatico annullamento giudiziale dell'avviso di accertamento o l'atto impto-esattivo quand'anche egli manifesti una propria capacità contributiva (ma non quello proscioltto in udienza preliminare e neppure quello archiviato in sede di indagini preliminari), mentre eguale sorte non è assicurata al contribuente che non sia mai stato attinto da procedimento penale (o che sia stato, giustappunto, proscioltto in sede di udienza preliminare o archiviato in sede di indagini preliminari), nonostante abbia commesso violazioni tributarie, giustappunto, meno gravi.

Dare automatico ingresso nel processo tributario alla sentenza irrevocabilmente assolutoria senza dare automatico ingresso a quella irrevocabilmente condannatoria, si risolve nell'aprioristica rinuncia alla pretesa tributaria azionata con l'atto impugnato dal contribuente (destinato ad essere annullato dalla Corte di giustizia tributaria ovvero dalla Cassazione in applicazione dell'art. 21-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000) anche in quelle ipotesi in cui il contribuente assolto possiede una capacità contributiva idonea a giustificare il prelievo. Ciò in totale spregio a quel dovere di solidarietà contributiva su cui si fonda l'art. 53 della Costituzione, nell'interesse generale alla riscossione delle imposte e al contrasto dell'illecita sottrazione di materiale imponibile, tanto in forma di evasione quanto di elusione fiscale.

8. Sussistono ulteriori dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 21-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000 in riferimento all'art. 24 della Costituzione («norma di carattere generale, intesa a garantire indefettibilmente l'esercizio di difesa in ogni stato e grado di qualunque procedimento giurisdizionale», la cui «essenziale finalità» è quella «di garantire a tutti la possibilità di tutelare in giudizio le proprie ragioni»: Corte costituzionale n. 125 del 1979). Ritene questa Corte, per le medesime ragioni già espresse da Corte di giustizia tributaria di I grado di Roma che pure ha sollevato identica questione e, prima ancora, dalla Corte di giustizia tributaria di II grado del Piemonte, tale norma lede irrimediabilmente il diritto di difesa dell'Amministrazione finanziaria (Agenzia delle entrate piuttosto che di qualunque ente impositore o concessionario) in relazione all'interesse, di cui è portatrice concreta, alla corretta riscossione delle imposte ed al recupero dell'evasione fiscale.

8.1. Occorre considerare, infatti, che l'automatismo introdotto dal legislatore delegato determina l'estensione degli effetti del giudicato penale irrevocabilmente assolutorio nei confronti di una parte - per tutte: l'Agenzia delle Entrate - che, in quel giudizio, non può intervenire per la tutela dell'interesse, alla ripresa fiscale, di cui è istituzionalmente portatrice; sicché, l'applicazione della norma, in ragione della predetta preclusione, lede quella dialettica processuale che è imprescindibile garanzia dell'effettività del diritto di difesa (v. già Corte costituzionale n. 190 del 1970).

8.2. Si deve altresì ricordare che - come recentemente affermato dalla giurisprudenza massimamente nomofilattica (Cass., Sez. U civ., 12 ottobre 2022, n. 29862, Rv. 665940-04) - sconfessando il valore delle stesse circolari dell'Agenzia delle entrate sul punto (*cf.* circolare n. 154/E del 2000), il risarcimento del danno azionabile in sede penale con la relativa costituzione di parte civile è ontologicamente differente dal credito fiscale e relative sanzioni: «il danno causato dall'evasione fiscale, allorché questa integri gli estremi di un reato commesso dal contribuente o da persona che del fatto di quest'ultimo debba rispondere direttamente nei confronti dell'erario, non può farsi coincidere automaticamente con il tributo evaso, ma deve necessariamente consistere in un pregiudizio "ulteriore e diverso", ricorrente qualora l'evasore abbia con la propria condotta provocato l'impossibilità di riscuotere il credito erariale».

Ciò significa che la pretesa tributaria non può costituire oggetto dell'azione risarcitoria da esercitare in sede penale mediante la costituzione di parte civile dell'Agenzia delle entrate, il che la espone, per effetto di quanto previsto dall'art. 21-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000, a dover subire un irrimediabile pregiudizio, subendo nel processo tributario in via diretta ed immediata l'esito di un giudizio al quale è rimasta estranea, e sul quale non è mai stata in condizione di influire, con evidente lesione del suo diritto di difesa (art. 24 della Costituzione) e, conseguentemente, dell'interesse primario dello Stato alla riscossione delle imposte in coerenza con il principio della capacità contributiva (art. 53 della Costituzione).

8.3. Né può sostenersi che l'interesse alla corretta riscossione delle imposte verrebbe tutelato, in sede penale, dalla figura del Pubblico Ministero, giacché il credito fiscale - alla luce della richiamata giurisprudenza di legittimità - non ha dimora all'interno del giudizio penale e, conseguentemente, non può essere il magistrato requirente a garantire detto interesse erariale.

8.4. Ed anche a voler ammettere la costituzione di parte civile dell'Agenzia delle entrate a tutela del credito erariale, a fortiori, apparirebbe chiaramente lesivo del diritto di difesa ipotizzare che questa possa non ricevere l'avviso di cui all'art. 419 c.p.p. e, ciononostante, subire le conseguenze di un processo rispetto alla cui esistenza ed andamento potrebbe essere rimasta completamente all'oscuro.



9. La perimetrazione in negativo della *potestas iudicandi* del giudice tributario – quale, a ben vedere, deriva dall'applicazione dell'automatismo di cui all'art. 21-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000 – si sostanzia anche in un'illegitima intromissione del legislatore in un ambito, quello della valutazione del compendio probatorio, riservato esclusivamente all'autorità giudiziaria.

Certamente il legislatore ben può tipizzare il valore probatorio di determinate prove, così come avviene per le prove legali; del pari può impedire l'acquisizione di alcuni determinati mezzi di prova (come è accaduto, prima della legge n. 130/2022, con la prova testimoniale, fino ad allora preclusa nel processo tributario e come accade, ora, nel processo di appello *ex art.* 58, decreto legislativo n. 546/1992, su cui però v. Corte costituzionale n. 35 del 2025). Ma ciò che non gli è consentito è inibire completamente al giudice tributario l'esercizio di ogni potere valutativo-delibativo sulle statuizioni assolutorie.

Quanto precede sostanzia non solo la consumazione di un *vulnus* alle funzioni attribuite al potere giudiziario dal combinato disposto degli articoli 102, primo comma (che *mutatis mutandis* presidia da intromissioni esterne anche la funzione giurisdizionale esercitata in materia tributaria da quest'organo speciale di giurisdizione *optimo iure* e non solo ai limitati fini del giudizio incidentale di costituzionalità), 111, primo comma, della Costituzione, ma determina anche una menomazione, ancora una volta, del diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione, qualificato dalla giurisprudenza costituzionale come «principio supremo» dell'ordinamento costituzionale (Corte costituzionale n. 18 del 2022, n. 238 del 2014, n. 232 del 1989 e n. 18 del 1982) e «inteso come diritto al giudizio e con esso a quello alla prova»: v. sul punto Corte costituzionale n. 41 del 2024, che, a sua volta, richiama Id. n. 275 del 1990).

10. Per le medesime ragioni di cui sopra, accanto alla violazione diretta dell'art. 3 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 53 della Costituzione, e dell'art. 24 della Costituzione, è registrabile anche un'antinomia dell'art. 21-*bis*, decreto legislativo n. 546/1992 con l'art. 111, commi primo e secondo, della Costituzione, là dove, suo tramite, si incrina il principio di eguaglianza fra le parti nel processo tributario, ravvisabile nel rilievo per cui situazioni omogenee sono disciplinate in modo ingiustificatamente diverso (*ex plurimis*, Corte costituzionale n. 67 del 2023, Id. n. 270 del 2022, Id. n. 165 del 2020, Id. n. 155 del 2014, Id. n. 108 del 2006, Id. nn. 340 e n. 136 del 2004).

Risulta, infatti evidente la violazione del principio della parità delle parti nel processo tributario (su cui, da ultimo, v. Corte costituzionale n. 36 del 2025), che trova una chiara copertura costituzionale nell'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 24, secondo comma, della Costituzione, dal momento che i loro poteri processuali in sede istruttoria risultano disomogenei: mentre la difesa del contribuente può produrre la sentenza di assoluzione pronunciata in sede penale dibattimentale ed invocare gli effetti del giudicato favorevole *ex art.* 21-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000, la parte pubblica (ente impositore, concessionario per la riscossione) non potrebbe produrre, ai medesimi effetti di giudicato volto a tutelare gli interessi erariali, la sentenza di condanna piuttosto che quella di applicazione pena *ex art.* 444 del codice di procedura penale pronunciata a carico del contribuente per i medesimi fatti su cui vi è stata ripresa a tassazione.

10.1. Tale disparità di trattamento e pregiudizio al diritto di agire e resistere in giudizio provando non trova una ragionevole giustificazione nella natura della parte pubblica dell'Amministrazione finanziaria. Il giudizio tributario, infatti, non è più un mero giudizio di natura demolitoria, imperniato sulla legittimità e sulla sola correttezza motivazionale dell'atto impugnato, ma compendia ampi spazi di rilevanza del materiale probatorio circa la sussistenza del debito tributario e della sua entità.

10.2. A riguardo deve osservarsi che il nuovo comma 5-*bis*, dell'art. 7, decreto legislativo n. 546/1992, introdotto dall'art. 6, della legge n. 130/2022, in coerenza con tale linea di tendenza prevede che «[l']amministrazione prova in giudizio le violazioni contestate con l'atto impugnato. Il giudice fonda la decisione sugli elementi di prova che emergono nel giudizio e annulla l'atto impositivo se la prova della sua fondatezza manca o è contraddittoria o se è comunque insufficiente a dimostrare, in modo circostanziato e puntuale, comunque in coerenza con la normativa tributaria sostanziale, le ragioni oggettive su cui si fondano la pretesa impositiva e l'irrogazione delle sanzioni. Spetta comunque al contribuente fornire le ragioni della richiesta di rimborso, quando non sia conseguente al pagamento di somme oggetto di accertamenti impugnati». Ne consegue che, specie ove non operino le presunzioni proprie del diritto tributario sostanziale, l'amministrazione finanziaria è tenuta a provare la sua pretesa sostanziale e non può disporre di poteri probatori più limitati rispetto alla controparte privata; detto altrimenti, non può subire le conseguenze di una produzione della parte privata agli effetti dell'art. 21-*bis*, decreto legislativo n. 74 del 2000.



11. Questa Corte, conclusivamente, ritiene di dover sollevare d'ufficio, in riferimento agli articoli 3, comma primo, 53, 24, 111, primo e secondo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-bis, decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (e, in via consequenziale, dell'art. 119, decreto legislativo 14 novembre 2024, n. 175, in vigore dal 1° gennaio 2026), con conseguente sospensione, ai sensi dell'art. 23, della legge n. 87/1953, del presente giudizio ed immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

dichiara d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, comma primo, 53, 24, 111, primo e secondo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-bis, decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (e, in via consequenziale, dell'art. 119 decreto legislativo 14 novembre 2024, n. 175, in vigore dal 1° gennaio 2026);

dispone che, a cura della Segreteria della Corte, la presente ordinanza sia notifica, a mezzo Pec, a tutte le parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

ordina che gli atti, unitamente alla prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte, vengano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale;

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

Così deciso in Grosseto, in data 23 ottobre 2025

Il Presidente estensore: PULIATTI

Il giudice estensore: NATALINI

26C00043

N. 35

Ordinanza del 10 dicembre 2025 della Corte d'appello di Torino nel procedimento penale a carico di A. S.

Reati e pene – Reati contro il patrimonio – Non punibilità e querela della persona offesa per fatti commessi a danno di congiunti – Mancata previsione della inapplicabilità della causa di esclusione della punibilità prevista dal primo comma dell'art. 649 cod. pen. per il delitto di circonvenzione di persone incapaci, di cui all'art. 643 cod. pen.

– Codice penale, art. 649, terzo comma.

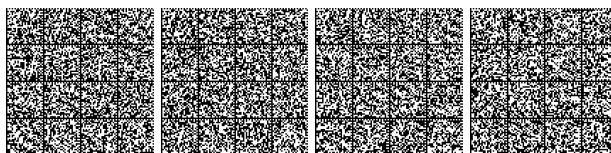
LA CORTE D'APPELLO DI TORINO

SEZIONE IV PENALE

Composta dai magistrati:

- 1) dott. Gianni Filippo Reynaud - Presidente;
- 2) dott.ssa Desirè Perego - consigliere est.;
- 3) dott.ssa Annalisa Palomba - consigliere;

all'udienza non partecipata del 10 dicembre 2025 nel procedimento a carico di S. A. nato ad ... il ... elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Jacopo Evangelista difeso di fiducia dall'avv. Jacopo Evangelista del Foro di Asti, imputato in primo grado (in concorso con ... e ..., giudicati separatamente) perché, in concorso tra loro e, segnata-



mente, S. quale beneficiario dell'operazione, ... quale suo legale e ... quale «apparente» legale (peraltro facente parte dello stesso studio di ...) di ..., moglie del primo, al fine di procurare allo stesso S. un ingiusto profitto, abusando dello stato di deficienza psichica della ... dovuta a «disabilità intellettiva di grado moderato-grave» con riconoscimento di invalidità civile al 75% correlata a *deficit* nella memoria visuospaziale, nella memoria verbale e nella capacità di giudizio, di astrazione e ragionamento, la inducevano a sottoscrivere — peraltro in assenza della ... che, quindi, falsamente attestava l'autenticità della firma apposta dalla ... in sua presenza — l'accordo di separazione personale *ex art. 6*, decreto-legge n. 132/2014 pregiudizievole per i di lei interessi economici, in quanto riflettente la rinuncia della stessa a qualsiasi pretesa di natura economica a suo favore pur essendo priva di reddito sufficiente.

In ..., il ...;

appellante avverso la sentenza del Tribunale di Asti del 15 aprile 2024 che così disponeva:

«Visti gli articoli 533 e 535 del codice di procedura penale, dichiara S. A. responsabile del reato a lui ascritto e, concesse le circostanze attenuanti generiche, lo condanna alla pena di anni uno e mesi sei di reclusione ed euro 600 di multa, oltre al pagamento delle spese processuali;

visti gli articoli 163 e 175 del codice penale, concede al predetto imputato i benefici della sospensione condizionale della pena e della non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale;

visti gli articoli 538 e ss. del codice di procedura penale, condanna e dichiara tenuto S. A. al risarcimento del danno patito dalle costituite parti civili ... e avv. ... nella sua qualità di amministratore di sostegno di ..., da liquidarsi in separato giudizio civile, nonché alla rifusione delle spese sostenute dalla medesima parte civile, che liquida in euro 2.500, oltre accessori di legge. Condanna l'imputato al pagamento di una provvisoria immediatamente esecutiva di euro 8.000;

visto l'art. 544 del codice di procedura penale, indica in giorni novanta il termine per il deposito della motivazione.»;

in cui si è costituita parte civile ..., nata ad ... il ... rappresentata dall'amministratore di sostegno avv. ... difesa dall'avv. Claudia Malabaila del Foro di Asti.

ha pronunciato la seguente ordinanza.

1. Con sentenza in data 15 aprile 2024 il Tribunale di Asti giudicava A. S. colpevole del delitto di circonvenzione di incapace, fatto commesso ai danni della moglie che, all'epoca dei fatti, già era affetta da una disabilità intellettiva di grado moderato-grave.

