

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 16

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

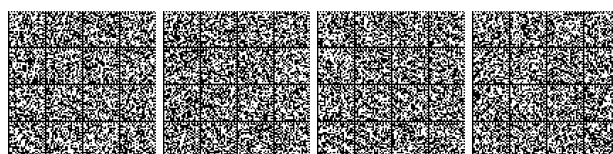
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 22 aprile 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. **52.** Sentenza 25 febbraio - 16 aprile 2026
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Previdenza - Perequazione automatica delle pensioni - Perequazione per gli anni 2023-2024 - Applicazione delle percentuali previste, calcolate con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi (c.d. sistema "a blocchi"), anziché sulle distinte fasce di importo degli stessi trattamenti (c.d. sistema "a scaglioni"), come prescritto dalla regola generale - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio della retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto e della garanzia previdenziale - Non fondatezza delle questioni.
– Legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, comma 309; legge 30 dicembre 2023, n. 213, art. 1, comma 135.
– Costituzione, artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma. Pag. 1
- N. **53.** Ordinanza 26 gennaio - 16 aprile 2026
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Indagini preliminari - Attività a iniziativa della polizia giudiziaria - Identificazione della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini - Persona cittadina di uno Stato non appartenente all'Unione europea - Obbligo di eseguire rilievi dattiloscopici, fotografici e antropometrici - Denunciata irragionevolezza e violazione della libertà personale - Inammissibilità delle questioni.
– Codice di procedura penale, art. 349, comma 2, secondo periodo.
– Costituzione, artt. 3 e 13. Pag. 12
- N. **54.** Sentenza 9 febbraio - 17 aprile 2026
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Reati e pene - Pene pecuniarie principali - Mancato pagamento entro i termini (insolvenza) - Conversione nella semilibertà sostitutiva - Alternatività della conversione nella detenzione domiciliare sostitutiva - Omessa previsione - Disparità di trattamento rispetto alla disciplina delle pene pecuniarie sostitutive - Illegittimità costituzionale in parte qua.
Reati e pene - Pene pecuniarie principali - Mancato pagamento entro i termini (insolvenza) - Conversione nella semilibertà sostitutiva anziché nella detenzione domiciliare sostitutiva - Denunciata irragionevolezza e violazione della finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.
– Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 102; codice di procedura penale, art. 660, comma 3.
– Costituzione, artt. 3, secondo comma, 13 e 27, terzo comma. Pag. 16
- N. **55.** Sentenza 12 gennaio - 17 aprile 2026
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Patrocinio a spese dello Stato - Condizioni per l'ammissione - Esclusione per i percettori di reddito superiore a determinata soglia - Presunzione di superamento della soglia per i soggetti già condannati con sentenza definitiva per i reati in materia di stupefacenti di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, diversi dall'ipotesi di lieve entità di cui al comma 5, ove ricorrono le ipotesi aggravate di cui all'art. 80, comma 1, del medesimo d.P.R. - In subordine: presunzione di superamento della soglia per i soggetti condannati con sentenza definitiva per i reati in materia di stupefacenti di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, diversi dall'ipotesi di lieve entità di cui al comma 5, ove ricorra taluna delle ipotesi aggravate di cui all'art. 80, comma 1, lettere a) e b), del medesimo d.P.R. - In ulteriore subordine: presunzione di superamento della soglia per i soggetti condannati con sentenza definitiva per i reati in materia di stupefacenti di cui all'art. 73, comma 4, del d.P.R. n. 309 del 1990, ove ricorra taluna delle ipotesi aggravate di cui all'art. 80, comma 1, lettere a) e b), del medesimo d.P.R. - Denunciata irragionevolezza e violazione del diritto di difesa e dei principi di ragionevolezza, eguaglianza e proporzione - Inammissibilità delle questioni.
– Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 76, comma 4-bis.
– Costituzione, artt. 3 e 24, secondo e terzo comma. Pag. 28



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 6. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 marzo 2026 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Calamità pubbliche – Norme della Regione siciliana – Interventi urgenti per far fronte ai danni causati dagli eventi meteo avversi dei giorni 19, 20 e 21 gennaio 2026 – Previsione che, in considerazione dello stato di emergenza dovuto alla calamità dichiarata con delibera del Consiglio dei ministri del 26 gennaio 2026, gli interventi non sono subordinati alla regolarità contributiva fino al 31 dicembre 2026, in deroga a quanto disposto dalle disposizioni in materia.**
- Legge della Regione siciliana 30 gennaio 2026, n. 3 (Interventi urgenti per far fronte ai danni causati dagli eventi meteo avversi dei giorni 19, 20 e 21 gennaio 2026), art. 1, comma 7..... Pag. 35
- N. 56. Ordinanza del Consiglio di Stato del 2 gennaio 2026
- Polizia – Polizia di Stato – Conseguimento per i vincitori dei concorsi banditi entro il 2017, il 2018 e il 2019, della nomina a vice sovrintendente tecnico nell’ordine determinato dalla graduatoria finale del corso di formazione tecnico-professionale, della durata non superiore a tre mesi e non inferiore a un mese, con decorrenza giuridica ed economica dal giorno successivo alla data di conclusione del rispettivo corso di formazione tecnico-professionale – Denunciata previsione che non consente la decorrenza giuridica retroattiva alla data delle vacanze in organico per i suddetti concorsi.**
- Decreto legislativo 5 ottobre 2018, n. 126 (Disposizioni integrative e correttive, a norma dell’articolo 8, comma 6, della legge 7 agosto 2015, n. 124, al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante: «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell’articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»), art. 14, comma 1, lettera n), che ha modificato l’art. 2, comma 1, lettera ll), del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 (Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell’articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche)..... Pag. 38
- N. 57. Ordinanza della Corte d’appello di Firenze del 12 marzo 2026
- Reati e pene – Cause di non punibilità – Particolare tenuità del fatto – Omessa previsione che l’offesa non possa essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341-bis cod. pen.), quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell’esercizio delle proprie funzioni.**
- Codice penale, art. 131-bis, terzo comma, numero 2. Pag. 45
- N. 58. Ordinanza della Corte di cassazione del 25 settembre 2025
- Tributi – Imposta comunale sugli immobili (ICI) – Terreno concesso in locazione – Realizzazione di un fabbricato, da parte del conduttore, in difetto di concessione edilizia e senza l’assenso del locatore – Attivazione del locatore, in sede giudiziale, per la restituzione coattiva del terreno locato e, in sede amministrativa, per l’annullamento in autotutela della concessione edilizia in sanatoria rilasciata al conduttore privo di titolo nonché per la demolizione del manufatto abusivo, dopo lo sgombero coattivo del terreno locato – Soggettività passiva, secondo il diritto vivente, del proprietario-locatore all’imposta – Omessa esclusione.**
- Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 540 (recte: n. 504) (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell’articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), art. 1, comma 2 (nel testo vigente *ratione temporis*)..... Pag. 52



N. 59. Ordinanza del Tribunale di Roma del 25 febbraio 2026

Reati tributari – Processo penale – Applicazione della pena su richiesta – Reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto previsti dal d.lgs. n. 74 del 2000 – Previsione che l'applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen. può essere chiesta dalle parti solo quando, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, il debito tributario, comprese sanzioni amministrative e interessi, è estinto.