2. I fatti, per quel che rileva ai fini dell'esame della rilevanza della questione di legittimità costituzionale che si va a sollevare — e che, si anticipa, ha ad oggetto la mancata inclusione del delitto p. e p. dall'art. 643 del codice penale nel novero dei reati cui, ai sensi dell'art. 649, comma 3, del codice penale, non si applicano le disposizioni dell'art. 649, comma 1, del codice penale — venivano ricostruiti nei seguenti termini.

In data ... S. A. accompagnava ... presso lo studio dell'avv. ... e qui la induceva a sottoscrivere una convenzione *ex art. 6*, decreto-legge n. 132/2014 con in cui costei accettava di separarsi dal marito rinunciando a percepire qualsiasi forma di mantenimento nonostante fosse priva di fonti di reddito e non fosse in grado di svolgere un'attività lavorativa essendo invalida civile al 75%.

A. S. e ... si erano, invero, sposati il ... e dalla loro unione il ... era nata una figlia; nel giugno del ... il nucleo familiare era stato attenzionato dai servizi sociali a seguito di una richiesta di intervento educativo richiesto dallo stesso S. in favore della figlia minore, a cui era stato diagnosticato fin dall'infanzia un ritardo cognitivo e del linguaggio.

L'assistente sociale, ..., riferiva in giudizio di essersi subito resa conto che la madre della minore, ..., era a sua volta affetta da una disabilità cognitiva; lo S., segnalò, inoltre, all'assistente sociale che la ..., in un'occasione, aveva lasciato la figlia da sola per appartarsi in cantina con un uomo conosciuto *on-line*, che l'aveva sorpresa più volte mentre intratteneva videochiamate con degli uomini e che in una di queste aveva tentato di coinvolgere (senza riuscirci) la figlia.

I servizi sociali avevano, quindi, segnalato la situazione alla Procura della Repubblica ed erano state attivate le procedure che avevano condotto il Tribunale per i minorenni ad affidare la minore al nonno materno, ..., e il giudice tutelare ad aprire in favore di ... l'amministrazione di sostegno.

L'amministratore di sostegno, esaminando la situazione economica della ..., aveva, così, scoperto che nonostante la stessa non avesse risparmi, percepisse unicamente una pensione di invalidità di euro 290 mensili, aveva sottoscritto un accordo di separazione con cui aveva rinunciato a percepire dal marito ogni forma di mantenimento. Atteso il ritardo mentale della ... l'amministratore di sostegno sporgeva, quindi, querela ipotizzando che la stessa fosse stata vittima di un approfittamento da parte del marito.



La documentazione medica acquisita nel corso del giudizio attestava, effettivamente, la sussistenza in capo alla persona offesa di un importante *deficit* cognitivo. In data ..., veniva, infatti, rilasciata a ... una valutazione neuropsicologica clinica del reparto di psicologia clinica dell'Ospedale di ..., da cui emergeva «un funzionamento cognitivo marcatamente deficitario in tutte le aree indagate accompagnato da difficoltà nel linguaggio». Con certificazione del ... le era stata, inoltre, diagnosticata una «disabilità intellettiva di grado moderato-grave» e nella relazione del ... a firma della psicologa dott.ssa ... veniva riportato che il profilo neuropsicologico della paziente si collocava «nella fascia di ritardo mentale medio-grave».

..., in particolare, presentava «marcati *deficit* di comprensione, nonché capacità di giudizio deficitarie» e non appariva «in grado di stabilire cosa possa essere per lei adeguato oppure no e neanche giusto o sbagliato». Alla luce di tale quadro, la dott.ssa ... suggeriva un provvedimento di tutela, provvedimento poi adottato nelle forme dell'amministrazione di sostegno aperta in data ... (con la nomina come amministratore prima dell'avv. ..., poi sostituita in data ... dall'avv. ...).

In sede di incidente probatorio era stata, inoltre, disposta una perizia psichiatrica volta a valutare le condizioni psichiche di ..., con particolare riguardo all'eventuale presenza di «disturbi dell'area cognitiva o affettivo relazionale» e alla loro riconoscibilità da parte dei terzi.

Il perito, dott. ... ravvisava nella perizianda un «disturbo del neurosviluppo con disabilità intellettiva moderata ai sensi dei criteri del DSM5», evidenziando come tale valutazione clinica trovasse numerose conferme cliniche e testistiche nella documentazione medica acquisita. Quanto alla riconoscibilità da parte di terzi soggetti dei *deficit* cognitivi della ..., il perito riteneva che gli stessi fossero «di livello tale da essere riconoscibili da terzi anche non specialisti e anche senza l'utilizzo di test, evidenziandosi in un comune colloquio tra persone che abbiano un funzionamento intellettivo adeguato».

In sede di esame, il perito evidenziava come la ... fosse incapace di svolgere compiti che richiedano un certo livello di astrazione, come ad esempio «comprendere un atto complesso, come può essere un atto giuridico». Con specifico riferimento al contenuto degli accordi di separazione, il dott. ... dichiarava che, a suo parere, ... non era in grado di comprenderne il significato, in quanto la stessa «non ha un sufficiente livello di astrazione rispetto a degli eventi che non siano concreti per poterli comprendere, se non le vengono spiegati».

Quanto alla riconoscibilità da parte di altri soggetti del ritardo cognitivo della ..., il perito confermava che il suo livello di compromissione intellettiva era tale per cui «basta vederla, parlarle e uno se ne rende conto».

Sulla base di tali elementi, quindi, il Tribunale riteneva che al momento della sottoscrizione dell'accordo del ... versasse in una condizione di deficienza psichica nota allo ... tale da generare tra lei il marito un rapporto squilibrato di cui l'imputato si era approfittato inducendola a formare un accordo di separazione gravemente lesivo dei suoi diritti.

Il Tribunale, infatti, evidenziava come secondo il perito anche un breve colloquio con la persona offesa fosse sufficiente a comprendere che la stessa fosse affetta da un serio *deficit* intellettivo, in tal senso avendo riferito anche l'amministratore di sostegno avv. ..., le assistenti sociali ... e ..., l'educatrice ...

Evidenziava, inoltre, come la ... avesse riferito in giudizio di essere stata accompagnata presso lo studio dell'avv. ... dal marito, che qui l'imputato l'aveva «obbligata» a sottoscrivere un foglio dicendole «firma, devi firmare» senza farglielo leggere e senza dirle che riguardava la loro separazione, che in tale frangente non le erano state fornite spiegazioni circa quello che stava succedendo.

Tali dichiarazioni venivano ritenute attendibili dal giudice di primo grado avendo la persona offesa riferito quanto accaduto in termini analoghi anche all'avv. ... e alla dott.ssa ..., essendosi la stessa, in seguito, dimostrata inconsapevole del contenuto degli accordi di separazione ed avendo l'educatrice ... descritto di come la ... avesse molte difficoltà di astrazione, non fosse in grado di seguire un discorso complesso e avesse la tendenza a firmare subito i moduli che le venivano sottoposti senza nemmeno chiedere di cosa si trattasse.

Il Tribunale osservava, infine, come l'accordo sottoscritto dalla ... il ... fosse certamente lesivo dei suoi interessi atteso che, anche ammettendo che ella fosse d'accordo a separarsi dal marito, non vi era indice del fatto che intendesse consapevolmente rinunciare a ogni pretesa economica nei suoi confronti, rinuncia che, evidentemente era per lei dannosa.

Ritenuta la sussistenza del delitto di circonvenzione di incapace, il Tribunale di Asti riteneva che non potesse trovare applicazione l'art. 649, comma 1, del codice penale, così argomentando:

«Tanto premesso, rileva il Tribunale che nel caso di specie non può trovare applicazione la causa di esclusione della punibilità di cui all'art. 649, comma 1, del codice penale invocata dalla difesa, per essere stato il reato contestato all'imputato commesso ai danni del coniuge non legalmente separato.



Anzitutto, si osserva che nel caso di specie l'atto giuridico lesivo è esattamente quello che ha condotto (unitamente alla successiva autorizzazione del Procuratore della Repubblica) alla separazione legale tra i coniugi.

Gli effetti lesivi dell'atto giuridico dannoso si sono, pertanto, prodotti in capo al coniuge legalmente separato, con conseguente inapplicabilità della causa di esclusione della punibilità di cui all'art. 649, comma 1, del codice penale, anche per il venir meno della *ratio* della stessa, che è quella di evitare un intervento punitivo dello Stato nei casi in cui esso potrebbe turbare rapporti familiari normalmente caratterizzati da una comunanza di interessi non solo patrimoniali.

Non può evidentemente attribuirsi rilevanza, sul punto, all'intervenuto annullamento in sede civilistica degli accordi di separazione, posto che per la valutazione della responsabilità penale dell'imputato non ci si può che collocare al momento in cui gli accordi sono stati sottoscritti, che comunque a partire tra il ... e il ... hanno prodotto i loro effetti giuridici ed economici (non avendo lo S., di fatto, provveduto al mantenimento della *ex* moglie e della figlia).

In conclusione, ritiene il Tribunale che il fatto per cui si procede potrebbe ricadere, al limite, nell'ipotesi di cui all'art. 649, comma 2, del codice penale, che prevede la procedibilità a querela dei reati contro il patrimonio commessi nei confronti del coniuge legalmente separato, querela che nel caso di specie è stata regolarmente presentata dalla parte civile e che appare tempestiva, considerato che è intervenuta entro il termine di novanta giorni dalla nomina dell'amministratore di sostegno della persona offesa, posto che quest'ultima non era evidentemente in grado neppure di rendersi conto da sola di essere stata vittima di un qualche reato.

Ciò posto, ritiene questo giudice che, nel caso di specie, non possano, in realtà, trovare applicazione le disposizioni di cui al comma 1 e 2 dell'art. 649, del codice penale e ciò in ragione della previsione di cui al terzo comma della medesima norma, la quale esclude dal suo campo di applicazione i reati di cui agli articoli 628, 629 e 630 del codice penale, nonché "ogni altro delitto contro il patrimonio che sia commesso con violenza alle persone»».

A questo proposito, si richiama il condivisibile orientamento della Corte di cassazione, secondo cui "in tema di circonvenzione di incapace, anche la violenza morale esclude la configurabilità della causa di non punibilità e della perseguibilità a querela per i reati contro il patrimonio commessi in danno di prossimi congiunti" (Cass., Sez. 6, sentenza n. 35528 del 4 luglio 2008 Cc. (dep. 17 settembre 2008) Rv. 241512 - 01). In particolare, "la condotta di induzione, che costituisce elemento essenziale della fattispecie criminosa, può concretizzarsi anche attraverso comportamenti che implicano il ricorso a forme di violenza morale, estrinsecantisi in atti di intimidazione del soggetto passivo idonei a ridurne od eliminarne la capacità di autodeterminarsi, che, pur senza trascendere nella violenza fisica o nella minaccia che caratterizzano il diverso delitto di estorsione, rendono tuttavia la suggestione e la conseguente induzione meno facilmente resistibile da parte della vittima" (Cass., Sez. 2, sentenza n. 18997 del 27 aprile 2021 Cc. (dep. 14 maggio 2021) Rv. 281231 - 01).

In motivazione, la Corte, nella sentenza da ultimo citata, ha specificato che il richiamo dell'art. 649, comma 3, del codice penale alla violenza sulle persone non può essere riferito solo alla violenza fisica, ma deve essere riferito anche alla violenza morale «poiché essa rappresenta una forma di coazione psichica, che può essere parificata alla violenza materiale».

Condannava, quindi, l'imputato alla pena di anni due e mesi tre di reclusione ed euro 900 di multa, ridotta ad anni uno e mesi sei di reclusione ai sensi dell'art. 62-bis del codice penale.

3. Avverso tale sentenza proponeva appello la difesa dell'imputato che col primo motivo ne chiedeva l'assoluzione dal reato ascrittogli non essendovi prova del fatto che la persona offesa fosse stata indotta a firmare l'accordo di separazione ed essendo ipotizzabile che l'imputato fosse incorso in errore in ordine alla sussistenza in capo alla moglie di una condizione di infermità o deficienza tale da impedirle di comprendere cosa stesse firmando e a quali condizioni si stesse separando.

Col secondo motivo di appello la difesa dell'imputato invocava l'applicazione della causa di non punibilità di cui all'art. 649, comma 1, del codice penale atteso che, al momento della sottoscrizione dell'accordo raggiunto all'esito della negoziazione assistita, avvenuta in data ..., imputato e persona offesa non erano ancora legalmente separati potendo tale effetto derivare, ai sensi dell'art. 6 del decreto-legge n. 132/2014 solo dell'autorizzazione del Procuratore della Repubblica, autorizzazione nel caso in esame intervenuta il ...

Secondo la difesa nemmeno potrebbe trovare applicazione l'art. 649, comma 3, del codice penale non potendosi ritenere che la condotta di induzione dello S. fosse stata espressione di «violenza alle persone».

4. Così individuato l'oggetto del devoluto, ritiene la Corte rimettente che, essendo infondato il primo motivo di appello dedotto dalla difesa dell'imputato in ordine alla sussistenza del reato e ad un possibile errore in cui sia incorso lo S., assunta rilevanza l'applicabilità nel caso concreto della causa di esclusione della punibilità di cui all'art. 649 del codice penale.



5. In punto di responsabilità osserva, invero, la Corte rimettente come la difesa appellante non si sia minimamente confrontata con le argomentazioni della sentenza di primo grado poste a fondamento della ritenuta incapacità della ... di comprendere la natura e il contenuto dell'atto che firmò il ... e della riconoscibilità ai terzi di detta incapacità.

La difesa si è, invero, sul punto limitata ad osservare come la ... fosse solita intrattenere relazioni extraconiugali e che questi fossero la causa della volontà dell'imputato di separarsi.

Non si vede, tuttavia, per quale ragione dagli incontri della ... con uomini incontrati *on-line* e dal suo tentativo di coinvolgere in una videochiamata la figlia — comportamenti che, in sé, denotano sia una scarsa capacità di contenimento degli impulsi che una minorata capacità critica circa i pericoli cui esponeva se stessa e la figlia — si dovrebbe desumere la sua capacità di comprendere la natura e il contenuto di un atto giuridico complesso qual è quello che attiene la separazione tra due coniugi, la regolamentazione dei loro rapporti patrimoniali, l'affidamento della figlia minore, l'assegnazione della casa coniugale ecc.

Si deve, inoltre, rilevare come al momento della sottoscrizione degli accordi non fosse presente il legale della ..., avv. ... e come la difesa appellante non contesti in alcun modo che in tale sede non fu fornita alla ... alcuna spiegazione in merito al contenuto dell'atto né che la stessa lo sottoscrisse senza leggerlo.

In ogni caso sia il dott. ... che l'educatrice ... hanno riferito in giudizio di come la ... fosse priva della capacità di porre in essere ragionamenti astratti e di comprendere il significato di atti complessi, avendo, piuttosto, elaborato delle strategie di sopravvivenza relativamente allo svolgimento di compiti semplici della vita quotidiana.

Quanti, invece, al fatto che lo S. fosse consapevole dell'incapacità della ... di comprendere le conseguenze dannose dell'atto che stava firmando, si deve osservare come i due fossero sposati da dodici anni, avessero coabitato fino a poche settimane prima del ... e avessero gestito insieme la crescita di una figlia.

La conoscenza che lo S. aveva della ... era, quindi, risalente e approfondita, per nulla paragonabile a quella che ne ebbero i legali che assistettero i due coniugi nella negoziazione assistita e di molto superiore anche a quella che ne avevano assistenti sociali, educatori e amministratori di sostegno che, pure, si accorsero del grave *deficit* intellettuale della ... ai primi contatti che ebbero con lei.

Sarebbe, quindi, del tutto irragionevole ritenere che l'imputato possa essere incorso in errore e aver ritenuto che la moglie avesse compreso non solo di formare un accordo di separazione ma anche di rinunciare con esso a qualsiasi pretesa economica nei suoi confronti.