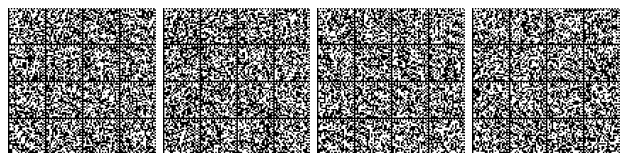
In subordinate: Reati tributari – Processo penale – Applicazione della pena su richiesta – Reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto previsti dal d.lgs. n. 74 del 2000 – Previsione che l'applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen. può essere chiesta dalle parti solo quando, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, il debito tributario, comprese sanzioni amministrative e interessi, è estinto – Denunciata applicabilità al reato di emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 74 del 2000.

In ulteriore subordinate: Reati tributari – Processo penale – Applicazione della pena su richiesta – Reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto previsti dal d.lgs. n. 74 del 2000 – Previsione che l'applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen. può essere chiesta dalle parti solo quando, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, il debito tributario, comprese sanzioni amministrative e interessi, è estinto – Denunciata applicabilità, con riferimento al reato di emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 74 del 2000, a soggetti non titolari del debito tributario.

- 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. 13-*bis*, comma 2, introdotto dall'art. 12 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23) e modificato, da ultimo, dall'art. 1, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 14 giugno 2024, n. 87 (Revisione del sistema sanzionatorio tributario, ai sensi dell'articolo 20 della legge 9 agosto 2023, n. 111).....

Pag. 64





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 52

Sentenza 25 febbraio - 16 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Perequazione automatica delle pensioni - Perequazione per gli anni 2023-2024 - Applicazione delle percentuali previste, calcolate con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi (c.d. sistema "a blocchi"), anziché sulle distinte fasce di importo degli stessi trattamenti (c.d. sistema "a scaglioni"), come prescritto dalla regola generale - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio della retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto e della garanzia previdenziale - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, comma 309; legge 30 dicembre 2023, n. 213, art. 1, comma 135.
- Costituzione, artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), e dell'art. 1, comma 135, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), promosso dal Tribunale ordinario di Trento, sezione per le controversie di lavoro, in composizione monocratica, nel procedimento vertente tra P. D. e altri e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 30 giugno 2025, iscritta al n. 163 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di P. D. e dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2026 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

uditi gli avvocati Amos Andreoni per P. D., Antonella Patteri per l'INPS, nonché l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 25 febbraio 2026.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 30 giugno 2025, iscritta al n. 163 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Trento, sezione per le controversie di lavoro, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), e dell'art. 1, comma 135, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026).

Si tratta delle disposizioni che - rispettivamente, per il 2023 e per il 2024 - hanno stabilito le aliquote di rivalutazione automatica delle pensioni, graduandole in funzione degli importi dei trattamenti pensionistici.

Le disposizioni sono censurate nella parte in cui «dispongono la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici secondo le percentuali ivi previste, ma calcolate “con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi” (cd. sistema “a blocchi”), anziché sulle distinte “fasce di importo” degli stessi trattamenti (cd. sistema “a scaglioni”), come prescritto dalla “regola generale di raffreddamento della rivalutazione pensionistica” (così Corte cost. sent. n. 19 del 2025, punti 7 e 9.1. del “Considerato in diritto”) contenuta nell'art. 1 co. 478 L. 27.12.2019, n. 160 (“...l'indice di rivalutazione automatica delle pensioni è applicato, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448: a) nella misura del ...per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici fino a...volte il trattamento minimo INPS”)».

Il rimettente riferisce di dover decidere il ricorso di P. D., titolare di pensione di vecchiaia (categoria «VOCUM») a carico dell'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS), «con importo attuale di € 7.268,00 lordi (€ 4.698,00 netti)». Il ricorrente aveva avanzato domanda di ricostituzione reddituale della pensione così da ottenere la perequazione, a far data dal 1° gennaio 2023, secondo il modello dell'indicizzazione per “scaglioni” o “fasce” di importo, come derivante dalla disciplina di cui all'art. 69, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)». L'INPS aveva, tuttavia, rigettato sia la domanda sia il conseguente ricorso amministrativo e, pertanto, la controversia era stata portata in sede giurisdizionale.

In punto di rilevanza, il rimettente osserva che il giudizio principale «non può essere definito indipendentemente dalla soluzione della [...] questione di legittimità costituzionale», prospettata anche nell'atto introduttivo del giudizio. Precisa che il ricorrente ha depositato un elaborato tecnico dal quale emerge che il rateo mensile di pensione liquidatogli dall'INPS, secondo il sistema “a blocchi”, risulta «inferiore di € 170,30 nell'anno 2023 e di € 316,80 nell'anno 2024 rispetto al rateo mensile di pensione se liquidato secondo il sistema “a scaglioni”».

Quanto al requisito della non manifesta infondatezza, il rimettente richiama la giurisprudenza costituzionale sugli interventi legislativi volti a rallentare la dinamica perequativa dei trattamenti pensionistici (in particolare, le sentenze n. 19 del 2025 e n. 234 del 2020), ricordando che la perequazione - imposta dai principi affermati negli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. - costituisce uno strumento di natura tecnica volto a garantire, nel tempo, a fronte delle spinte inflazionistiche, l'adeguatezza delle somme liquidate a titolo di pensione. Il legislatore, nello stabilire in concreto le variazioni perequative, sarebbe chiamato ad un bilanciamento di valori costituzionali, quali, da un lato, l'interesse dei pensionati al mantenimento di trattamenti proporzionati alla quantità e qualità del lavoro prestato durante la vita lavorativa e sufficienti ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa, e, dall'altro, «l'interesse generale afferente alle esigenze di bilancio». L'esercizio della richiamata discrezionalità dovrebbe svolgersi secondo ragionevolezza, salvaguardandosi «la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona» (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 70 del 2015, n. 316 del 2010 e n. 30 del 2004).

In particolare, fa notare il rimettente, simile valutazione dovrebbe essere condotta differenziando le pensioni in base al loro importo, «atteso che le pensioni più elevate presentano margini più ampi di resistenza all'erosione inflattiva, e l'esigenza di una rivalutazione sistematica del correlativo valore monetario è, dunque, per esse meno pressante di quanto non sia per quelle di più basso importo» (con richiamo, nuovamente, alle sentenze di questa Corte n. 19 del 2025 e n. 234 del 2020).

Nella verifica di ragionevolezza sugli interventi limitativi della perequazione verrebbe in rilievo anche il dato economico-finanziario che determina la scelta del legislatore, poiché il sacrificio «dell'interesse dei pensionati alla conservazione del potere di acquisto degli assegni, in particolar modo dei più modesti, non può dirsi ragionevole quando le esigenze finanziarie sottese all'intervento di limitazione della rivalutazione siano non illustrate in dettaglio».

Sussisterebbe, altresì, «un limite di ordine temporale, poiché la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbe il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità» anche con riguardo alle pensioni di maggiore consistenza, che «potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della



moneta. Ciò anche in considerazione dell'effetto di "trascinamento", che rende sostanzialmente definitiva anche una perdita temporanea del potere di acquisto [...], atteso che le successive rivalutazioni saranno, infatti, calcolate non sul valore reale originario, bensì sull'ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento è già stato intaccato» (con richiamo, qui, ancora alla sentenza n. 234 del 2020).