6. Ritenuta, quindi, ai fini che ci occupano l'infondatezza del primo motivo di appello, assume rilevanza verificare se debba o meno trovare applicazione la causa di esclusione della punibilità prevista dall'art. 649 del codice penale.

Ritiene la Corte che a tale domanda debba darsi risposta affermativa.

Diversamente, infatti, da quanto ritenuto dal giudice di primo grado si deve rilevare come nel momento in cui lo S. indusse la ... a sottoscrivere l'accordo di negoziazione assistita, gli stessi non fossero ancora legalmente separati.

Ai sensi, infatti, dell'art. 6, comma 3, del decreto-legge n. 132/2014 l'accordo raggiunto all'esito della negoziazione assistita «produce gli effetti e tiene luogo dei provvedimenti giudiziali che definiscono, nei casi di cui ai commi 1 e 1-bis, i procedimenti di separazione personale, di cessazione degli effetti civili del matrimonio, di scioglimento del matrimonio e di modifica delle condizioni di separazione o di divorzio, di affidamento e di mantenimento dei figli minori nati fuori del matrimonio, nonché i procedimenti per la disciplina delle modalità di mantenimento dei figli maggiorenni non economicamente autosufficienti e per la modifica delle condizioni già determinate, per la determinazione degli alimenti e per la loro modifica».

In presenza di figli minorenni è, tuttavia previsto dal precedente comma 2 che «l'accordo raggiunto a seguito di convenzione di negoziazione assistita deve essere trasmesso entro il termine di dieci giorni al procuratore della Repubblica presso il tribunale competente, il quale, quando ritiene che l'accordo risponde all'interesse dei figli, lo autorizza e lo comunica a tutte le parti» prevedendo altresì che «Quando ritiene che l'accordo non risponde all'interesse dei figli o che è opportuno procedere al loro ascolto, il procuratore della Repubblica lo trasmette, entro cinque giorni, al presidente del tribunale, che fissa, entro i successivi trenta giorni, la comparizione delle parti e provvede senza ritardo».

Tale ultima disposizione sarebbe priva di effetto se si ritenesse che, al momento della firma della convenzione e pur in presenza di figli minori, si realizzino già tra i coniugi gli effetti della separazione. Si deve, quindi, al contrario ritenere che, quando questa è richiesta, fino all'autorizzazione del Procuratore della Repubblica non si producano tra i coniugi gli effetti della separazione personale e operi, perciò, la causa di esclusione della punibilità di cui all'art. 649, comma 1, del codice penale.



Si ritiene, inoltre, che ai fini dell'art. 649 del codice penale rilevino i rapporti esistenti tra autore della condotta illecita e persona offesa del reato al momento della consumazione dello stesso, indipendentemente dal momento in cui si realizzano le conseguenze dannose dell'atto di disposizione, momento che, invece, è stato valorizzato dal giudice di primo grado per escludere l'operatività della causa di esclusione della punibilità in esame.

Il reato di circonvenzione di incapace ha, infatti, natura di reato di pericolo (Cass. 27 maggio 2022, n. 20677) e si consuma nel momento in cui viene compiuto l'atto capace di procurare un qualsiasi effetto giuridico dannoso per la persona offesa o per altri (Cass. IV, 23 aprile 2008, n. 27412; Cassazione I 29 febbraio 2016, n. 8103).

È, quindi, a tale momento — in cui il reato si consuma e l'imputato lo ha «commesso» secondo la dicitura dell'art. 649 del codice penale — che occorre avere riguardo per valutare la sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 649 del codice penale.

Si ritiene, quindi, che nel caso in esame debba trovare applicazione l'art. 649, comma 1, del codice penale (e non l'art. 649, comma 2, del codice penale come sostenuto dal giudice di primo grado) atteso che, al momento della consumazione del reato i coniugi non erano ancora legalmente separati, lo sarebbero, infatti, diventati solo il 6 maggio 2019 a seguito dell'autorizzazione del Procuratore della Repubblica.

7. Nemmeno si condivide il percorso argomentativo del giudice di primo grado laddove ha ritenuto comunque operante nel caso in esame l'art. 649, comma 3, del codice penale, che esclude l'applicazione della causa di non punibilità di cui al primo comma alla circonvenzione di incapace perché questa sarebbe stata commessa con violenza morale, forma di violenza che non sarebbe idonea a trascendere nella violenza fisica e nella minaccia (che determinerebbero la sussistenza del delitto di estorsione) ma idonea a far sì che il delitto sia «commesso con violenza alle persone» ai sensi e per gli effetti dell'art. 649, comma 3, del codice penale.

La Corte di appello non ignora l'orientamento della giurisprudenza di legittimità — citato dal Tribunale di Asti — secondo cui «in tema di circonvenzione di incapace, anche la violenza morale esclude la configurabilità della causa di non punibilità e della perseguibilità a querela per i reati contro il patrimonio commessi in danno di prossimi congiunti» (Cass., Sez. 6, sentenza n. 35528 del 4 luglio 2008) atteso che «la condotta di induzione, che costituisce elemento essenziale della fattispecie criminosa, può concretizzarsi anche attraverso comportamenti che implicano il ricorso a forme di violenza morale, estrinsecantisi in atti di intimidazione del soggetto passivo idonei a ridurne od eliminarne la capacità di autodeterminarsi, che, pur senza trascendere nella violenza fisica o nella minaccia che caratterizzano il diverso delitto di estorsione, rendono tuttavia la suggestione e la conseguente induzione meno facilmente resistibile da parte della vittima» (Cass., Sez. 2, sentenza n. 18997 del 27 aprile 2021).

Si deve, tuttavia, rilevare come detto orientamento renda difficilmente distinguibile il confine tra estorsione e circonvenzione di incapace, specie considerato che la minaccia, attraverso cui può essere integrata la prima fattispecie sembra, comunque, costituire un minus rispetto alla violenza e d morale che integrerebbe, invece, la seconda.

La soluzione interpretativa sopra indicata è, comunque, isolata e minoritaria atteso che, secondo l'orientamento di legittimità maggioritario e di recente ribadito in riferimento proprio al delitto di circonvenzione di incapace dalla sentenza n. 6886/22 della Corte di cassazione, «deve essere ricordato come secondo l'orientamento di questa Suprema Corte, la minaccia o la mera violenza psichica non esclude la configurabilità della causa di non punibilità e della perseguibilità a querela per i reati contro il patrimonio commessi in danno dei prossimi congiunti, in quanto la clausola negativa prevista dall'art. 649, terzo comma, codice penale, opera solo quando il fatto sia commesso con violenza fisica (Sez. 2, n. 32354 del 10 maggio 2013, ..., Rv. 255982; ma la medesima *ratio decidendi* è presente anche in Sez. 6, n. 16469 del 24 marzo 2021, ..., non mass.; Sez. 2, n. 11648 del 27 febbraio 2019, ..., non mass.; Sez. 6, n. 26619 del 5 aprile 2018, ..., non mass.)».

Sulla necessità, affinché operi l'eccezione di cui all'art. 649, comma 3, del codice penale, che il reato contro il patrimonio diverso da quelli p. e p. dagli articoli 628, 629 e 630 del codice penale sia commesso con violenza fisica, non essendo sufficiente che vi sia stata violenza morale o minaccia si è, inoltre espressa la Corte di cassazione anche con sentenza n. 51311/16 in cui si afferma «La corte territoriale ha infatti evidenziato la corretta qualificazione giuridica delle fattispecie sottolineando, in conformità con il prevalente indirizzo giurisprudenziale di legittimità, che la minaccia o la mera violenza psichica non esclude la configurabilità della causa di non punibilità e della perseguibilità a querela per i reati contro il patrimonio commessi in danno dei prossimi congiunti, in quanto la clausola negativa prevista dall'art. 649 del codice penale, comma 3, opera solo quando il fatto sia commesso con violenza fisica».

Analogamente con sentenza n. 20481/11 la Suprema Corte ha affermato che «per aversi l'esclusione della causa di non punibilità, ai sensi dell'art. 649 del codice penale, comma 3, del delitto contro il patrimonio diverso da quelli previsti dagli articoli 628, 629 e 630 del codice penale, occorre che il reato sia commesso con violenza alla persona sicché è da escludersi che tale esclusione possa riguardare il reato commesso con minaccia o mera violenza psichica. E ciò, anche per evitare una interpretazione estensiva *in malam partem*. 2.2 La violenza, infatti, è elemento fenomenica ben diverso dalla minaccia, sicché questa ultima non può ritenersi ricompresa nei modi di espressione della prima, che



implica necessariamente l'impiego di un'energia fisica sopraffattrice verso una persona o una cosa; la minaccia è invece l'annuncio, anche con gesti, di un male ingiusto futuro con scopo intimidatorio diretto a restringere la libertà psichica o a turbare la tranquillità altrui (Cass. Sez. 2, 27.2.-19.3.2009, n. i2403; Cassazione Sez. 2A, 29.321.6.2007, n. 19651). Rv.248031; sez. 2, sent. 28686/2010).»

Coerentemente, in tema di tentata estorsione, si è ritenuta la minaccia non sufficiente a integrare il requisito di cui all'art. 649, comma 3, del codice penale del reato commesso mediante violenza alla persona.

In tal senso, infatti, si è recentemente espressa la Corte di cassazione con la sentenza n. 49651/23 secondo la quale «in relazione alla causa di non punibilità prevista dall'art. 649 del codice penale che il tentativo di estorsione commesso con minaccia in danno del genitore (o, come nella specie, dell'affine in linea retta) non è punibile ex art. 649, del codice penale, comma 3, u.p. in quanto le ipotesi criminose che rimangono escluse dall'operatività della disposizione concernono solamente, da un lato, i delitti consumati di cui agli articoli 628, 629 e 630 del codice penale, e, dall'altro, tutti gli altri delitti contro il patrimonio, anche se tentati, che siano commessi con violenza; ne consegue che la predetta causa di non punibilità opera con riguardo a tutti i delitti tentati contro il patrimonio commessi con minaccia. (Sez. 2, sentenza n. 24643 del 21 marzo 2012 cit.) Inoltre questa sezione ha precisato che in tema di tentata estorsione in danno di congiunti commessa con minaccia, la causa di non punibilità prevista dall'art. 649 del codice penale trova applicazione anche quando le condotte minacciose siano attuate mediante violenza sulle cose. (Sez. 2, sentenza n. 33614 del 13 ottobre 2020 Ud, (dep. 27111/2020) Rv. 280234 - 01)».

Analogamente si è espressa con sentenza n. 22927/23 nella quale la Suprema Corte ha affermato che «la minaccia o la merci violenza psichica non esclude la configurabilità della causa di non punibilità per i reati contro il patrimonio commessi in danno dei prossimi congiunti, in quanto la clausola negativa prevista dal comma 3 della predetta disposizione opera solo quando il fatto sia commesso con violenza (Sez. 2, n. 32354 del 10 maggio 2013, ..., Rv. 255982-01, principio ribadito in motivazione da Sez. 2, n. 33614 del 13 ottobre 2020, P., Rv. 280234-01). Si è difatti chiarito come l'unica eccezione alla non punibilità dei reati tentati fra familiari è costituita dall'ipotesi di esplicito esercizio di violenza fisica e cioè di aggressione all'incolumità personale altrui».

8. Per le suesposte ragioni, non essendo pertanto possibile, in relazione al diritto vivente, operare una interpretazione costituzionalmente orientata, si ritiene che nel caso in esame rilevi la questione della legittimità costituzionale dell'art. 649, comma 3, del codice penale nella parte in cui non prevede che la causa di esclusione della punibilità di cui al comma 1 non operi in relazione al reato di convenzione di incapace. Secondo il diritto vivente, infatti, si deve ritenere che allo stato il delitto p. e p. dall'art. 643 del codice penale non possa annoverarsi tra i reati contro il patrimonio commessi con violenza già indicati nel comma 3 dell'art. 649 del codice penale.

La rilevanza della questione di costituzionalità non è esclusa dal fatto che, trattandosi di norma penale di favore, la sua eventuale declaratoria di incostituzionalità non ne precluderebbe l'applicazione nel giudizio *a quo* in virtù dell'irretroattività della norma penale più sfavorevole di cui all'art. 2 del codice penale.

A partire, infatti, dalla sentenza n. 148/1983 la Corte costituzionale ha costantemente ritenuto che le norme penali di favore non possano essere sottratte al sindacato di legittimità costituzionale perché in caso contrario «norme sicuramente applicabili nel giudizio *a quo*, in ordine alle quali si producessero dubbi di legittimità costituzionale, non ritenuti dal giudice manifestamente infondati, rischierebbero di sfuggire ad ogni sindacato della Corte, non essendo mai pregiudiziale la loro impugnazione; e la Corte stessa verrebbe in tal senso privata — quanto meno nei giudizi instaurati in via incidentale — di ogni strumento atto a garantire la preminenza della Costituzione sulla legislazione statale ordinaria».

La sussistenza del requisito della rilevanza della questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto una norma penale di favore sarebbe, comunque, determinata dall'incidenza che la declaratoria di incostituzionalità avrebbe sull'eventuale formula di proscioglimento che dovrebbe utilizzare il giudice *a quo* e sul percorso logico giuridico che lo stesso dovrebbe seguire.

Per effetto della declaratoria di incostituzionalità, infatti, la pronuncia assolutoria dovrebbe fondarsi non sulla mera applicazione della disposizione dichiarata illegittima, bensì sulla necessità di applicare la medesima in forza dell'art. 2 del codice penale, norma, a sua volta, espressione del principio di cui all'art. 25 della Costituzione non potendosi, in ogni caso, escludersi, che «il giudizio della Corte su una norma penale di favore si concluda con una sentenza interpretativa di rigetto [...] o con una pronuncia comunque correttiva delle premesse esegetiche su cui si fosse fondata l'ordinanza di rimessione: donde una serie di decisioni certamente suscettibili d'influire sugli esiti del giudizio penale pendente» (sent. cit.).

Tali principi sono stati mantenuti fermi e ribaditi dalla successiva giurisprudenza della Corte costituzionale, in particolare dalle sentenze n. 394 del 2006, n. 325 del 2008, n. 57 del 2009, nn. 28 e 273 del 2010, nn. 5 e 46 del 2014, n. 8 del 2022 e n. 95 del 2025; si segnala, inoltre, la sentenza n. 223 del 2015 che ha ribadito la possibilità di sottoporre al sindacato di costituzionalità l'art. 649 del codice penale nonostante si tratti di norma penale di favore. Al percorso logico argomentativo delle suddette pronunce si rinvia.



9. Passando all'esame della non manifesta infondatezza, ritiene queste Corte che l'art. 649, comma 3, del codice penale, non prevedendo tra le eccezioni all'applicabilità della causa di non punibilità del primo comma di tale articolo il delitto di circonvenzione di incapace, violi gli articoli 2, 3 e 29 della Costituzione.

Si rileva, innanzitutto, come la vigente disciplina legislativa realizzi una disparità di trattamento tra gli autori del delitto di circonvenzione di incapace da un lato e gli autori dei delitti contemplati dal comma 3, dell'art. 649, del codice penale e, contemporaneamente, equipari irragionevolmente l'autore del reato p. e p. dall'art. 643 del codice penale all'autore di altri delitti contro il patrimonio non connotati da violenza con conseguente violazione, sotto entrambi i profili, dell'art. 3 della Costituzione.

La *ratio* della causa di non punibilità in esame, infatti, risiede nella necessità di evitare che in caso di delitti che offendono solo il patrimonio la pretesa punitiva dello Stato deteriori in modo irreversibile i rapporti tra soggetti uniti da vincoli familiari, ivi compresi — a seguito della novella introdotta dal decreto legislativo n. 6 del 2017 - quelli fondati sulle unioni civili tra persone dello stesso sesso.

Il legislatore ha, tuttavia, previsto che in caso di delitti contro il patrimonio pluri offensivi quali rapina, estorsione e sequestro di persona a scopo di estorsione e di delitti contro il patrimonio commessi con violenza alla persona la causa di non punibilità non operi e torni a prevalere l'esigenza di perseguire e reprimere gli autori di tali reati proprio in considerazione del fatto che l'offesa, in siffatte ipotesi, non riguarda esclusivamente il patrimonio della vittima ma anche la sua integrità fisica e la sua libertà di autodeterminazione.

Si tratta, quindi, di una norma che nella prospettiva del legislatore dovrebbe temperare la tutela della famiglia e dei suoi appartenenti a che il potere punitivo dello Stato non interferisca con gli equilibri e i rapporti interni ad essa, con la necessità di tutelare ciascun individuo da lesioni all'integrità fisica, alla libertà personale o alla libertà morale, anche qualora queste siano volte a realizzare un'aggressione al patrimonio della persona offesa e siano poste in essere da appartenenti al medesimo nucleo familiare.

10. La Corte costituzionale non ha, tuttavia, mancato di rilevare come tale norma sia in parte anacronistica.

Con sentenza n. 223 del 2015 la Corte costituzionale, esaminato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 649, comma 1, del codice penale, ha, infatti, osservato che «la protezione assoluta stabilita intorno al nucleo familiare, a prezzo dell'impunità per fatti lesivi dell'altrui patrimonio, non è più rispondente all'esigenza di garantire i diritti individuali e gli stessi doveri di rispetto e solidarietà, che proprio all'interno della famiglia dovrebbero trovare il migliore compimento».

La Corte ha, tuttavia, rilevato come fossero «prospettabili una molteplicità di alternative, costituzionalmente compatibili, idonee ad evitare che prevalga sempre e comunque, per determinate figure parentali, la soluzione dell'impunità, anche contro la volontà della vittima ed anche quando non vi sia, nel concreto, alcuna coesione da difendere per il nucleo familiare» ragione per cui ha dichiarato inammissibile la questione al suo esame spettando «al ponderata intervento del legislatore, non sostituibile attraverso la radicale ablazione proposta con l'odierna questione di legittimità, l'indispensabile aggiornamento della disciplina dei reati contro il patrimonio commessi in ambito familiare, che realizzi, pur nella perdurante valorizzazione dell'istituzione familiare e della relativa norma costituzionale di presidio (art. 29 della Costituzione), un nuovo bilanciamento, in questo settore, tra diritti dei singoli ed esigenze di tutela del nucleo familiare».

Nei dieci anni trascorsi da tale pronuncia il legislatore si è, tuttavia, limitato ad estendere l'ambito applicativo della causa di non punibilità alle parti dell'unione civile tra persone dello stesso sesso senza, quindi, rispondere alla necessità, evidenziata dalla Corte costituzionale, di garantire i diritti individuali di ciascun membro della famiglia e i doveri di rispetto e solidarietà che proprio all'interno della famiglia dovrebbero trovare il punto di maggiore espressione.

A fronte di ciò si ritiene che la necessità di tutelare, almeno, gli individui particolarmente vulnerabili anche all'interno del loro nucleo familiare non sia più rinviabile e possa avvenire attraverso l'intervento della Corte costituzionale volto ad elidere i profili di irragionevolezza, profili che non consentono di sussumere le relative problematiche nell'ambito della discrezionalità del legislatore perché ciò violerebbe l'art. 3 della Costituzione.

11. Ritiene la Corte rimettente che il mantenimento della causa di non punibilità in relazione al delitto di circonvenzione di incapace sia, infatti, irragionevole ed incoerente rispetto ad interventi legislativi che hanno riguardato, in altri ambiti, l'ordinamento penale.

Il reato di circonvenzione d'incapace, rispetto agli altri reati contro il patrimonio, si caratterizza, infatti, per una maggiore insidiosità perché diversamente che in altre fattispecie cui la causa di esclusione della punibilità si applica (furto, truffa, ecc.) o non si applica (rapina, estorsione) la persona offesa del reato, a causa delle sue condizioni di infermità o di deficienza psichica, si trova nell'impossibilità di accorgersi non solo di essere stato manipolato ma anche di chiedere aiuto e protezione alla pubblica autorità.



Trovando applicazione l'attuale formulazione dell'art. 649, comma 3, del codice penale, quindi, la persona offesa si troverebbe in completa balia dei propri familiari i quali potrebbero contare non solo, di fatto, sulla sua assai limitata capacità di reagire ad una condotta induttiva proveniente dall'ambito familiare e di attivare le relative difese, ma anche nell'impossibilità giuridica di ottenere tutela in ambito penale (nel caso, in ipotesi, in cui un soggetto terzo si renda conto di quanto sta accadendo e lo segnali all'autorità o che la stessa persona offesa, recuperata o conservata una qualche capacità, anche temporaneamente, riesca a chiedere aiuto) atteso che l'autore dell'illecito godrebbe dell'impunità sancita dalla norma in esame.

Tale soluzione pare, alla scrivente Corte, irragionevole perché ablativa di diritti fondamentali dell'individuo che meritano tutela anche e soprattutto in ambito familiare poiché è in tale ambito che una maggiore confidenza tra i suoi membri, un'abitudine di rapporti, una migliore conoscenza delle rispettive condizioni di salute rende più agevole la consumazione del delitto di circonvenzione di incapace, delitto che assume, perciò, connotati di maggiore riprovevolezza perché posto in essere da un soggetto che avrebbe, invece, dovuto proteggere la persona offesa in un momento di particolare fragilità.

L'attuale assetto normativo pare, peraltro, ancora più irragionevole in relazione a quei casi, come quello in esame, in cui la coesione del nucleo familiare venga meno (non in forza del ma) in conseguenza dell'atto pregiudizievole che l'incapace è indotto a compiere raggiungendosi l'effetto paradossale di garantire l'impunità al coniuge che ha dimostrato di non essere più interessato al mantenimento della coesione familiare.

12. Per quanto più sopra osservato, non si ritiene, tuttavia, che vi sia spazio per un'interpretazione dell'art. 649, comma 3, del codice penale costituzionalmente orientata che sia idonea ad escludere il delitto di circonvenzione di incapace dall'ambito di applicazione dell'art. 649, comma 1, del codice penale a fronte dell'interpretazione assolutamente maggioritaria che di tale norma dà la Corte di cassazione, interpretazione che non si ritiene superabile a fronte del chiaro dato letterale che esclude l'applicazione della causa di non punibilità solo in relazione a tre specifiche fattispecie di reato (articoli 628, 629, 630 del codice penale) e dei reati commessi con violenza alla persona, locuzione non riferibile al delitto di circonvenzione di incapace atteso che la relativa condotta, se commessa con violenza alla persona, integrerebbe il diverso delitto di estorsione.

I tentativi della giurisprudenza di legittimità di individuare una violenza morale idonea a determinare l'applicazione dell'eccezione di cui all'art. 649, comma 3, del codice penale pur senza determinare il mutamento del titolo di reato hanno, peraltro, condotto a risultati insoddisfacenti ed incoerenti con la giurisprudenza che costituisce diritto vivente in tema di tentata estorsione realizzata attraverso minaccia. Trattasi di profilo sopra esaminato in relazione alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale a cui si rinvia.

13. La ritenuta irragionevolezza dell'attuale formulazione dell'art. 649, comma 3, del codice penale dipende anche dall'incoerenza normativa ravvisabile tra tale norma e la disciplina sopravvenuta che, innovando diversi ambiti dell'ordinamento, ha inteso accentuare la tutela dei soggetti fragili.

Il legislatore ha, invero, introdotto con legge n. 6 del 2004 l'istituto dell'amministrazione di sostegno volto alla tutela di persone che per effetto di un'infermità o di una menomazione fisica o psichica si trovino nell'impossibilità anche parziale o temporanea di provvedere ai propri interessi. Tale istituto dimostra l'attenzione prestata dal legislatore alla tutela dei soggetti che versino in condizione di incapacità e, a riprova dell'interesse pubblico sotteso a detta tutela, è stata prevista la possibilità che il ricorso per l'apertura dell'amministrazione di sostegno possa essere presentato oltre che dall'interessato, dai prossimi congiunti o dal pubblico ministero (come già previsto per interdizione e inabilitazione), anche dai responsabili dei servizi sociali, quando nell'esercizio delle loro funzioni vengono in contatto con persone non in grado di provvedere ai propri interessi (art. 406, comma 3, del codice civile).

Con il decreto legislativo n. 212 del 2015 il legislatore ha, inoltre, introdotto l'art. 90-*quater* del codice di procedura penale e la nozione nel codice di procedura della condizione di particolare vulnerabilità della persona offesa, condizione destinata a rilevare in ambito processuale ai fini dell'applicazione di una serie di istituti volti ad accentuarne la tutela (art. 190-*bis*, del codice di procedura penale che limita alla sussistenza di specifiche esigenze la possibilità di sentire nuovamente la persona offesa che sia già stata sentita in incidente probatorio, art. 351 del codice di procedura penale che prevede che le sommarie informazioni testimoniali di siano assunte, possibilmente un'unica volta, e con l'ausilio di un esperto in psicologia, art. 362 del codice di procedura penale che dispone in termini analoghi in caso di assunzione di informazioni, art. 392 del codice di procedura penale che disciplina l'incidente probatorio, 498 del codice di procedura penale che prevede la possibilità di procedere all'esame testimoniale con modalità protette). Tale disciplina è applicabile alle vittime di circonvenzione di incapace e ne implementa la tutela in ambito processuale quale proiezione della tutela di cui le stesse necessitano in ambito sostanziale.



In direzione analoga, con il decreto legislativo n. 150 del 2022 il legislatore pur avendo ampliato il regime della procedibilità a querela di molti reati compresi alcuni contro il patrimonio, ha espressamente previsto in relazione ad alcuni di essi che la procedibilità resti d'ufficio qualora siano commessi ai danni di «persone incapaci per età o per infermità» (art. 624, comma 3, del codice penale, art. 649-*bis* del codice penale).

Il legislatore ha, quindi, in detti casi dimostrato la sua intenzione di approntare, anche sotto il profilo sostanziale oltre che processuale, una tutela rafforzata in favore dei soggetti incapaci che siano vittime di tali reati. La relazione dell'Ufficio del Massimario della Corte di cassazione n. 2 del 2023 ha, peraltro, evidenziato come per interpretare la nozione di persona incapace per età o infermità «potrà essere d'ausilio interpretativo la nozione di “incapacità” declinata con riferimento al delitto di cui all'art. 643 cod.», ribadendo, così la stretta contiguità normativa tra tali norme.

Ulteriore dimostrazione dell'intenzione del legislatore di approntare maggiori tutele a favore di soggetti anziani o vulnerabili è costituita dall'introduzione di nuove circostanze aggravanti comuni o speciali, che comportano aumenti di pena nel caso in cui il reato sia stato commesso in danno di persone vulnerabili quali soggetti ultrasessantacinquenni, minorenni, donne in stato di gravidanza, persone ricoverate ecc. (art. 628, comma 3-*quiquies*, del codice penale, art. 61, n. 11-*quiquies* e *sexies* del codice penale).

14. In tale rinnovato sistema di tutela sostanziale e processuale dei soggetti fragili l'art. 649, comma 3, del codice penale — norma scritta dal legislatore del 1930 a fronte di una comunità familiare più ampia e articolata e, forse, più coesa di quella attuale — assume ancor più i connotati di un elemento distonico fino a raggiungere i caratteri dell'irragionevolezza.

Si ritiene, quindi, che l'art. 649, comma 3, del codice penale violi l'art. 3 della Costituzione perché porta irragionevolmente a privare di tutela penale condotte delittuose che presentano tratti di maggiore insidiosità e pericolosità rispetto a condotte alle quali, invece, la causa di esclusione della punibilità non si applica, conseguenza che non può considerarsi frutto di una ragionevole scelta legislativa discrezionale anche in considerazione dei plurimi interventi normativi di segno completamente opposto, volti ad approntare forme di maggiore tutela in favore di soggetti fragili perché incapaci.

Si ritiene, inoltre che detta norma violi l'art. 29, della Costituzione e, quindi, il principio di uguaglianza morale e giuridica tra i coniugi, uguaglianza che merita di essere tutelata anche nel caso in cui l'uno approfitti a suo vantaggio della condizione di incapacità dell'altro, condotta che viola anche il principio solidaristico di cui è espressione l'art. 2 della Costituzione.

Tale ultimo parametro costituzionale si ritiene, invero, violato in ragione della necessità di approntare specifiche tutele in favore di soggetti fragili e vulnerabili affinché i loro diritti inviolabili, di cui la libertà morale e la libertà di autodeterminazione costituiscono espressione, trovino piena tutela e possibilità di manifestazione specie all'interno delle formazioni sociali in cui si svolge la loro personalità.

Non si ritiene, invero, ragionevole che nel caso in cui un membro della famiglia versi in stato di incapacità restino impunte le condotte dei familiari che, anziché assumere una posizione di protezione del loro congiunto, approfittino della stessa inducendolo a compiere atti pregiudizievoli per sé o altri a loro vantaggio.

Per le suesposte ragioni la Corte d'appello all'udienza non partecipata del 16 ottobre 2025 ha ritenuto di dover instaurare il contraddittorio con le parti in ordine a possibili profili di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice penale concedendo alle stesse termine per il deposito di eventuali memorie sul punto.

La Procura generale ha depositato memoria chiedendo che sia sollevata la relativa questione di legittimità; le difese delle parti private non hanno, invece, depositato memorie.

Sentite le parti si rimettono, quindi, gli atti alla Corte costituzionale affinché sia valutata la legittimità costituzionale dell'art. 649, comma 3, del codice penale nei termini e sotto i profili sopra illustrati.

P.Q.M.

Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 649, comma 3, del codice penale in relazione agli articoli 2, 3 e 29 della Costituzione nella parte in cui non indica tra i reati ai quali non si applica la causa di esclusione della punibilità prevista dal primo comma del medesimo articolo il delitto di circonvenzione di incapace di cui all'art. 643 del codice penale;

Sospende il procedimento in corso nei confronti di S. A.;



Dispone che la presente ordinanza — comunicata alle parti all'esito della celebrazione di udienza non partecipa — sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati;

ordina l'immediata trasmissione degli atti del processo alla Corte costituzionale con la prova delle avvenute notifiche e comunicazioni di cui sopra.

Torino, 10 dicembre 2025

Il Presidente: REYNAUD

Il Consigliere est.: PEREGO

26C00044

N. 36

Ordinanza del 27 gennaio 2026 del Tribunale di Lamezia Terme nel procedimento penale a carico di A. F. e I. B.M.

Processo penale – Sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato – Mancata previsione che il giudice dell'udienza preliminare non possa pronunciare il proscioglimento per ragioni diverse dalle cause di estinzione del reato rinunciabili dall'imputato.