Con l'ausilio di alcune tabelle, riprese dagli atti processuali depositati dal ricorrente, il giudice *a quo* illustra gli effetti in peius, per il pensionato, che deriverebbero, con il passare del tempo, dall'applicazione del contestato modello "a blocchi". Si avrebbero, in particolare, effetti «di sorpasso» del trattamento pensionistico inferiore rispetto a quello immediatamente superiore, nonché di «successivo allineamento delle diverse classi di trattamento» (ciò «in ragione della clausola di garanzia», prevista dalla legge, secondo la quale l'aumento di rivalutazione, per un determinato scaglione reddituale, è attribuito fino a concorrenza del limite reddituale precedente, come maggiorato) e, ancora, effetti di «trascinamento nel corso del tempo» dei valori così appiattiti. In particolare, il giudice *a quo* avanza l'ipotesi di un pensionato, titolare per l'anno 2022 di un trattamento di euro 2.626,90 (corrispondente al massimo della classe reddituale di riferimento), il cui importo rivalutato, per l'anno 2023, finisce con il corrispondere a quello di altro pensionato che poteva contare di un trattamento, in origine, pari alla maggiore somma di euro 2.692,00 (come tale, rientrante nella classe reddituale superiore). Entrambe le pensioni considerate in tale esempio, pur se di importi e classi originariamente diversi, risultano nondimeno allineate, per effetto del sistema di perequazione "a blocchi" (e della connessa correzione derivante dalla clausola di garanzia), sull'identico importo finale di euro 2.807,76, con ciò elidendosi l'originaria divergenza tra i due trattamenti, a sua volta dipendente dalla quantità e qualità del lavoro prestato durante la vita attiva.

Il rimettente precisa che la questione sollevata è diversa rispetto a quelle aventi ad oggetto la previsione delle aliquote decrescenti di rivalutazione, già esaminate da questa Corte con la sentenza n. 19 del 2025, che le ha giudicate non fondate. Ferme restando le suddette aliquote, il rimettente sollecita la verifica se sia, o meno, «ragionevole» il sistema che, come prevedono le disposizioni censurate, consiste nell'«applicare una sola aliquota commisurata all'ammontare complessivo del trattamento quando esso si eleva al di sopra di una determinata soglia», in luogo del previgente sistema che, invece, applicava «diverse aliquote per ciascuna fascia di pensione».

In definitiva, «venendo meno le differenze di reddito esistenti tra i pensionati all'epoca della liquidazione dei trattamenti», la pensione di coloro che, all'inizio, percepivano un ammontare superiore non risulterebbe «più proporzionata alla quantità e qualità del lavoro da loro prestato». Il sistema di perequazione "a blocchi", per il fatto di condurre all'allineamento di classi di pensione quantitativamente distinte all'epoca della loro liquidazione e al conseguente effetto di appiattimento, contrasterebbe, altresì, con «il principio di non contraddizione sancito dal primo comma dell'art. 3 Cost.», considerata la «contemporanea vigenza [...] di sistemi di calcolo dei trattamenti pensionistici che si riferiscono alla retribuzione percepita e/o alla contribuzione accreditata nel corso dell'intera vita lavorativa».

2.- Nel giudizio si è costituito P. D., ricorrente nel procedimento principale, concludendo per l'accoglimento delle questioni sollevate dal Tribunale di Trento.

A suo avviso, il sistema di perequazione "a blocchi", applicato alla sua pensione, «tende non solo alla perdita di valore degli importi superiori a 4 volte il minimo pensionistico bensì anche ad allineare classi di pensione originariamente distinte», con ciò realizzandosi una «palese contraddizione» con il meccanismo retributivo e contributivo di calcolo delle pensioni. Tale criterio, che prevede l'applicazione di una «percentuale secca sull'intero importo», finirebbe col penalizzare «chi usufruisce di un euro in più rispetto a ciascun valore soglia». Al contrario, il criterio del computo per fasce di reddito (cosiddetto sistema a scaglioni), già previsto «a regime» a partire dal 2000, poi confermato nel 2019 e analogo a «quello adottato dalla normativa fiscale», sarebbe «il più equo ed il più conforme al dettato costituzionale (art. 53 Cost.)», in quanto garantirebbe che «il complesso reddituale non venga valutato in blocco ma sia scomposto per segmenti, ciascuno dei quali disciplinato autonomamente con una apposita percentuale».

La parte privata illustra la genesi del criterio "a blocchi", previsto «per la prima volta» ed «eccezionalmente» per gli anni 2014 e 2015 ai sensi della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», quindi prorogato per i successivi due trienni per effetto delle previsioni di cui alla legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», e alla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021). Solo dal 2022, precisa la parte privata, è tornato a regime il sistema "per fasce", secondo le previsioni della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), che ha anche «ampliato l'applicazione dell'indice di rivalutazione del 100% alle fasce di reddito di pensione fino a 4 volte il minimo (prima era fino a 3 volte il minimo)». Tuttavia, con le leggi di bilancio per il 2023 e per il 2024, il legislatore



è tornato a prevedere, «ancora in deroga, il sistema punitivo delle aliquote inferiori applicate per blocchi», quindi «con una rimodulazione in pejus delle aliquote per classi crescenti di reddito delle pensioni». Dopo il 2021, i conseguenti effetti negativi «sono diventati cospicui per la successiva impennata inflazionistica».

La clausola di garanzia o di “galleggiamento” - pur prevista dalla legge per evitare gli effetti di sorpasso connessi alla disciplina per blocchi - non consentirebbe di evitare, tuttavia, lo schiacciamento dei vari trattamenti e il loro allineamento per diverse classi reddituali, proprio come verificatosi negli anni 2023 e 2024. La complessiva perdita di valore delle pensioni, in contrasto con i principi di progressività e di proporzionalità, sarebbe, peraltro, ancora più marcata per le classi di reddito superiori, senza contare la «divaricazione lordo/netto per effetto della disciplina fiscale». Per converso, le casse pubbliche avrebbero beneficiato di una minore spesa pensionistica stimabile, tra il 2012 e il 2023, in «circa 100 miliardi di euro», con un incremento annuo «di circa 10 miliardi per il c.d. effetto di trascinamento».

Tanto premesso, a giudizio della parte privata, la rilevanza dell’odierna questione sarebbe legata al confronto tra il sistema “a blocchi” e quello “per fasce”, da cui emergerebbe un «cospicuo danno» per la pensione del ricorrente (liquidata con decorrenza 1° aprile 2019), stimato in euro 2.214,00 per l’anno 2023 ed in euro 4.118,30 per l’anno 2024, con «una perdita complessiva per trascinamento di € 6.641,82 per le cinque annualità di pensione già godute».

Quanto alla non manifesta infondatezza, la parte privata ravvisa anzitutto una «irrazionalità di sistema» (art. 3 Cost.), in quanto i criteri di calcolo della pensione di tipo contributivo e retributivo non sarebbero coerenti «con un sistema perequativo che asseconda l’appiattimento dei trattamenti». Il meccanismo di perequazione “a blocchi”, infatti, farebbe venir meno le distanze tra le varie classi di reddito come derivanti dall’originaria liquidazione dei trattamenti pensionistici, con conseguenti disparità di trattamento. Ne deriverebbe un inammissibile scostamento tra l’andamento delle pensioni e quello delle retribuzioni, in deroga al principio, più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui l’adeguamento dovrebbe tener conto dell’impegno individuale nella quantità e qualità del lavoro svolto durante la vita attiva.

Sotto altro profilo, l’art. 3 Cost. sarebbe violato per l’irragionevolezza insita nella «illegittima reiterazione nel tempo di sistemi eccezionali, asseritamente dichiarati come temporanei». In particolare, ogni variazione del sistema per scaglioni, quale previsto dal legislatore del 2019 e «dotato di particolare forza di resistenza», andrebbe assoggettato «ad un attento scrutinio di ragionevolezza». Le «contingenze finanziarie», pur idonee a giustificare una diversa modulazione delle aliquote anno per anno, non potrebbero invece configurare una deroga al sistema di calcolo dettato a regime.

Richiamata, poi, la violazione dell’art. 38 Cost., specialmente alla luce degli effetti di trascinamento prima rimarcati, la parte privata si sofferma, ancora, sulla lesione del «principio dell’affidamento» (ricondotto agli artt. 2, 3 e 38 Cost.), evidenziando che il sistema contestato «opera una modificazione retroattiva in pejus dei criteri di calcolo [...] con cui era stato stabilito fin dall’origine l’importo del trattamento pensionistico», e sottolinea, infine, la violazione dell’art. 36 Cost., nel suo «nesso inscindibile» con l’art. 38 Cost., ricordando che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, i principi di proporzionalità e di adeguatezza devono essere costantemente rispettati in relazione ai mutamenti del potere d’acquisto della moneta.

3.- Si è costituito in giudizio l’INPS, che ha concluso per l’inammissibilità o, comunque, nel merito, per la non fondatezza delle questioni.

L’Istituto previdenziale ricorda, anzitutto, che il quantum di tutela assicurato dal legislatore del 2022 ha già superato lo scrutinio di ragionevolezza, all’esito della questione decisa da questa Corte con la sentenza n. 19 del 2025. In tale pronuncia, in particolare, sarebbe stata «affermata la congruità e ragionevolezza dell’ammontare dell’aumento perequativo attribuito alle pensioni secondo il modulo stabilito dall’art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022». Intervenuta «per raffreddare l’aumento della rivalutazione», la menzionata disposizione di legge avrebbe innovato rispetto alla «norma generale» di cui all’art. 1, comma 478, della legge n. 160 del 2019, modulando l’aumento «su sei blocchi, o cluster, di importo delle pensioni» così come individuati dalle lettere *a)* e *b)*, nonché dai numeri da 1) a 5) della lettera *b)*, del menzionato comma 309.

L’Istituto previdenziale precisa che, mediante il sistema “a blocchi” previsto dalla legge del 2022, «può verificarsi che la pensione di importo poco superiore al limite massimo del precedente blocco, una volta rivalutata, arrivi ad un importo inferiore rispetto alla misura della pensione rivalutata di importo originario pari o di poco inferiore al limite massimo nel blocco precedente»: per tale ragione, la legge ha introdotto apposita clausola di salvaguardia che consente di allineare i due trattamenti.

In tale contesto, l’Istituto richiama l’attenzione sui differenziali che si registrano tra gli importi dei trattamenti pensionistici collocati al limite di due blocchi e fa notare che quei differenziali, entro i quali si determina l’effetto di allineamento della pensione originariamente più alta sull’importo massimo che può essere raggiunto da una pensione collocata nel blocco precedente, si assestano su cifre esigue (che variano da euro 15,310, per i differenziali tra i blocchi previsti dai numeri 2 e 3 della lettera *b)*, ad euro 68,079, per quelli tra i blocchi di cui ai numeri 1 e 2 della medesima lettera *b)*).



Tanto premesso, l'INPS eccepisce l'inammissibilità delle questioni, facendo notare che la pensione del ricorrente nel giudizio principale, essendo di importo pari «ad € 7.410,50», ossia «superiore a 10 volte il minimo», non risulterebbe incisa o interessata dal contestato fenomeno dell'allineamento. La rilevanza - che il giudice rimettente ha ritenuto di apprezzare in ragione degli esiti più favorevoli che il ricorrente otterrebbe mediante l'applicazione del sistema di rivalutazione "per fasce" - in quanto «meramente indiretta» farebbe «deporre piuttosto per l'inammissibilità della questione».

Nel merito, comunque, le questioni non sarebbero fondate.

L'ipotesi presa in esame dall'ordinanza di rimessione - quella, cioè, delle due pensioni di importo originario, pari, rispettivamente, a euro 2.626,90 e a euro 2.692,00, le quali, all'esito della perequazione "a blocchi", risultano alla fine allineate sul medesimo importo rivalutato - testimonierebbe la marginalità dell'effetto lesivo lamentato dal giudice *a quo*. Verrebbero in rilievo, infatti, differenziali di allineamento «di importo molto contenuto» (nell'ipotesi menzionata si tratta di un differenziale tale da non superare i 68 euro), riferiti, cioè, a trattamenti pensionistici che, nel loro confronto, non potrebbero considerarsi «rappresentativ[i] di vite lavorative diverse tali da imporre che la suddetta proporzione venga sempre mantenuta, al centesimo, nel caso di rallentamento dell'indicizzazione». Differenze di importo così esigue nel conteggio originario delle pensioni non deriverebbero, invero, da «strutturali differenze nel percorso lavorativo dei titolari», ma da «fattori assolutamente marginali» (come, ad esempio, «la nascita a dicembre o a gennaio dell'anno successivo, oppure la presenza di poche settimane contributive in più o in meno»). Alla luce di ciò «si palesa irrilevante che l'adeguamento perequativo sia raggiunto dal legislatore attraverso un sistema a fasce o un sistema a blocchi», essendo necessario «contemperare plurime esigenze».

Piuttosto - si fa notare - il modulo di raffreddamento della perequazione articolato per blocchi, già sperimentato dal legislatore con gli interventi del 2015 e del 2018, è stato costantemente giudicato conforme a Costituzione da questa Corte che, con le sentenze n. 234 del 2020 e n. 250 del 2017, nonché con l'ordinanza n. 96 del 2018, ha sempre escluso che esso - mediante la previsione della progressione inversa degli aumenti di rivalutazione rispetto all'ammontare dei trattamenti - comporti un disconoscimento della quantità e del valore del lavoro prestato.

In definitiva, anche per effetto delle clausole di salvaguardia, previste da entrambe le disposizioni censurate, non si verificherebbe alcuna lesione della proporzionalità tra pensione e lavoro prestato, nella consapevolezza che tutti i sistemi di rivalutazione con aliquote inferiori al 100 per cento sono destinati ad incidere, sia pure con effetti diversi, sull'originaria scala di proporzione delle pensioni.

4.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o, comunque, nel merito, per la non fondatezza delle questioni.

Le disposizioni censurate dal giudice rimettente, a giudizio della difesa erariale, «non appaiono il risultato di un irragionevole uso della discrezionalità» che appartiene al legislatore, essendo necessario «un bilanciamento di valori, che tenga, altresì, conto delle esigenze di bilancio»: l'adeguatezza e la proporzionalità dei trattamenti pensionistici, che è compito della perequazione assicurare nel tempo, incontrerebbero «pur sempre il limite delle risorse disponibili».