– Codice di procedura penale, art. 420-*quater*, comma 1.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI LAMEZIA TERME

SEZIONE PENALE

UFFICIO GIP-GUP

in persona del giudice Francesco De Nino, all'esito dell'udienza camerata del 27 gennaio 2026, ha pronunciato la seguente ordinanza resa nell'ambito del procedimento penale iscritto ai numeri di registro in epigrafe indicati nei confronti di:

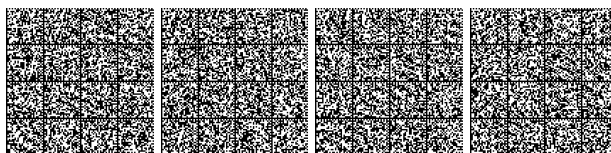
1) F. A., nato in ... il ..., con domicilio dichiarato in ... alla via ...; difeso d'ufficio dall'avvocato Antonio Battaglia del foro di Lamezia Terme, sostituito per delega dall'avvocato Antonio Muscimarro;

2) B. M.I., nato in ... il ..., residente in ... alla via ... con domicilio ivi dichiarato; difeso di fiducia dall'avvocato Marta Monteleone del foro di Lamezia Terme, sostituita per delega dall'avv. Antonio Muscimarro;

Imputati:

a) del reato p. e p. dagli articoli 110 del codice penale e 73, comma 1 e 4, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, perché, in concorso tra loro, senza l'autorizzazione di cui all'art. 17, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 e fuori di cui all'art. 75 della medesima disposizione di legge, detenevano illecitamente, all'interno del proprio domicilio, sito nel Comune di ... alla via ..., in particolare sul davanzale della finestra della stanza da letto del secondo piano, un astuccio di colore blu e giallo con all'interno un tocco di sostanza stupefacente del tipo hashish del peso complessivo di grammi 41 nonché un rotolo di pellicola per alimenti utilizzata per il confezionamento delle dosi di stupefacente, nel proseguo delle operazioni di perquisizione, veniva rinvenuta ai piedi del divano un piccolo frammento di sostanza stupefacente del tipo hashish del peso di grammi 0,1 avvolto in una pellicola per alimenti, dalle quali si possono ottenere circa 37 dosi medie singole, sostanze che erano da ritenersi destinate ad un uso diverso da quella personale, ritrovate durante le operazioni di perquisizione condotte dalla Stazione Carabinieri di

In ... in data ...;



b) reato di cui agli articoli 110 e 648 c.p., perché, in concorso tra loro, al fine di trarne profitto, senza concorrere nel delitto presupposto, acquistava o comunque riceveva n. 1 valigia trolley marca «passenger» contenente una coppia di pattini a rotelle di colore nero, una coppia di pattini a rotelle di colore bianco, alcune funi, corde e moschettoni un caricabatteria marca «Class booster» di colore giallo avente seriale n., due casse per spettacoli marca «...» avente seriali ... e ..., una cassa per spettacoli marca «...» di proprietà di ..., di illecita provenienza, come da denuncia sporta dal predetto ... in data ..., presso la Stazione Carabinieri di

In ... in data antecedente e prossima al ...;

Visti gli atti del procedimento penale indicato in epigrafe;

Udito il pubblico ministero, che ha chiesto sentenza di non doversi procedere ai sensi dell'art. 420-*quater* del codice di procedura penale per entrambi gli imputati;

Udito il difensore, che ha concluso conformemente al pubblico ministero;

Considerato che il presente procedimento, per i motivi di seguito esposti, non può essere definito indipendentemente dalla questione di legittimità costituzionale dell'art. 420-*quater*, comma 1, c.p.p., in relazione all'art. 111 della Costituzione, all'art. 27, comma 2, della Costituzione, all'art. 3 della Costituzione, agli articoli 117 della Costituzione e 6 CEDU, nella parte in cui non prevede che il giudice dell'udienza preliminare non possa pronunciare il proscioglimento per ragioni diverse dalle cause estintive rinunciabili;

Ritenuta la questione di legittimità costituzionale rilevante e non manifestamente infondata;

OSSERVA

1. Sui fatti di cui al presente procedimento, sulla disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale e sulla rilevanza della stessa per il presente processo.

1.1. Con richiesta di rinvio a giudizio del 20 giugno 2025 il pubblico ministero in sede ha chiesto il rinvio a giudizio di ..., ..., A. F. e I. B.M., questi ultimi due entrambi con domicilio dichiarato in data ... (in sede di redazione di verbale di identificazione) in ... alla via ..., per il reato di cui all'art. 73, comma 1 e comma 4, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 (capo a) e per il reato di cui all'art. 648 del codice penale (capo b), asseritamente commessi in ... in data ... il primo e in data anteriore e prossima al ... il secondo.

A seguito di fissazione dell'udienza preliminare da parte di questo giudicante per la data del 28 ottobre 2025 è stato effettuato un primo tentativo di notifica dell'avviso di fissazione dell'udienza preliminare e della richiesta di rinvio a giudizio, esitato in un verbale di vane ricerche del sig. F. e del sig. B.M. redatto e trasmesso dalla Stazione Carabinieri di

Nel verbale di vane ricerche di F. si dà conto che costui non è stato rintracciato in ..., che l'interrogazione all'anagrafe nonché alla banca dati delle forze di polizia ha dato esito negativo e che sono state acquisite informazioni secondo cui l'uomo aveva fatto rientro nel proprio paese di origine, in luogo non precisato.

Nel verbale di vane ricerche di B.M. si dà conto che costui non è stato rintracciato in ..., che l'interrogazione all'anagrafe nonché alla banca dati delle forze di polizia ha dato esito negativo e che sono state acquisite informazioni secondo cui l'uomo si era trasferito all'estero, in luogo ignoto.

All'udienza del 28 ottobre 2025 il giudice, preso atto che gli imputati non erano comparsi (*recte*, non erano presenti né tantomeno potevano dichiararsi assenti), ha disposto un rinvio all'udienza del 20 gennaio 2026, peraltro disponendo effettuarsi notifica dell'avviso di fissazione dell'udienza preliminare, della richiesta di rinvio a giudizio e del verbale d'udienza alla persona offesa, in quanto anch'essa non presente in atti.

All'odierna udienza il giudice ha preso atto che per le posizioni di A. F. e I. B.M. è pervenuto nuovo verbale di vane ricerche, di tenore analogo al precedente, per entrambi gli imputati, con la precisazione che gli stessi non risultano in stato di detenzione.

1.2. Tutto ciò premesso, deve anzitutto considerarsi come non possa procedersi in data odierna ai sensi degli articoli 420-*bis* e 420-*ter* del codice di procedura penale nei confronti di A. F. .

Infatti, l'imputato, non presente e non legittimamente impedito, non può dichiararsi assente in quanto non può ritenersi provata la conoscenza del processo da parte sua. Questi risulta soltanto a conoscenza del procedimento, in quanto in fase indagini è stato redatto verbale di identificazione con dichiarazione di domicilio e senza nomina di difensore di fiducia, mentre in sede di notifica dell'avviso di fissazione dell'udienza preliminare e della richiesta di rinvio a giudizio è stata documentata per due volte l'irreperibilità dell'imputato con verbale di vane ricerche.



Allo stesso modo, il sig. B.M., non presente e non legittimamente impedito, non può dichiararsi assente in quanto non può ritenersi provata la conoscenza del processo da parte sua. Questi risulta soltanto a conoscenza del procedimento, in quanto in fase indagini è stato redatto verbale di identificazione con dichiarazione di domicilio con nomina di difensore di fiducia, mentre in sede di notifica dell'avviso di fissazione dell'udienza preliminare e della richiesta di rinvio a giudizio è stata documentata per due volte l'irreperibilità dell'imputato con verbale di vane ricerche.

Con riguardo alla sua posizione, ritiene in particolare questo decidente che non possa, ai fini della dichiarazione di assenza, valorizzarsi la circostanza della nomina di un difensore di fiducia, che, in quanto effettuata in fase indagini, non appare dimostrativa della conoscenza del processo da parte dell'imputato; tanto più che lo stesso risulterebbe essersi trasferito all'estero.

Né peraltro ai fini della dichiarazione dell'assenza può valorizzarsi la mancata deduzione del difensore del difetto di rapporti con l'imputato, considerato che, ai sensi dell'art. 489, comma 2, c.p.p., la nullità può essere sanata piuttosto soltanto dalla comparizione personale dell'imputato e dalla rinuncia da parte sua a eccepirlo.

1.3. Non potendo procedersi nei confronti dell'imputato, il giudice è chiamato a dare applicazione alla disposizione di cui all'art. 420-*quater*, comma 1, c.p.p., che prevede l'emissione di una sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza del processo da parte dell'imputato.

Tale disposizione, come si vedrà, sembra sbarrare la strada al pronunciamento di una sentenza di proscioglimento, con la conseguenza che il giudice deve emettere sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza del procedimento anche nell'ipotesi — ricorrente nel caso di specie, per le ragioni che saranno illustrate — in cui ritenga che l'imputato non ha commesso il fatto.

Senonché, gli atti di indagine non consentono di ritenere che i fatti di reato in contestazione ai capi *a)* e *b)* siano attribuibili al sig. F. e al sig. B. M. .

In ordine ai reati di cui ai capi *a)* e *b)*, dagli atti d'indagine emerge infatti che, presso l'abitazione in uso a ..., A. F., e I. B.M., erano stati rinvenuti, sul davanzale della finestra della stanza da letto posta al secondo piano, un astuccio contenente un «tocco» di hashish del peso di 41 grammi e un rotolo di pellicola utilizzata per il confezionamento delle dosi di stupefacente e, nel sottoscala, una valigia con all'interno pattini e due casse acustiche.

Al momento del ritrovamento «nessuno dei presenti si attribuiva la paternità della sostanza stupefacente» e dunque tutti i soggetti in questione venivano deferiti in stato di libertà all'autorità giudiziaria.

Agli atti è acquisito il verbale di denuncia orale sporta da ..., che nell'occasione ha riferito che il ... un soggetto di nome ... gli aveva proposto l'acquisto di alcune casse acustiche che si trovavano presso la sua abitazione sita in ... alla via L'uomo si era dunque recato presso l'abitazione in discorso, ove a suo dire erano presenti altri due ragazzi marocchini, ... gli aveva fatto vedere le casse e gli aveva confidato che erano state rubate al circo qualche settimana prima, sicché ... si era rifiutato di acquistarle. Peraltro, nell'occasione ... gli aveva anche proposto l'acquisto di hashish.

Risulta versata in atti anche la querela orale sporta il 18 dicembre 2024 da ... per il furto di tre casse acustiche e una valigia contenente due pattini e varie attrezzature per i pattinatori acrobatici.

Così sintetizzate le emergenze investigative, ritiene questo decidente che non sussistano elementi concreti alla cui luce ritenere che i fatti di reato di cui ai capi *a)* e *b)* siano attribuibili a F. e a B. M. Costoro infatti risultano semplicemente indicati dalla polizia giudiziaria come due dei soggetti che occupavano l'immobile in cui è stato rinvenuto lo stupefacente e la refurtiva; circostanza, questa, che non consente in alcun modo di ricondurre a F. e a B.M. né lo stupefacente né i beni residui, ben potendo l'uno e gli altri ritenersi solo di alcuno degli altri soggetti che ivi dimoravano.

Alla luce di tali considerazioni, può dunque ritenersi che, ove all'odierno giudicante fosse consentito deliberare il merito del processo e pronunciare il proscioglimento, il sig. F. e il sig. B. M. dovrebbero essere prosciolti per non aver commesso il fatto.

Tanto dimostra come la presente questione di legittimità costituzionale sia rilevante per la risoluzione del caso di specie.

2. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 420-*quater*, comma 1, c.p.p.

2.1. Questo decidente dubita della legittimità costituzionale di una disposizione che obbliga il giudice dell'udienza preliminare a pronunciare sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza del processo anche nelle ipotesi — come quella che ci occupa — in cui può essere effettuato il proscioglimento dell'imputato per non aver commesso il fatto.

Come è noto, muovendosi nel solco dei principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e di quelli espressi dalla stessa giurisprudenza di legittimità (Cass. pen., sez. un., 23948/19, ...; Cassazione pen., sez. un., 28912/2019, ...), il decreto legislativo n. 150/2022 ha rimodellato i presupposti del processo in assenza, attraverso una riscrittura degli articoli da 419 a 420-*sexies* del codice di rito.



Il criterio fondamentale su cui si fonda la riforma del processo in assenza è quello secondo cui il giudice può procedere in assenza dell'imputato in quanto vi sia la certezza che egli abbia effettiva conoscenza del processo e che la sua mancata partecipazione sia frutto di scelta volontaria.

La disciplina dell'assenza è contenuta nell'art. 420-*bis* c.p.p., che individua le ipotesi in cui è possibile procedere anche se l'imputato non è comparso in udienza.

L'art. 420-*quater* del codice di procedura penale disciplina invece l'ipotesi in cui non ricorrano i presupposti per procedere in assenza e le ulteriori ricerche dell'imputato disposte dal giudice abbiano dato esito negativo, prevenendo che in tal caso il giudice pronuncia sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato.

2.2. La sentenza così pronunciata è certamente una sentenza «in rito», che prescinde da ogni accertamento di merito e in ogni caso dalla verifica dell'esistenza dei presupposti per l'«immediata declaratoria di cause di non punibilità» ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale. Ciò per le seguenti ragioni.

In primo luogo, il legislatore è chiaro nel prevedere testualmente che il giudice pronuncia siffatta sentenza fuori dei casi di cui agli articoli 420-*bis* e 420-*ter* c.p.p., dunque — *ex adverso* — in tutti i casi in cui l'imputato non può essere dichiarato assente e non è legittimamente impedito.

A tale argomento letterale si affianca poi quello sistematico, delineandosi un sistema secondo cui la conoscenza personale del processo costituisce una precondizione per la sua celebrazione, in assenza della quale il legislatore supera, con la previsione del pronunciamento di una sentenza revocabile (che può divenire irrevocabile), il problema — consustanziale alla previgente disciplina — della persistente pendenza del processo e dell'obbligo per il giudice di disporre ogni anno nuove ricerche.

A ciò si aggiunga che il nuovo art. 420-*quater* del codice di procedura penale non richiama l'art. 129 c.p.p., in ciò discostandosi da quanto previsto dalla precedente formulazione della medesima disposizione, che invece stabiliva che l'ordinanza di sospensione del processo è emessa «sempre che non debba essere pronunciata sentenza a norma dell'art. 129».

Da tali considerazioni discende che, ove non possa procedersi in presenza ovvero dichiarando l'assenza dell'imputato, il giudice deve emettere sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza del processo e non può emettere invece sentenza ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale o comunque sentenza di non luogo a procedere ai sensi dell'art. 425 c.p.p.

A questo punto si impone una precisazione, in ordine ai rapporti tra il pronunciamento di una sentenza di non luogo a procedere ai sensi dell'art. 425 del codice di procedura penale e il pronunciamento di una sentenza ai sensi dell'art. 129 c.p.p.

A tale riguardo, deve rammentarsi che, sia pur nelle more della disciplina dell'udienza preliminare previgente, le Sezioni unite della Suprema Corte hanno a suo tempo chiarito che l'art. 129 del codice di procedura penale non attribuisce al giudice un potere di giudizio ulteriore e autonomo rispetto a quello già riconosciutogli dalle specifiche norme che regolano l'epilogo di proscioglimento delle varie fasi e dei diversi gradi del processo (con riguardo alle ipotesi di cui agli articoli 425, 469, 529, 530, 531 c.p.p.), ma enuncia una regola di condotta per la quale, di fronte a una riconosciuta causa di non punibilità, il giudice deve adottare la corrispondente decisione allo stato degli atti, senza che possa trovare spazio una qualsiasi altra attività non essenziale: «l'orizzonte entro il quale deve muoversi il giudice dell'udienza preliminare è rappresentato sempre dall'art. 425 c.p.p., opportunamente integrato dalla regola — che in esso viene trasfusa — contenuta nell'art. 129. E del resto, il capoverso di quest'ultima norma, a conferma della bontà di tale conclusione, fa espresso riferimento alla decisione di “non luogo a procedere” (oltre che a quella di “assoluzione” per il dibattimento), senza che si possa pervenire a conclusione diversa in relazione al primo comma nel quale questa specifica indicazione è assorbita nella più generica ed onnicomprensiva indicazione di “sentenza”» (Cass, sez. un., 25 gennaio 2005, n. 12283).