La *ratio* delle disposizioni in questione, come da relazione illustrativa del disegno di legge di bilancio per il 2023 (XIX Legislatura, A.C. 643), sarebbe quella di ottenere una minore spesa previdenziale «pari a circa 2,1 miliardi nel 2023, 4,1 miliardi nel 2024 e 4 miliardi nel 2025». La giurisprudenza di questa Corte, peraltro, avrebbe sempre ritenuto non irragionevole la scelta di applicare indici di perequazione decrescenti all'aumentare dell'importo del trattamento pensionistico complessivo, laddove ciò avvenga in un'ottica di bilanciamento degli interessi costituzionali, nel quadro delle compatibilità economiche e finanziarie. Il mancato integrale adeguamento, rispetto all'aumento del costo della vita, sarebbe pertanto legittimo in quanto ispirato a criteri di progressività (è menzionata la sentenza di questa Corte n. 173 del 2016), dovendosi ricordare che, nel nostro ordinamento, non sussiste «un principio di incondizionata tutela dell'affidamento nel trattamento pensionistico», specialmente per i percettori, come il ricorrente nel giudizio *a quo*, «di importi di natura previdenziale di notevole entità, che non risultano suscettibili di privare l'interessato dei mezzi adeguati alle proprie esigenze di vita».

La difesa erariale sottolinea che le disposizioni censurate fanno salvi gli importi fino a quattro volte il trattamento minimo INPS e, modulando «le percentuali di riduzione in proporzione al crescere dell'importo» delle pensioni, non giungono mai ad escludere totalmente la rivalutazione per alcun trattamento. Risulterebbero, pertanto, rispettati i criteri di adeguatezza e di proporzionalità, più volte richiamati dalla giurisprudenza costituzionale.

5.- Ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL) e, congiuntamente, il Sindacato pensionati italiani-CGIL (SPI-CGIL), a titolo di amici curiae, hanno depositato un'opinione scritta, ammessa con decreto presidenziale del 13 gennaio 2026. Nel riferire di essere intervenute nel giudizio principale in qualità di soggetti portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione controversa, le due associazioni si soffermano sugli effetti in peius che deriverebbero, per i pensionati, dal sistema di calcolo "a blocchi", sottolineando che la decisione di questa Corte è «destinata a produrre effetti di



eccezionale rilevanza per [...] i pensionati italiani». Sono altresì esposte le ragioni che, a giudizio degli amici curiae, condurrebbero all'ammissibilità e alla fondatezza delle questioni sollevate dal Tribunale di Trento: ragioni in larga parte coincidenti con quelle illustrate dall'ordinanza di rimessione.

Anche l'Associazione "Comma2-Lavoro è dignità" ha depositato un'opinione scritta a titolo di amicus curiae, parimenti ammessa dal richiamato decreto presidenziale, nella quale è evidenziata, con brevi note, la «irregolare e casuale» incidenza, a danno dei pensionati, che le norme censurate produrrebbero quanto alla «perdita del potere di acquisto della moneta».

6.- Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, P. D. è tornato a svolgere difese, in replica alle deduzioni avversarie.

Nel ricordare che il sistema "a blocchi" è stato adottato dal legislatore solo «in via temporanea», la parte privata sottolinea che esso comporta un effetto di appiattimento delle pensioni, con riguardo a quelle che si collocano al confine tra due diverse soglie di reddito e che, una volta così "gemellate", «cresceranno negli anni a venire nella stessa misura». La differenza tra i due importi "gemellati", al contrario di quanto sostenuto dalle difese dell'INPS, non sarebbe affatto irrilevante, anche in considerazione del «drenaggio fiscale» che già colpisce il relativo potere di acquisto. Pur dovendosi riconoscere che «l'allineamento produce effetti ravvicinati nel tempo solo per i trattamenti centrali» (nella scala reddituale individuata dalle due disposizioni censurate), andrebbe nondimeno considerato che il raffreddamento delle dinamiche perequative, come discendente dal sistema "a blocchi", «opera per tutti i trattamenti», determinandosi una «maggiore perdita di valore avuto riguardo al confronto tra perequazione con aliquote applicate per blocchi, qui sub *judice*, ed il sistema di aliquote applicate per fasce come previsto dalla normativa a regime».

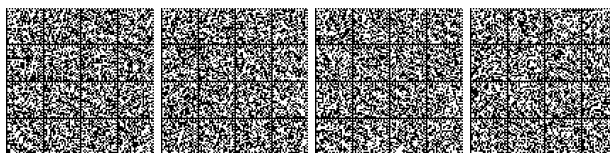
In tale quadro, l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'INPS non sarebbe fondata, posto che, come risulterebbe dagli atti versati nel giudizio *a quo*, «per il Dalpiaz il sistema per blocchi (oltre ad allineare per altri le pensioni contigue) ha prodotto una minore dinamica accentuando gli effetti della aliquota decrescente», con perdita economica stimabile, per il 2023, in euro 2.214,00.

Nel merito, la parte privata ribadisce le ragioni a sostegno dell'accoglimento delle questioni, ragioni che resisterebbero anche a quanto di recente affermato nella sentenza di questa Corte n. 167 del 2025 (avente a oggetto il diverso tema della legittimità delle aliquote decrescenti). In particolare, viene sottolineato che l'appiattimento tra le pensioni di diverso importo, pur riguardando all'inizio pensioni "contigue", con il passare del tempo e per effetto del "trascinamento" sarebbe destinato a coinvolgere «una moltitudine di trattamenti anche originariamente non contigui». Il tutto sarebbe poi aggravato dalle vicende degli anni 2022 e 2023 «contrassegnate da una alta inflazione e [d]alla conseguente perdita del potere d'acquisto delle pensioni». Il sistema "a blocchi" rallenterebbe ancor di più la perequazione, rispetto alla pur severa e contestuale decrescita delle aliquote, e ciò, «oltre alla lesione del principio di affidamento», entrerebbe in conflitto con il «principio del "ne bis in idem"» e con quello di «chiarezza normativa», con conseguente complessiva irragionevolezza della scelta del legislatore.

Considerato in diritto

7.- Il Tribunale di Trento, sezione per le controversie di lavoro, in composizione monocratica, dubita - in riferimento agli artt. 3, primo comma, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. - della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022 e dell'art. 1, comma 135, della legge n. 213 del 2023, nella parte in cui dispongono, rispettivamente per le annualità 2023 e 2024, la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici secondo le percentuali ivi previste, «ma calcolate "con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi" (cd. sistema "a blocchi"), anziché sulle distinte "fasce di importo" degli stessi trattamenti (cd. sistema "a scaglioni")», come prescritto dalla regola generale di raffreddamento della rivalutazione pensionistica contenuta nell'art. 1 co. 478 L. 27.12.2019, n. 160».

Le disposizioni censurate stabiliscono, per le menzionate annualità, le aliquote di rivalutazione automatica, graduandole a seconda degli importi dei trattamenti pensionistici, e prevedono che, mediante l'applicazione di tali aliquote, la rivalutazione venga calcolata «con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi». In tal modo - fa notare l'ordinanza di rimessione - si producono conseguenze economiche pregiudizievoli per il pensionato, vieppiù significative con il trascorrere del tempo. Si avrebbe, anzitutto, un progressivo effetto di appiattimento tra assegni pensionistici aventi importi contigui, determinandosi, proprio per effetto del sistema di calcolo contestato, un progressivo riallineamento tra classi reddituali diverse. In alcuni casi limite, peraltro, si verificherebbero anche effetti «di sorpasso», che la legge ha comunque provveduto a sterilizzare mediante la previsione di apposite clausole di salvaguardia. Queste



ultime, tuttavia, non escludono il verificarsi del descritto effetto di allineamento, il quale - sottolinea il rimettente - comporta un'eccessiva penalizzazione per il pensionato che, in origine, poteva contare su somme più elevate, proprio perché, in tal modo, finirebbe con l'essere annullata la proporzione originariamente esistente tra i diversi trattamenti. La situazione risulterebbe poi ulteriormente aggravata dal successivo effetto di trascinamento, posto che, negli anni successivi, la rivalutazione è destinata ad applicarsi sull'importo-base così come già penalizzato dai descritti effetti, con la conseguenza che il valore delle pensioni sarebbe destinato a diminuire ulteriormente, senza alcuna possibilità di recuperare il differenziale perduto.

L'ordinanza di remissione sottolinea che i descritti effetti non si verificherebbero laddove fosse adottato, ai fini del calcolo della perequazione, il diverso sistema "per fasce", peraltro già sperimentato, in passato, dal legislatore, il quale, con l'art. 1, comma 478, della legge n. 160 del 2019, lo ha prescelto quale modello a regime. Le due disposizioni censurate si presentano, dunque, come altrettante deroghe, valide per le annualità 2023 e 2024, rispetto al sistema vigente a regime, come delineato dalla menzionata previsione del 2019.

Ne deriverebbe una lesione del principio di proporzionalità di cui all'art. 36, primo comma, Cost., in quanto la pensione, da intendersi come retribuzione differita, non risulterebbe più proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato durante la vita attiva e non sarebbe più sufficiente ad assicurare al pensionato un'esistenza libera e dignitosa. Sarebbe altresì lesa il principio di adeguatezza, che richiede di misurare la pensione alle esigenze di vita in caso di invalidità e vecchiaia, in violazione dell'art. 38, secondo comma, Cost.

Infine, si evidenzerebbe una contraddizione tra la contestata modalità di calcolo "a blocchi" e la contemporanea vigenza dei sistemi retributivo e/o contributivo, posto che tale modalità, in violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., condurrebbe all'allineamento di classi di pensione che, all'epoca della loro liquidazione, presentavano importi quantitativamente distinti.

8.- Nelle proprie difese, l'INPS ha anzitutto eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza. Nel giudizio principale si controverte sulla rivalutazione di una pensione di importo «superiore a 10 volte il minimo», come tale destinata a non essere incisa né in alcun modo interessata dal contestato fenomeno dell'allineamento. A giudizio dell'INPS, pertanto, la rilevanza delle odierne questioni di legittimità costituzionale, rispetto «[a]lla posizione concreta portata in giudizio», si presenterebbe come «meramente indiretta».

L'eccezione non è fondata.

Va premesso che l'affermazione sulla quale si basa l'eccezione in esame - ossia che l'effetto progressivo di allineamento riguarda solo gli importi pensionistici che si collocano al confine tra due scaglioni reddituali medio-alti, senza che siano interessate le pensioni di importo ancor più elevato - corrisponde alla ricostruzione in fatto operata dall'ordinanza di remissione. Questa, infatti, per descrivere il pregiudizio economico derivante dall'adozione del sistema di calcolo "a blocchi", ha selezionato, per l'annualità 2023, un esempio che si riferisce a trattamenti pensionistici collocati negli scaglioni reddituali medio-bassi del modello di riferimento, di cui all'art. 1, comma 309, lettera b), numeri 1) e 2), della legge n. 197 del 2022 (sono confrontati, infatti, gli effetti in peius che si verificano su pensioni aventi, rispettivamente, un importo tra quattro e cinque volte e un importo tra cinque e sei volte il minimo INPS). La stessa parte privata, nella memoria illustrativa depositata nel presente giudizio incidentale, ha del resto affermato che «l'allineamento produce effetti ravvicinati nel tempo solo per i trattamenti centrali», con ciò, dunque, riconoscendo che non sono coinvolte le pensioni di importo medio-alto, tra le quali si colloca proprio quella oggetto del giudizio principale.

Nondimeno, a prescindere dalla concreta incidenza dell'effetto di allineamento, occorre sottolineare che il pregiudizio lamentato dalla parte ricorrente nel giudizio *a quo* va oltre tale aspetto, perché riguarda, più in generale, la perdita economica subita dal titolare della pensione di vecchiaia. Il ricorso principale - come riferito nelle premesse dell'ordinanza di remissione - ha illustrato, quanto al trattamento di quiescenza che forma oggetto del giudizio, il verificarsi di una perdita mensile, nell'anno 2023, pari a euro 170,30 e, nell'anno 2024, pari a euro 316,80, «rispetto al rateo di pensione se liquidato secondo il sistema "a scaglioni"». Il giudice rimettente, pertanto, è chiamato a valutare se siano legittime, o meno, le descritte decurtazioni economiche sofferte dal trattamento di quiescenza di cui il ricorrente è titolare, indipendentemente dalla circostanza se esse corrispondano ad un effetto di "allineamento" tra classi reddituali diverse. Per emettere la propria decisione, pertanto, il giudice *a quo* è chiamato, prioritariamente, a valutare la legittimità del sistema di calcolo che quelle decurtazioni ha comportato.

Ne consegue la rilevanza delle odierne questioni.

9.- Ancora in via preliminare, occorre considerare che la parte privata, nelle sue difese, ha sostenuto l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate anche sotto il profilo della lesione del principio di legittimo affidamento. In proposito, ha sottolineato che il metodo di calcolo "a blocchi", oggetto delle censure sollevate dal Tribunale di Trento, «opera una modificazione retroattiva in peius dei criteri di calcolo, siano essi di tipo retributivo o di tipo contributivo, con cui era stato stabilito fin dall'origine l'importo del trattamento pensionistico», con conseguente lesione, sotto tale diverso profilo, «dell'art. 38 nonché degli artt. 2 e 3 Cost.».



Si tratta, tuttavia, di un profilo di censura che non può trovare ingresso nell'odierno giudizio di legittimità costituzionale, il cui *thema decidendum* deve essere circoscritto ai soli parametri indicati dall'ordinanza di rimessione. La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che «l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nell'ordinanza di rimessione, con esclusione della possibilità di ampliare il *thema decidendum* proposto dal rimettente, fino a ricomprendervi questioni formulate dalle parti, che tuttavia egli non abbia ritenuto di fare proprie» (così, tra le tante, sentenze n. 213 del 2025 e n. 239 del 2021).

10.- Prima di passare all'analisi del merito delle odierne questioni, giova ripercorrere le tappe più significative che hanno scandito l'evoluzione del quadro normativo di riferimento, con particolare attenzione all'introduzione del sistema di calcolo "a blocchi" per la rivalutazione dei trattamenti pensionistici.

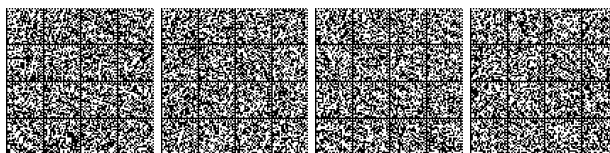
10.1.- Come già ripetutamente sottolineato da questa Corte, la perequazione automatica, o rivalutazione, delle pensioni è uno strumento di natura tecnica, previsto e regolato dalla legge, volto a garantire nel tempo l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici a fronte della perdita del potere di acquisto della moneta, dovuta, in particolare, alle spinte inflazionistiche (da ultimo, sentenze n. 19 del 2025 e n. 234 del 2020). L'adeguamento degli importi viene garantito mediante un meccanismo di progressione inversa, che prevede la diminuzione dell'aliquota percentuale di perequazione al crescere degli importi-base da rivalutare, articolati in diversi scaglioni reddituali.