Laddove si ritenesse che in realtà l'art. 129 del codice di procedura penale e l'art. 425 codice di procedura penale abbiano uno spazio applicativo non pienamente sovrapponibile in particolare per diversità della regola di giudizio (anche in ragione della modifica dell'art. 425, comma 2, c.p.p., alla cui luce è oggi possibile emettere sentenza di non luogo a procedere anche quando gli elementi acquisiti non consentono di formulare una ragionevole previsione di condanna), dovrebbe ravvisarsi un dubbio di legittimità costituzionale in ordine alla disciplina di cui all'art. 420-*quater*, comma 1, c.p.p., nella parte in cui non consente né il pronunciamento di una sentenza ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale (sia pur a seguito della fissazione dell'udienza preliminare) né il pronunciamento di una sentenza ai sensi dell'art. 425 c.p.p.



Che il giudice dell'udienza preliminare non possa pronunciare sentenza né ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale né ai sensi dell'art. 425 del codice di procedura penale si ricava implicitamente anche dal fatto che l'art. 420-*quater*, comma 7, prevede che le misure cautelari della custodia in carcere e degli arresti domiciliari, al pari delle misure reali, perdono efficacia solo quando la sentenza di non doversi procedere non è più revocabile ai sensi del comma 6; previsione, questa, che si spiega proprio con il mancato contemplamento dell'eventualità del pronunciamento di una sentenza di proscioglimento.

2.3. Senonché, nonostante l'art. 420-*quater*, comma 1, codice di procedura penale preveda il pronunciamento di una sentenza da parte del giudice, ritiene questo giudicante che il relativo processo non possa ritenersi definito fino all'irrevocabilità della sentenza in questione.

Ciò si evince in primo luogo proprio dalla revocabilità della sentenza, che è revocata ai sensi dell'art. 420-*sexies* del codice di procedura penale in caso di rintraccio dell'imputato. Sotto questo profilo è appena il caso di porre l'accento sul fatto che, a seguito del rintraccio dell'imputato, non è necessario un nuovo atto di impulso del p.m., che dunque non deve di nuovo esercitare l'azione penale: la disciplina disegnata dall'art. 420-*sexies* del codice di procedura penale prevede la celebrazione del processo su solo impulso del giudice, con revoca della sentenza e avviso di fissazione dell'udienza. Dunque, ci si trova al cospetto di una disciplina che depone chiaramente per la pendenza del processo, ancor di più se si pone mente alla differente disciplina prevista per la revoca della sentenza di non luogo a procedere, che richiede l'iniziativa del pubblico ministero ai sensi dell'art. 435 c.p.p.

Inoltre, l'art. 420-*quinquies* del codice di procedura penale prevede l'assunzione da parte del giudice delle prove non rinviabili a richiesta di parte, nelle forme dell'incidente probatorio, così palesando come un processo sia certamente pendente al punto da consentire finanche l'assunzione di prove.

Infine, di non poco momento appare la previsione, contenuta nel comma 7 dell'art. 420-*quater* c.p.p., secondo cui non perdono efficacia le misure cautelari, custodiali e reali, già disposte.

2.4. Ciò premesso in ordine alla disciplina vigente, occorre chiedersi se sia incostituzionale la disposizione dell'art. 420-*quater*, comma 1, codice di procedura penale nella parte in cui impone al giudice dell'udienza preliminare di pronunciare sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza del processo, non consentendogli di emettere, alla stessa udienza preliminare, una decisione di proscioglimento.

A tal fine, occorre porre capo alle ragioni per le quali il legislatore richieda la conoscenza personale ed effettiva del processo da parte dell'imputato. Vale dunque la pena richiamare quanto evidenziato proprio dalla Consulta con la sentenza n. 192 del 2023: «In particolare, il terzo comma dell'art. 111 della Costituzione, in sintonia con il paragrafo 3 dell'art. 6 CEDU, stabilisce che «[n]el processo penale, la legge assicura che la persona accusata di un reato sia, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; disponga del tempo e delle condizioni necessari per preparare la sua difesa; abbia la facoltà, davanti al giudice, di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore; sia assistita da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nel processo». Come da questa Corte ricordato nella sentenza n. 65 del 2023, il diritto partecipativo dell'imputato è d'altronde funzionale all'esercizio della cosiddetta autodifesa, che è distinta e ulteriore rispetto alla difesa tecnica».

Ora, se la conoscenza personale del processo è garantita in funzione del primario diritto di (auto)difesa, appare evidente come la necessità della conoscenza personale del processo da parte dell'imputato incontri inevitabilmente il limite logico della necessità per l'imputato di (auto)difendersi. In altri termini, il difetto della conoscenza del processo non appare *prima facie* un legittimo sbarramento al pronunciamento di una sentenza di proscioglimento.

2.5. Tutto ciò premesso, la previsione del pronunciamento della sentenza ai sensi dell'art. 420-*quater* c.p.p. senza la possibilità del proscioglimento, in ragione dell'illustrata permanenza del processo, sembra a questo decidente porsi in contrasto con il principio della ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111 della Costituzione e dall'art. 6 CEDU. Appare infatti di durata irragionevole un processo che prosegua — contemplando le ricerche dell'imputato, l'assunzione di prove e il permanere di misure cautelari (con costi anche connessi alla custodia e all'amministrazione dei beni oggetto di misure reali) — anche nell'ipotesi in cui il giudice dell'udienza preliminare ravvisi gli estremi per il pronunciamento di una sentenza di proscioglimento.

Sotto tale profilo, vale considerare che «questa Corte ha ripetutamente affermato che — alla luce dello stesso richiamo al connotato di «ragionevolezza», che compare nella formula costituzionale — possono arrecare un *vulnus* a quel principio solamente le norme «che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorrette da alcuna logica esigenza» (*ex plurimis*, sentenze n. 23 del 2015 n. 63 e n. 56 del 2009, n. 148 del 2005)» (Corte cost. n. 12/2016).



In questo ordine di idee, come si chiarirà meglio, la durata potrebbe semmai ritenersi ragionevole soltanto nelle ipotesi in cui il proscioglimento debba cedere il passo al diritto dell'imputato di difendersi nel merito, rinunciando a una causa di estinzione rinunciabile. In tutti gli altri casi (di proscioglimento), non appare invece ravvisabile alcuna logica esigenza di sospensione del processo con sentenza.

D'altro canto, la Corte costituzionale, con sentenza n. 111/2022, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 586, comma 4, c.p.p., sulla scorta delle seguenti considerazioni: «È costituzionalmente illegittimo l'art. 568, comma 4, c.p.p., in quanto interpretato nel senso che è inammissibile, per carenza di interesse ad impugnare, il ricorso per cassazione proposto avverso sentenza di appello che, in fase predibattimentale e senza alcuna forma di contraddittorio, abbia dichiarato non doversi procedere per intervenuta prescrizione del reato. Secondo l'interpretazione giurisprudenziale consolidata come diritto vivente, nel giudizio di appello non è consentita la pronuncia di sentenza predibattimentale di proscioglimento ai sensi dell'art. 469 c.p.p., ovvero del precedente art. 129, e le questioni concernenti le nullità processuali assolute e insanabili possono assumere carattere pregiudiziale rispetto alla causa estintiva solo allorché questa non emerga *ictu oculi* dalla mera ricognizione allo stato degli atti, ma presupponga un accertamento di fatto. Il bilanciamento tra l'interesse dell'imputato ad impugnare per la mancata valutazione di cause di proscioglimento nel merito, ai sensi dell'art. 129, comma 2, c.p.p., la sentenza predibattimentale d'appello, che abbia dichiarato l'estinzione del reato per prescrizione senza alcun contraddittorio, e il principio di ragionevole durata del processo, come operato dalla interpretazione radicata nella giurisprudenza di legittimità, non appare però rispettoso dell'art. 24, comma 2, e dell'art. 111, comma 2, della Costituzione, stando all'elaborazione costituzionale del diritto di difesa e della garanzia del contraddittorio. La sostanziale soppressione di un grado di giudizio, conseguente alla forma predibattimentale della sentenza di appello, non soltanto non trova fondamento nel codice di rito, ma, essendo adottata in assenza di contraddittorio, limita l'emersione di eventuali ragioni di proscioglimento nel merito e, di fatto, comprime la stessa facoltà dell'imputato di rinunciare alla prescrizione, in maniera non più recuperabile nel giudizio di legittimità, la cui cognizione è fisiologicamente più limitata rispetto a quella del giudice di merito (sentt. un. 249 del 1989, 91 del 1992, 317 del 2009, 159 del 2014, 12 del 2016, 724 del 2019, 260 del 2020, 74 del 2022)».

Il contrasto della disposizione di cui all'art. 420-*quater*, comma 1, c.p.p., con il principio della ragionevole durata appare ancora più acuito dal rilievo che l'art. 420-*quater* del codice di procedura penale prevede le ricerche dell'imputato e la sospensione del processo finché non sia superato il termine di cui all'art. 159, ultimo comma, c.p., con conseguente sospensione della prescrizione fino al rintraccio e comunque fino allo spirare del doppio dei termini di prescrizione di cui all'art. 157 del codice penale. Opzione, questa, da ritenersi costituzionalmente legittima in quanto assistita da una logica esigenza allorquando l'imputato irreperibile possa essere condannato, ma non allorquando l'imputato irreperibile debba essere prosciolto.

Analogamente, la procrastinazione del processo appare in contrasto con lo stesso principio costituzionale del processo sancito dall'art. 111 della Costituzione, che, se da un lato impone che l'imputato sia reso edotto dell'imputazione, dall'altro non può tollerare che costui permanga imputato allorquando possa essere prosciolto per ragioni estintive non rinunciabili. Per la stessa ragione deve ritenersi violato il diritto a un processo equo sancito dall'art. 6 CEDU, con conseguente contrasto della disciplina in discorso con l'art. 117 della Costituzione.

A ben vedere, una disciplina siffatta, collegata com'è alla previsione dell'ultrattività delle misure cautelari personali e reali, appare altresì in contrasto con il principio della presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27, comma 2, della Costituzione: sbarrando al giudice la possibilità della valutazione nel merito della contestazione, si impone a un giudice investito per la prima volta del processo di presumere colpevole l'imputato che non abbia conoscenza del processo e sia finanche destinatario di misure cautelari.

L'evenienza che l'imputato non a conoscenza del processo sia destinatario di misura cautelare pone peraltro un dubbio di illegittimità costituzionale della disciplina in esame per contrasto con il principio di ragionevolezza costituzionalmente garantito dall'art. 3 della Costituzione. Come si è visto, l'art. 420-*quinqüies* del codice di procedura penale prevede che il giudice dell'udienza preliminare possa nondimeno assumere prove non rinviabili: si consente l'acquisizione di prove e dunque lo svolgimento del processo senza consentire la decisione nel merito del processo pur favorevole all'imputato. Con un ulteriore, correlato profilo di irragionevolezza: si potrebbe per tale via acquisire una prova dell'innocenza dell'imputato senza che si possa pronunciare sentenza di proscioglimento e si possa dare luogo alla perdita di efficacia della misura cautelare già disposta.

Questo decidente dubita peraltro della legittimità della disposizione per contrasto con il principio di cui all'art. 3 della Costituzione anche nella sua declinazione di divieto di trattamento differenziato di situazioni omogenee. Infatti, l'assunzione delle prove costituisce pur sempre una forma di svolgimento (*recte*, prosecuzione del processo), ciò che si chiede al fine di consentire al giudice l'emissione della sentenza di proscioglimento.



L'assunzione della prova si profila peraltro come un *tertium comparationis* omogeneo anche a fronte della previsione dell'indifferibilità dell'assunzione della prova. Infatti, l'indifferibilità del proscioglimento dovrebbe ravvisarsi solo che si pensi all'eventualità dell'avvenuta emissione di ordinanze applicative di misure cautelari a carico dell'imputato irreperibile, in quanto rintraccio dell'imputato importerebbe anche la sua sottoposizione a esse.

Analoga violazione del principio garantito dall'art. 3 della Costituzione appare prefigurabile ponendo mente all'art. 71 c.p.p., che contempla, per l'imputato incapace di partecipare al procedimento per incapacità reversibile, la sospensione del procedimento «sempre che non debba essere pronunciata sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere»: in tale caso la sospensione del procedimento incontra *ex lege* il limite della sentenza di non luogo a procedere, che nell'ottica del legislatore (ordinario) fa (sempre) venir meno l'interesse alla sospensione/prosecuzione.

In ogni caso, più in generale, l'art. 420-*quater*, comma 1, c.p.p., precludendo il proscioglimento, importa l'ultrattività delle misure cautelari, con la conseguenza che la stessa disposizione, applicata unitamente a quella di cui al comma 7, appare in contrasto con il principio generale del *favor libertatis*.

2.6. Resta a questo punto da stabilire se la questione di costituzionalità si debba porre rispetto a qualsivoglia sentenza di proscioglimento. In altri termini, si tratta di stabilire se l'incostituzionalità debba dedursi rispetto all'impossibilità che giudice prosciogla perché il fatto non sussiste, perché l'imputato non lo ha commesso, perché il fatto non è previsto dalla legge come reato e perché il fatto non costituisce reato ovvero anche perché il reato è estinto o manca una condizione di procedibilità.

Per le ragioni illustrate, nulla osta al proscioglimento perché il fatto non sussiste, perché l'imputato non lo ha commesso, perché il fatto non costituisce reato e perché il fatto non è previsto dalla legge come reato, venendo meno la *ratio* della necessità della conoscenza del processo da parte dell'imputato, ossia l'autodifesa.

Più complesso è invece il riconoscimento dell'incostituzionalità della disciplina nella parte in cui non consente il pronunciamento del proscioglimento per cause estintive del reato: qui l'esigenza di celerità del processo e di definizione dello stesso si scontra pur sempre con l'esigenza di garantire all'imputato di far valere l'eventuale facoltà di rinunciare alla causa estintiva, che ovviamente presuppone la conoscenza personale del processo da parte sua.

Ora, la necessità di non pregiudicare siffatta facoltà dell'imputato rappresenta ad avviso di questo decidente una «logica esigenza» legittimante la prosecuzione del processo che impone di circoscrivere la questione di costituzionalità della disposizione censurata alla mancata previsione del potere del giudice dell'udienza preliminare di pronunciare il proscioglimento in tutti i casi a eccezione di quelli in cui esso debba discendere dal riconoscimento della sussistenza di cause estintive rinunciabili dall'imputato.

Né appare orientare in direzione opposta la considerazione che la disciplina previgente dell'art. 420-*quater* del codice di procedura penale prevedeva la sospensione del processo sempre che non dovesse pronunciarsi sentenza ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale senza distinzioni di sorta: una siffatta previsione non dimostra certo *ex se* la legittimità costituzionale della scelta legislativa di consentire, in difetto della conoscenza del procedimento dell'imputato, il riconoscimento di una causa di estinzione rinunciabile. In altri termini, altra è la previsione di legge ordinaria, altra è la legittimità costituzionale di una previsione di tal segno.

Per tutte queste ragioni, deve dubitarsi della legittimità costituzionale dell'art. 420-*quater*, comma 1, codice di procedura penale nella parte in cui dispone che «fuori dei casi previsti dagli art. 420-*bis* e 420-*ter*, se l'imputato non è presente, il giudice pronuncia sentenza inappellabile di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato», senza prevedere «sempre che non debba pronunciare il proscioglimento dell'imputato per ragioni diverse dalla sussistenza di cause di estinzione del reato non rinunciabili».