Secondo il sistema che attualmente costituisce la regola a regime, valida dal 1° gennaio 2022 in poi - come introdotto dall'art. 1, comma 478, della legge n. 160 del 2019 - sono previsti tre scaglioni reddituali: il primo, riferito ai trattamenti pensionistici fino a quattro volte il trattamento minimo INPS, beneficia di un'aliquota di rivalutazione del 100 per cento; il secondo, riferito ai trattamenti pensionistici compresi tra quattro e cinque volte il trattamento minimo INPS, di un'aliquota del 90 per cento; il terzo, riferito ai trattamenti pensionistici superiori a cinque volte il predetto trattamento minimo, di un'aliquota ancora minore, pari al 75 per cento.

10.2.- Sin da epoca risalente, peraltro, il legislatore ha sperimentato l'introduzione di correttivi, volti a conseguire un "rallentamento" della dinamica perequativa e, al tempo stesso, un beneficio per le finanze pubbliche in termini di risparmio della spesa pensionistica. Tra di essi vi è quello introdotto dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo) - che a tutt'oggi governa la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici, in virtù del costante rinvio a tale disposizione operato dai successivi interventi legislativi, inclusi quelli oggetto dell'odierno scrutinio (sentenza n. 19 del 2025) - secondo il quale la rivalutazione si applica, per ogni singolo beneficiario, «in funzione dell'importo complessivo dei trattamenti» percepiti, con la precisazione che l'aumento dovuto viene attribuito «in misura proporzionale all'ammontare del trattamento da rivalutare rispetto all'ammontare complessivo».

Nel generale contesto di misure atte a "raffreddare" la dinamica perequativa può collocarsi anche il meccanismo che viene oggi censurato dal giudice *a quo*, ossia il calcolo della perequazione "a blocchi". In base a tale sistema, i trattamenti pensionistici vengono rivalutati, pur sempre mediante l'applicazione di aliquote progressive decrescenti, «con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi» (art. 1, comma 477, lettera b, della legge n. 160 del 2019, con riguardo al sistema introdotto per le sole annualità 2020 e 2021; la medesima formula letterale, peraltro, si rinviene nella lettera b di ciascuna delle due disposizioni oggi censurate, che si riferiscono alle annualità 2023 e 2024). L'intero importo pensionistico, in tal modo, viene sottoposto a rivalutazione mediante l'aliquota della corrispondente fascia di reddito. Come argomentato dall'ordinanza di rimessione nonché, in particolare, dalle opinioni scritte degli amici curiae, questa modalità di calcolo incide in misura maggiore sull'importo finale rivalutato, rispetto a quanto si otterrebbe, a parità di aliquote, se fosse applicato il diverso sistema "per fasce": quest'ultimo, infatti, scompone il medesimo trattamento pensionistico in diverse fasce di reddito e, quindi, applica a ciascuna di tali fasce le diverse aliquote progressive di riferimento, ivi comprese quelle più favorevoli per i pensionati.

10.3.- L'applicazione delle aliquote con riferimento ad una base di calcolo costituita dall'intero blocco reddituale attua, quindi, nella sostanza, un meccanismo contabile che replica, *mutatis mutandis*, il funzionamento del sistema di cumulo di cui all'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, tale da contribuire, similmente a quest'ultimo, al raffreddamento della dinamica perequativa ai fini di un maggior risparmio di spesa pubblica. Tale modalità di calcolo, come già sottolineato, maggiormente penalizzante, risulta essere stata introdotta, per la prima volta, ai fini della perequazione pensionistica per le annualità 2012 e 2013, in un momento storico di particolare pressione per le finanze pubbliche. In precedenza, il sistema della perequazione automatica era stato articolato mediante il metodo di calcolo "per fasce", come testimoniano le prime disposizioni che lo hanno regolato, a partire dall'art. 24, comma 4, della legge 28 febbraio 1986, n. 41, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)», e come fu poi confermato, a regime, dall'art. 69, comma 1, della legge n. 388 del 2000. In base a queste previsioni, il conteggio "per fasce" si accompagnava alla previsione di soli tre scaglioni reddituali, scanditi dalle aliquote decrescenti fissate nella misura del 100 per cento, del 90 per cento e del 75 per cento.



Introdotta, per le annualità 2012 e 2013, l'eccezionale misura del blocco della perequazione per gli assegni di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS, il legislatore è dovuto successivamente intervenire per ridisegnare il sistema di rivalutazione vigente per entrambe quelle annualità, a seguito della sentenza di questa Corte n. 70 del 2015, che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale delle previsioni emergenziali dettate dall'art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, in legge 22 dicembre 2011, n. 214.

L'art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie *TFR*), convertito, con modificazioni, in legge 17 luglio 2015, n. 109, ha quindi impostato il sistema della perequazione dei trattamenti pensionistici, per quelle due annualità, secondo l'impiego del calcolo "a blocchi", ossia, per l'appunto, «con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi». Questa previsione è stata accompagnata da una più severa articolazione delle aliquote perequative, organizzate in quattro diversi scaglioni reddituali (caratterizzati da percentuali di rivalutazione più stringenti rispetto a quelle in precedenza in vigore). È stata, inoltre, esclusa, in quella occasione, ogni rivalutazione per le pensioni di più alto importo, complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS.

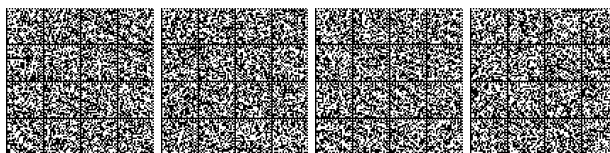
Perdurando la situazione di difficoltà finanziaria, il modello del calcolo "a blocchi", accompagnato da analogo articolazione degli scaglioni reddituali e delle relative aliquote, è stato riproposto dal legislatore anche per le annualità successive, pur sempre, comunque, come sistema in "deroga" rispetto alla regola ordinaria prevista dall'art. 69, comma 1, della legge n. 388 del 2000 (che continuava a prevedere, a regime, il calcolo "per fasce"). In tal senso ha disposto, per il triennio 2014-2016, l'art. 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013, che ha comunque rimodulato in melius le percentuali di perequazione. Il complessivo sistema, proprio in quanto ispirato «a criteri di progressività, parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e della adeguatezza dei trattamenti di quiescenza», ha superato il vaglio di legittimità costituzionale con la sentenza di questa Corte n. 173 del 2016.

In senso analogo è stato poi disposto, fino a tutto il 2018, dall'art. 1, comma 286, della legge n. 208 del 2015 nonché, similmente, per il successivo triennio 2019-2021, dall'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018. La sentenza n. 234 del 2020 di questa Corte ha ritenuto conforme a Costituzione il complessivo sistema di rivalutazione, così come introdotto da quest'ultima legge, osservando, in particolare, che esso non comportava «l'effetto di paralizzare, o sospendere a tempo indeterminato, la rivalutazione dei trattamenti pensionistici, neanche di quelli di importo più elevato, risolvendosi viceversa in un mero raffreddamento della dinamica perequativa, attuato con indici gradualmente e proporzionati». Un rilievo decisivo, in tal senso, questa Corte ha rinvenuto nel fatto che «nel periodo considerato l'inflazione è stata marginale e che le previsioni indicano addirittura una situazione di tipo deflazionistico», potendo quindi «escludersi che la manovra di raffreddamento di cui all'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018 abbia violato i principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, nonostante l'effetto di "trascinamento" che essa può generare e l'esistenza di anteriori interventi sull'indicizzazione degli assegni» (punto 15.4.2. del Considerato in diritto).