Si richiede pertanto alla Corte costituzionale di voler valutare il pronunciamento di una sentenza additiva che aggiunga alla disposizione di cui all'art. 420-*quater*, comma 1, codice di procedura penale una previsione di tal segno.

4. *Sull'impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale.*

Ravvisati i suesposti dubbi di legittimità costituzionale, questo decidente ritiene che non sia possibile percorrere la strada dell'interpretazione costituzionalmente orientata.

Un'interpretazione conforme a Costituzione sarebbe possibile solo ammettendo in via interpretativa che l'art. 420-*quater* del codice di procedura penale non escluda un pronunciamento da parte del giudice dell'udienza preliminare ai sensi dell'art. 425 del codice di procedura penale. Si è tuttavia già illustrato come una soluzione interpretativa di tal segno nei confronti dell'imputato che non può essere dichiarato assente è sbarrata non soltanto dal tenore letterale dell'art. 420-*quater* del codice di procedura penale (che prevede testualmente che il giudice pronuncia sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza del processo sempre allorquando ci si trovi «fuori dei casi di cui agli articoli 420-*bis* e 420-*ter*»), ma anche dalla già illustrata lettura sistematica della disposizione.



A tali rilievi si aggiunge in ogni caso l'impossibilità di dare alla disciplina censurata una lettura adeguatrice facendo applicazione dell'art. 129 c.p.p., sulla scorta della considerazione, già svolta da Cass, sez. un., 25 gennaio 2005, n. 12283, che lo stesso art. 129 del codice di procedura penale non attribuisce al giudice un potere di giudizio ulteriore e autonomo rispetto a quello già riconosciutogli dalle specifiche norme che regolano l'epilogo di proscioglimento delle varie fasi e dei diversi gradi del processo (con riguardo alle ipotesi di cui agli articoli 425, 469, 529, 530, 531 c.p.p.), ma enuncia una regola di condotta per la quale, di fronte a una riconosciuta causa di non punibilità, il giudice deve adottare la corrispondente decisione allo stato degli atti, senza che possa trovare spazio una qualsiasi altra attività non essenziale.

D'altro canto, ancora una volta l'interpretazione adeguatrice risulta preclusa dal tenore letterale dell'art. 420-quater c.p.p., che prevede il pronunciamento della sentenza di non doversi procedere in tutti i casi di mancata conoscenza del processo senza escludere i casi in cui debba essere pronunciata sentenza ai sensi dell'art. 129 c.p.p., come invece testualmente contemplava la previgente disposizione.

P.Q.M.

Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87,

Dichiara, d'ufficio, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 420-quater, comma 1, c.p.p., nella parte in cui non prevede che il giudice dell'udienza preliminare non possa pronunciare il proscioglimento per ragioni diverse dalle cause di estinzione del reato rinunciabili dall'imputato.

Manda alla cancelleria per le comunicazioni e gli adempimenti di rito, ordinando che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, insieme alla prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte, e sospende il giudizio in corso.

Così deciso in Lamezia Terme, il 27 gennaio 2026.

Il giudice: DE NINO

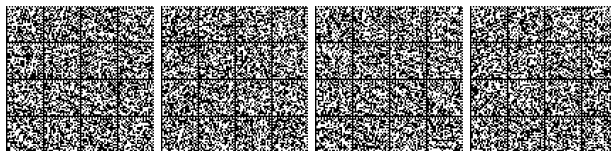
26C00045

N. 37

*Ordinanza del 22 gennaio 2026 del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia
sul ricorso proposto da Kamelya Real Estate srl contro Comune di Bari*

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione Puglia – Disposizioni in materia di mutamenti di destinazione d'uso – Modifiche alla legge regionale n. 33 del 2007 – Riuso e recupero del patrimonio edilizio esistente – Previsione che i comuni possono consentire tali mutamenti, con o senza opere edilizie e non comportanti incrementi volumetrici eccedenti le previsioni dello strumento urbanistico vigente, di immobili legittimamente edificati alla data di entrata in vigore dell'art. 27 della legge regionale n. 33 del 2007 – Previsione che, estendendo l'applicabilità della disciplina anche agli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione, non contempla la facoltà per i comuni di disciplinare in modo differenziato il recupero del patrimonio edilizio esistente rispetto alle nuove costruzioni all'interno della medesima zona.

- Legge della Regione Puglia 15 novembre 2007, n. 33 (Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate), art. 8-bis, come modificato dall'art. 27 comma 1, della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2021, n. 51 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia - Legge di stabilità regionale 2022).



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA

SEZIONE TERZA

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 456 del 2025, proposto da Kamelya Real Estate S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Saverio Profeta e Andrea Profeta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

contro Comune di Bari, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Chiara Lonero Baldassarra e Anna Lucia De Luca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

per l'annullamento:

del provvedimento del 3 marzo 2025 della Ripartizione governo e sviluppo strategico del territorio del Comune di Bari, recante il diniego definitivo all'istanza di P.d.C. n. 143/2024 del 19 dicembre 2024, avente ad oggetto l'intervento di frazionamento, ristrutturazione e cambio destinazione d'uso, dal piano 3° al piano 13°, di n. 11 immobili da uso ufficio a n. 22 immobili a uso civili abitazioni a Bari, Via Camillo Rosalba n. 47/o (sez. a fg. 47, p.lla 710, sub: 10-11-12-13-14-15-16-17-18-19-20-28-29-30);

della presupposta deliberazione di consiglio comunale n. 2025/2 del 13 gennaio 2025, adottata in «esecuzione della sentenza di Consiglio di Stato Sezione Quarta n. 07179/2024»;

di ogni altro atto presupposto, connesso, consequenziale, ancorché non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Bari;

Visto l'art. 79, comma 1, cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 dicembre 2025 il dott. Lorenzo Mennoia e uditi per le parti i difensori, avv. Andrea Profeta per la parte ricorrente e avv.ti Chiara Lonero Baldassarra e Anna Lucia De Luca per il comune resistente;

1. Sul giudizio a quo.

1.1. Con atto ritualmente notificato la società ricorrente ha impugnato il provvedimento con cui il Comune di Bari ha negato il permesso di costruire per un intervento di recupero e cambio di destinazione d'uso (da ufficio a residenziale) di un fabbricato esistente, senza opere comportanti incremento di volumetria o di superficie lorda, né modifica della sagoma, e dunque senza aggravio del carico urbanistico insediativo primario. L'immobile ricade in una zona mista in cui è consentito di norma l'uso residenziale e quello per terziario al 50% ciascuno (art. 39 N.T.A. del P.R.G. del Comune di Bari, intitolato: «Zona per attività terziarie»).

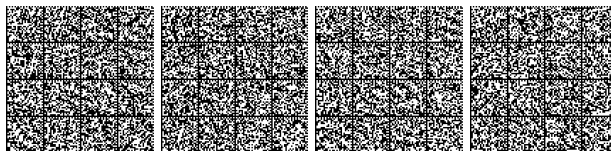
1.2. Ha allegato di aver proposto in data 19 dicembre 2024 un'istanza di cambio di destinazione ai sensi dell'art. 8-bis della legge regionale Puglia n. 33 del 2007, norma finalizzata a favorire il riuso del patrimonio edilizio esistente mediante mutamenti d'uso in deroga allo strumento urbanistico in determinate aree individuate dai singoli comuni.

Nel caso del Comune di Bari, la deroga era stata attivata proprio per la zona ex art. 39 del P.R.G. in cui insiste l'immobile *de quo*.

La domanda è stata però respinta con provvedimento del 3 marzo 2025, motivato dal contrasto con la recente deliberazione di consiglio comunale n. 2 del 2025, adottata in data 13 gennaio 2025 in esecuzione di una sentenza del giudice amministrativo.

Con tale atto pianificatorio l'amministrazione ha ritenuto di escludere l'intera zona omogenea in questione dall'applicabilità della deroga regionale, vietando il cambio d'uso sia per le nuove costruzioni sia per gli edifici esistenti, modificando il precedente orientamento (Delibera n. 11 del 2022) che invece consentiva, nella specifica area, il cambio di destinazione per le vecchie costruzioni ma non per quelle ancora da realizzarsi.

1.3. Parte ricorrente ha dedotto l'illegittimità della deliberazione presupposta e del diniego consequenziale sotto plurimi profili. In particolare, con il primo motivo di ricorso si è lamentato che la deliberazione consiglierebbe tradirebbe la *ratio* della normativa regionale (volta a favorire il riuso del patrimonio edilizio e il contenimento di consumo di suolo), creando l'irragionevole effetto per cui il cambio d'uso sarebbe consentito nelle zone di espansione, ma vietato in quelle miste, oggetto della specifica deroga. Con gli ulteriori motivi di ricorso la parte ha sostenuto l'erronea quantificazione del surplus di carico residenziale (computando volumetrie non attuali) e ha contestato la motivazione fondata sulla carenza di *standard*, accertata in sede istruttoria, allegando che la trasformazione da terziario a residenziale comporterebbe una riduzione, e non un aumento, del fabbisogno teorico di servizi.



1.4. Si è costituito in giudizio il Comune di Bari, ribadendo che la scelta di inibire il cambio d'uso nell'intera zona ha rappresentato un «atto dovuto» a seguito del giudicato formatosi in una vicenda parallela, con cui era stata proprio censurata la precedente applicazione selettiva della norma regionale. L'amministrazione ha quindi dovuto riesercitare il potere pianificatorio in modo unitario ed inscindibile, ritenendosi preclusa la discriminazione tra interventi su esistente e nuove costruzioni.

1.5. All'udienza del 18 dicembre 2025 la causa è passata in decisione.

2. *Sul contesto normativo e giurisprudenziale.*

2.1. Viene in rilievo, anzitutto, l'art. 8-bis, comma 1 della legge regionale Puglia n. 33 del 2007, introdotto nel 2014 dalla legge regionale Puglia n. 16, secondo cui: «Al fine di favorire il riuso e il recupero del patrimonio edilizio esistente, i comuni possono consentire mutamenti di destinazione d'uso [...] di immobili legittimamente edificati [...] in zone territoriali omogenee che lo strumento urbanistico generale prevede a destinazione mista [...]], previa approvazione di apposita delibera.

Il Comune di Bari ha dato quindi attuazione a tale facoltà con la deliberazione n. 31 del 2015, consentendo il cambio di destinazione nella zona in questione.

2.2. Il quadro giuridico è radicalmente mutato con l'entrata in vigore della successiva legge regionale n. 51 del 2021. L'art. 27, comma 1 di questa legge ha previsto che: «Le norme di cui all'art. 8-bis della legge regionale 15 novembre 2007, n. 33 si applicano, altresì, agli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione [...]». A fronte di tale modifica, quindi, il Comune di Bari ha tentato di preservare un regime differenziato, adottando la deliberazione n. 11 del 2022, che consentiva il cambio d'uso per l'esistente vietandolo per le nuove costruzioni, al fine di non aggravare il carico urbanistico.

2.3. Tale scelta «selettiva» è stata censurata dal giudice amministrativo. Il Consiglio di Stato, Sez. IV, con sentenza n. 7179 del 2024 (confermativa della sentenza Tribunale amministrativo regionale Puglia-Bari n. 3 del 2024), interpretando rigorosamente l'art. 27 della legge regionale Puglia n. 51 del 2021, ha statuito che il comune non ha alcuna facoltà di operare distinzioni all'interno della medesima zona omogenea, attesa la chiarezza del testo di legge che impone un trattamento unitario.

2.4. In ottemperanza a tale pronuncia il comune ha adottato, infine, la deliberazione n. 2 del 2025, sacrificando il recupero dell'esistente in nome dell'automatismo normativo sopra indicato.

Il diniego opposto alla ricorrente è diretta applicazione di tale nuovo assetto.

3. *Sulla questione di legittimità costituzionale: norme censurate.*

Alla luce di tali premesse, il Collegio ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 8-bis della legge regionale Puglia n. 33 del 2007, come modificato dall'art. 27, comma 1, legge regionale Puglia n. 51 del 2021, in relazione agli articoli 3, 9, 97 e 118 della Costituzione, nella parte in cui, estendendo l'applicabilità della disciplina anche agli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione, non prevede la facoltà per i Comuni di disciplinare in modo differenziato il recupero del patrimonio edilizio esistente rispetto alle nuove costruzioni all'interno della medesima zona.

4. *Sulla rilevanza della questione.*

4.1. Le censure procedimentali e istruttorie dedotte da parte ricorrente (difetto di partecipazione, errori di calcolo) non appaiono suscettibili di accoglimento in via assorbente, stante la natura vincolata del diniego che discende direttamente dalla preclusione normativa.

4.2. Anche le censure sostanziali sulla carenza di *standard* non potrebbero condurre all'accoglimento del ricorso a legislazione vigente.

La carenza di dotazioni, evidenziata per i nuovi immobili, diviene ostacolo insuperabile anche per l'esistente a causa dell'automatismo di legge. Ciò impedisce all'ente di valutare se lo specifico intervento di riuso sia compatibile con il tessuto urbano, valutazione che – si noti – il comune aveva già operato positivamente in passato nella delibera n. 11 del 2022, ritenendo il recupero dell'esistente non impattante sugli *standard*.

4.3. La rilevanza della questione risiede dunque nel nesso di pregiudizialità diretta tra la norma censurata, l'atto di pianificazione generale ed il diniego finale.

A legislazione vigente il comune è costretto a negare il cambio d'uso per l'edificio esistente perché la zona è già saturata, anche solo per le nuove costruzioni.

L'accertato deficit di *standard* agisce come una scure indifferenziata: poiché non vi è spazio per il «nuovo», la legge vieta anche il diverso uso del «vecchio».



4.4. Diversamente, ove la Corte costituzionale rimuovesse il vincolo di inscindibilità, lo scenario muterebbe radicalmente:

in via principale, la declaratoria di incostituzionalità travolgerebbe per invalidità derivata anche la delibera consiliare n. 2 del 2025 (atto meramente applicativo) e, di conseguenza, il diniego impugnato. L'effetto caducante determinerebbe la riesplorazione della volontà pianificatoria già espressa dall'ente nella precedente delibera n. 11 del 2022, le cui valutazioni tecniche favorevoli tornerebbero ad esplicare efficacia parametrica, dimostrando l'insussistenza di impedimenti tecnico-discrezionali al rilascio del titolo, salva – certamente – la facoltà per l'amministrazione di esercitare nuovamente il potere pianificatorio, questa volta però libera dal vincolo di automatismo incostituzionale;

In via subordinata: anche a voler prescindere dall'effetto caducante automatico sull'atto generale, il diniego specifico diverrebbe comunque illegittimo per eccesso di potere. Venuto meno l'obbligo di trattamento unitario, l'accertata carenza di *standard* (riferita al nuovo) non potrebbe più giustificare logicamente il diniego per l'esistente, rendendo il provvedimento viziato per contraddittorietà e difetto di istruttoria.

Pertanto, la rimozione della norma è l'unico passaggio necessario e sufficiente per la soddisfazione della domanda giudiziale di parte ricorrente, la quale si è vista negare il permesso non per una impossibilità tecnica riguardante il suo immobile rispetto alla pianificazione generale, ma per un vincolo legale astratto che ha legato irragionevolmente le sorti del suo fabbricato a quelle degli immobili ancora da realizzarsi.

5. Sulla impossibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata.

5.1. L'univocità del dato testuale e la chiara finalità di sistema della riforma del 2021 (che ha sottratto ai comuni la scelta sulla tipologia di intervento) precludono un'interpretazione adeguatrice, rendendo l'incidente di costituzionalità l'unico rimedio esperibile.

Sul piano letterale, infatti, l'art. 27, comma 1, della legge regionale n. 51 del 2021 statuisce che le deroghe «si applicano, altresì» alle nuove costruzioni.

L'uso del modo indicativo presente («si applicano»), privo di verbi servili o modali che concedano facoltà (quali «possono applicarsi» o «il comune può applicare»), costituisce il primo indice di rigidità del testo. Tuttavia, è proprio l'utilizzo dell'avverbio «altresì» a rendere il dato letterale insuperabile. Tale locuzione, che nel linguaggio giuridico equivale a «nello stesso modo» o «parimenti», istituisce un vincolo di equiparazione giuridica automatica e necessaria tra il regime del patrimonio esistente e quello delle nuove costruzioni.

Anche sul piano teleologico, la legge regionale ha inteso attribuire ai comuni il potere di individuare il «luogo» ove applicare la deroga (la perimetrazione della zona mista), sottraendo però il potere di decidere «cosa» autorizzare (la tipologia di intervento), avendo quindi il legislatore compiuto a monte una scelta che lega indissolubilmente il destino del recupero edilizio a quello delle nuove espansioni.

5.2. Tale lettura rigorosa della norma costituisce *ius receptum*, che si è formato proprio sindacando l'attività pianificatoria del Comune di Bari.

Il Consiglio di Stato, infatti, riformando la precedente disciplina comunale che aveva tentato proprio l'interpretazione «selettiva» e, in pratica, che aveva manipolato il testo per giungere ad una lettura costituzionalmente orientata della norma (ammettendo il recupero e vietando il nuovo), ha chiarito che tale opzione è *contra legem*.

5.3. Sebbene quel giudicato non abbia efficacia *erga omnes*, esso ha generato un effetto di consolidamento amministrativo: il comune si è adeguato, introducendo quindi il divieto generalizzato di cui sopra. Di conseguenza, se questo Collegio tentasse una lettura «selettiva», costringerebbe l'amministrazione a violare un precetto giurisdizionale del Consiglio di Stato, creando un inammissibile conflitto pratico di giudicati.

Non si tratta, tuttavia, di chiedere alla Corte di risolvere un ipotetico contrasto giurisprudenziale, dato che l'opzione interpretativa seguita dal Consiglio di Stato (e prima ancora dallo stesso Tribunale amministrativo regionale Puglia) è l'unica effettivamente percorribile, bensì di sindacare la «norma vivente» che è stata enucleata dal testo, la cui applicazione rigorosa – imposta dalla lettera chiara della legge – è contraria a Costituzione per le ragioni di seguito evidenziate.

6. Sulla non manifesta infondatezza.

Nella vicenda giudiziaria da cui è scaturita la delibera impugnata, il Consiglio di Stato aveva escluso la non manifesta infondatezza della citata legge regionale sotto il profilo del riparto di competenze (articoli 114 e 117 della Costituzione). Il Collegio dubita però, della legittimità costituzionale della disposizione rispetto a parametri radicalmente diversi, in particolare, con riguardo agli articoli 3, 9, 97 e 118 della Costituzione.

6.1. Sulla violazione dell'art. 3 della Costituzione. (Ragionevolezza e proporzionalità).

La norma viola il principio di uguaglianza, trattando in modo identico situazioni fattuali oggettivamente diverse ed anzi opposte: il recupero del patrimonio esistente e la nuova edificazione.



L'equiparazione normativa tra due fenomeni inconciliabili rende la disposizione intrinsecamente irragionevole e distonica rispetto alla sua stessa *ratio legis*, volta a promuovere la «rigenerazione urbana».

L'art. 27, comma 1 della legge regionale Puglia n. 51 del 2021 si scontra altresì, con il canone di ragionevolezza, inteso nella sua moderna declinazione di principio di proporzionalità.

Il sindacato su tale vizio non può limitarsi a un vaglio estrinseco di non contraddizione, ma deve confrontarsi con la validità delle «leggi di copertura», in parte esatte, che governano la materia urbanistica.

È un dato di realtà, infatti, prima ancora che scientifico e/o giuridico, che il riuso di un volume esistente ha un impatto pari a zero in termini di consumo di suolo, mentre la nuova edificazione comporta un'alterazione irreversibile della matrice ambientale.

L'amplessissima discrezionalità del legislatore regionale incontra dunque, un limite invalicabile nella manifesta irragionevolezza che scaturisce dal contrasto con le evidenze empiriche e tecnico-scientifiche di riferimento (pedologia, ecologia urbana, fisica tecnica) e, in sintesi, con la realtà fattuale che l'organo legislativo è chiamato a regolare.

Se la norma giuridica si pone in contrasto palese con i dati di realtà acquisiti al patrimonio delle scienze urbanistiche ed ambientali – che distinguono nettamente l'impatto del consumo di suolo vergine rispetto al riuso dell'edificato – essa scivola nell'arbitrio legislativo.

L'analisi attraverso il *test* di proporzionalità conferma tale distonia:

difetto d'idoneità: la norma equipara il recupero dell'esistente alla nuova edificazione. Ciò contraddice la legge di riferimento secondo cui le due fattispecie hanno impatti ambientali opposti (conservativo il primo, distruttivo il secondo). Non solo, la norma censurata tradisce la logica stessa della legge regionale Puglia n. 33 del 2007, rubricata «Misure per il recupero e il riuso» poiché finisce per paralizzare proprio l'attività che la legge intendeva favorire, impedendo il raggiungimento dello scopo prefissato. Si determina, in altre parole, un corto-circuito tra il fine legislativo (incentivare il riuso) e lo strumento prescelto, rendendo la norma intrinsecamente contraddittoria;

difetto di necessità: la misura restrittiva (il divieto totale) non è indispensabile per tutelare gli *standard*. Per le nuove costruzioni, il divieto è l'unica via per non consumare suolo e servizi; per l'esistente, invece, il carico urbanistico (che è funzionale, non fisico) può essere gestito attraverso gli strumenti perequativi;

difetto di adeguatezza (o proporzionalità in senso stretto): il sacrificio imposto al privato e all'interesse pubblico è eccessivo e controproducente, mentre il mezzo eccede lo scopo, sacrificando ingiustamente sia l'iniziativa economica privata che la tutela dell'ambiente. La norma impone una presunzione assoluta di nocività del cambio d'uso che non ammette prova contraria, sacrificando irragionevolmente la rigenerazione del territorio anche laddove essa non aggraverebbe il bilancio dei servizi da offrire alla locale residenza.

In definitiva, il «vincolo di inscindibilità» è una misura sproporzionata perché impedisce ogni bilanciamento dei valori in gioco.

6.2. Sulla violazione dell'art. 9 della Costituzione. (Tutela del paesaggio e dell'ambiente).

La disposizione censurata si pone in contrasto frontale con l'obiettivo costituzionale della tutela del paesaggio e dell'ambiente, oggi rafforzato dalla riforma costituzionale del 2022, che impone la salvaguardia degli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni.

Il contrasto si manifesta sotto un duplice profilo: il mancato contenimento del consumo di suolo e il degrado del tessuto urbano consolidato.

Sotto il primo profilo (consumo di suolo), le evidenze tecniche e la scienza urbanistica dimostrano che il riuso del patrimonio edilizio esistente (c.d. «saldo zero») costituisce lo strumento primario per soddisfare il fabbisogno abitativo senza intaccare la risorsa suolo, bene limitato e non rinnovabile. L'automatismo della norma regionale, impedendo il recupero funzionale nelle zone sature (laddove cioè è vietata la nuova edificazione), produce un evidente effetto di eterogenesi dei fini: bloccando la trasformazione dell'esistente, la norma non elimina la domanda abitativa, ma la sposta inevitabilmente verso aree libere o periurbane, incentivando indirettamente quella pressione edificatoria su suolo vergine che l'art. 9 Cost. impone invece di limitare. Inibire la rigenerazione «dal di dentro» della città consolidata significa, nei fatti, favorire l'espansione «verso l'esterno», con conseguente erosione della matrice ambientale.

Sotto il secondo profilo (tutela del paesaggio urbano), il divieto assoluto di mutamento di destinazione d'uso condanna gli immobili esistenti, che abbiano perso la loro originaria vocazione (nel caso di specie, uffici non più richiesti dal mercato), a una irreversibile obsolescenza funzionale. Un patrimonio edilizio che non può evolvere e adattarsi alle nuove esigenze sociali è destinato inesorabilmente all'abbandono, all'incuria e al degrado fisico.

Tale fenomeno genera «vuoti urbani» e detrimento del decoro che feriscono il paesaggio cittadino, ponendosi in contrasto con il dovere della Repubblica di tutelare la qualità del territorio antropizzato. La norma censurata, dunque, imponendo una «pietrificazione» delle funzioni d'uso in zone miste, impedisce quella manutenzione attiva del territorio



che è il presupposto stesso della tutela paesaggistica, trasformando la doverosa attività di pianificazione in un vincolo cieco che, lungi dal proteggere l'ambiente, ne accelera il decadimento.

6.3. Sulla violazione degli articoli 97 e 118 della Costituzione. (Buon andamento e sussidiarietà).

La norma riduce irragionevolmente la sfera di discrezionalità, politica e tecnica, dell'ente locale sotto due distinti profili.

Anzitutto, si assiste ad una ingiustificata compressione dei poteri pianificatori di titolarità del comune, dato che non siamo di fronte a scelte di «di alto livello» o di coordinamento territoriale vasto (ambiti propri della legislazione regionale), bensì a decisioni di gestione assai mirata del territorio.

Il principio di sussidiarietà verticale ex art. 118 della Costituzione impone che le scelte gestionali siano prossime al territorio, salvo esigenze di unitarietà, mentre nel caso di specie l'automatismo della norma censurata rende il comune insensibile alla realtà micro-urbanistica.

La regione, imponendo un divieto astratto e generalizzato, impedisce al comune di apprezzare la specificità della singola situazione locale (il singolo palazzo, la singola via), che solo l'amministrazione di prossimità è in grado di valutare.

D'altra parte, si assiste ad una violazione del principio di buon andamento (art. 97 della Costituzione) sotto il profilo dell'efficacia e dell'efficienza della pubblica amministrazione in relazione agli specifici obiettivi perseguiti a seguito dell'introduzione di quella norma di *favour* per il riuso del patrimonio edilizio esistente.

Nel tentativo di arginare il nuovo carico insediativo, la norma finisce per precludere *a priori* anche quelle opportunità positive — come il recupero funzionale di un immobile ad uso ufficio, degradato e vuoto — che, se valutate nel concreto dall'amministrazione di prossimità, realizzerebbero l'interesse pubblico alla rigenerazione, senza alcun costo ambientale.

7. Conclusioni.

Alla luce di quanto sopra, il Collegio non intende sollecitare una pronuncia che si sostituisca in qualche modo alle valutazioni di politica urbanistica regionale, ad esempio espungendo dall'ordinamento la possibilità — introdotta nel 2021 — di assentire il cambio d'uso anche per i nuovi interventi.

Tale scelta, se ben governata, può rispondere a legittimi interessi generali e comunque si muove nel perimetro della ragionevolezza, che il baluardo della divisione dei poteri impedisce di sindacare; ciò che si censura, perché lesivo degli interessi della collettività ed in contrasto con la Costituzione, è l'automatismo introdotto dalla norma citata.

La pronuncia richiesta — nella parte in cui consentirebbe un'applicazione selettiva della deroga urbanistica — mira a restituire all'ente locale il potere e dovere di pianificare, consentendogli di vietare nell'eventualità le trasformazioni impattanti (nuove costruzioni) e, contestualmente, di autorizzare quelle virtuose (recupero), senza che le sorti delle prime paralizzino irragionevolmente le seconde all'interno di una determinata zona.

Risulta pertanto, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8-bis della legge regionale Puglia n. 33 del 2007, come modificato dall'art. 27, comma 1, legge regionale Puglia n. 51 del 2021, in relazione agli articoli 3, 9, 97 e 118 della Costituzione nella parte in cui, estendendo l'applicabilità della disciplina anche agli interventi non ancora realizzati, non prevede la facoltà per i comuni di disciplinare in modo differenziato il recupero del patrimonio edilizio esistente rispetto alle nuove costruzioni all'interno della medesima zona.

Ai sensi dell'art. 23, comma 2, della legge n. 87 del 1953, il presente giudizio è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

Ai sensi dell'art. 23, comma 4 della legge n. 87 del 1953, la presente ordinanza sarà comunicata alle parti costituite, notificata al Presidente della giunta della Regione Puglia e comunicata anche al Presidente del Consiglio della Regione Puglia.

Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Sezione Terza), pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto, così provvede:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8-bis della legge regionale Puglia n. 33 del 2007, come modificato dall'art. 27, comma 1, legge regionale Puglia n. 51 del 2021, in relazione agli articoli 3, 9, 97 e 118 della Costituzione, nella parte in cui, estendendo l'applicabilità della disciplina anche agli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione, non prevede la facoltà per i comuni di disciplinare in modo differenziato il recupero del patrimonio edilizio esistente rispetto alle nuove costruzioni all'interno della medesima zona;



*sospende ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953 il presente giudizio;
ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*dispone che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia comunicata alle parti costituite, notificata al
Presidente della giunta della Regione Puglia e comunicata anche al Presidente del Consiglio della Regione Puglia.*

*Riserva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio di legittimità
costituzionale.*

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 18 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Blanda, Presidente;

Lorenzo Ieva, primo referendario;

Lorenzo Mennoia, referendario, estensore.

Il Presidente: BLANDA

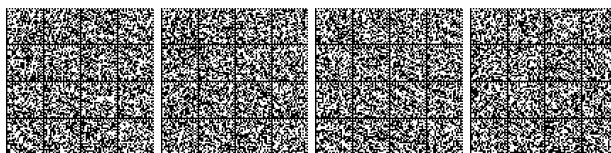
L'estensore: MENNOIA

26C00046

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-010) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

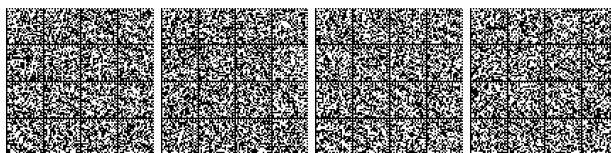
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

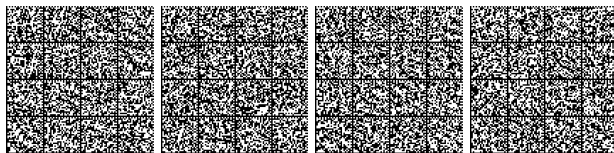
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u> (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	<u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u> (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	<u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u> (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	<u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u> (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	<u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u> (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u> (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale € 86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale € 55,46

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

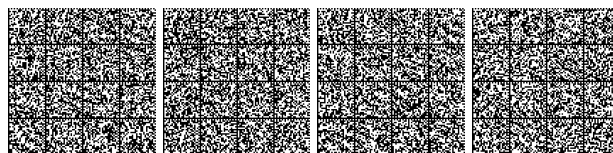
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

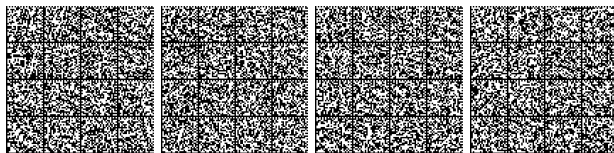
Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

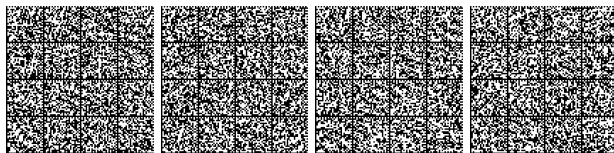
* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 7,00