Realizzatesi, in parte, le previsioni di una riduzione del tasso di inflazione, la legge di bilancio per l'anno 2020 (legge n. 160 del 2019) ha bensì confermato la regola derogatoria del calcolo "a blocchi" fino a tutto l'anno 2021 (art. 1, comma 477), con la connessa previsione di sei scaglioni reddituali, ma, allo stesso tempo, con decorrenza dal 1° gennaio 2022, ha ristabilito pro futuro la regola generale del calcolo "per fasce" (art. 1, comma 478), articolato secondo i tradizionali tre scaglioni reddituali e le relative aliquote del 100 per cento, del 90 per cento e del 75 per cento.

La regola, valida a regime, del calcolo "per fasce" ha così ricevuto applicazione, in effetti, per la rivalutazione delle pensioni nell'anno 2022. Tuttavia, a causa di una nuova crescita dell'inflazione e delle conseguenti difficoltà per le finanze pubbliche, di cui si rinviene traccia nelle relazioni di accompagnamento ai relativi disegni di legge governativi, il legislatore ha nuovamente optato per il sistema di calcolo "a blocchi". Proprio con le due disposizioni oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale, infatti, si è stabilito di derogare nuovamente al sistema ordinario, prevedendosi, sia per l'annualità 2023, sia per l'annualità 2024, che l'applicazione delle aliquote percentuali fosse da compiersi «con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti». Al tempo stesso, e similmente a quanto accaduto per i precedenti sistemi "in deroga", le aliquote sono passate da tre a sei, articolate su altrettante fasce reddituali, prevedendosi, quindi, le misure percentuali del 100 per cento, dell'85 per cento, del 53 per cento, del 47 per cento, del 37 per cento e, infine, per lo scaglione reddituale più alto, del 32 per cento (valida, quest'ultima, per la sola annualità 2023 e sostituita, per il 2024, dall'ancor più bassa aliquota del 22 per cento).

Analogamente a quanto già previsto dalle precedenti discipline "in deroga", comunque, entrambe le disposizioni oggi censurate hanno mantenuto la clausola di salvaguardia che - con riferimento a trattamenti pensionistici che si collocano a cavallo di due classi reddituali - consente di riequilibrare l'importo perequato, evitando iniqui effetti di "sorpasso": ciò, mediante il riconoscimento di un aumento di rivalutazione, attribuito all'assegno originariamente più alto fino a concorrenza del limite (maggiorato) stabilito per la classe reddituale immediatamente precedente, con un



conseguente effetto finale di allineamento tra diverse classi reddituali, apprezzabile, comunque, entro limitati differenziali numerici. In tal senso hanno disposto sia l'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022, sia l'art. 1, comma 135, della legge n. 213 del 2023, con le clausole che si rinvengono alle rispettive lettere *b*).

11.- Tanto premesso, le questioni sollevate in riferimento ai principi di proporzionalità, di sufficienza e di adeguatezza dei trattamenti pensionistici, desunti dagli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., non sono fondate.

11.1.- Questa Corte, nel ritenere non costituzionalmente illegittimo il sistema di perequazione automatica caratterizzato dalle aliquote decrescenti di rivalutazione, come introdotte, per la sola annualità 2023, dall'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022, lo ha giudicato - con le richiamate sentenze n. 19 e n. 167 del 2025 - complessivamente come «meno severo» rispetto alla maggior parte dei modelli precedenti, che pure avevano già superato il vaglio di legittimità costituzionale. Per quanto in questa sede maggiormente interessa, le richiamate pronunce hanno ritenuto che il nuovo modello «salvaguarda l'integrale rivalutazione delle pensioni di più modesta entità, di cui anzi allarga l'ambito, ricomprendendo in esso quelle di importo pari a quattro volte (e non più a *tre*) il trattamento minimo INPS». Il pur disposto «rallentamento» della dinamica perequativa, come questa Corte non ha mancato di precisare, mantiene «la tecnica della progressione inversa rispetto all'entità degli assegni, senza escluderne nessuno dalla rivalutazione. Quest'ultima, infatti, viene prevista - sebbene in percentuali ridotte, ma non certo simboliche - anche per i trattamenti di più elevata entità, in ossequio a un criterio di razionalità che trova riscontro nei maggiori margini di resistenza delle pensioni di importo più elevato rispetto agli effetti dell'inflazione» (sentenza n. 19 del 2025, punto 12.1. del Considerato in diritto).

11.2.- Analoghe considerazioni possono svolgersi con riferimento al profilo che viene in rilievo nelle odierne questioni, quello della base di calcolo, prescelta dal legislatore, per l'applicazione delle aliquote progressive decrescenti.

La considerazione dell'intero importo pensionistico, anziché delle singole fasce reddituali, con conseguente applicazione di un'unica aliquota, calibrata sull'ammontare totale dell'assegno, comporta necessariamente conseguenze in peius per il titolare del beneficio, fino al rischio di vedere l'importo della pensione «appiattito» su quello di trattamenti originariamente più modesti, derivandone l'"allineamento" tra classi reddituali diverse. Proprio sui descritti effetti pregiudizievole si concentrano le argomentazioni del giudice *a quo*, che li illustrano nel concreto loro realizzarsi, con riguardo alle singole classi reddituali coinvolte, nell'intento di farne emergere l'illegittimità in relazione ai principi costituzionali di proporzionalità, di sufficienza e di adeguatezza dei trattamenti pensionistici.

Tuttavia, come correttamente fatto notare dalle difese dell'Istituto previdenziale (mediante elementi di fatto che non trovano smentita negli scritti della controparte privata, né nelle opinioni degli amici curiae), i differenziali degli importi, entro i quali si verificano i contestati effetti di «allineamento» e di «appiattimento», si assestano su valori esigui. L'esempio portato dall'ordinanza di rimessione, che confronta due pensioni poste ai margini delle classi reddituali seconda e terza per l'anno 2023 (per importi pari, rispettivamente, ad euro 2.626,90 e ad euro 2.692,00), si riferisce infatti ad un differenziale di euro 65,10. Mediante l'ausilio di una tabella, parimenti riferita ai risultati della rivalutazione pensionistica per l'anno 2023, l'INPS ha inoltre evidenziato che il differenziale massimo, in presenza del quale si verifica l'effetto di allineamento (o, il che è lo stesso, l'effetto di sorpasso che viene, tuttavia, neutralizzato dalle clausole normative di salvaguardia), è pari a euro 68,09.

Viene, dunque, in rilievo una ristretta forbice di valore alla quale, proprio per la sua misura esigua, non può riconoscersi un ruolo determinante in chiave di sindacato di proporzionalità tra i trattamenti pensionistici coinvolti. Di conseguenza, nell'ambito di una politica di rallentamento della dinamica perequativa, l'eventuale annullamento di tale ridotta forbice, pur comportando l'allineamento di classi pensionistiche che garantivano, in origine, importi leggermente diversi, non è tale da revocare in dubbio, di per sé solo, la rispondenza delle relative previsioni di legge ai principi desumibili dagli artt. 36 e 38 Cost.

Come più volte affermato da questa Corte, del resto, la copertura costituzionale dell'istituto della perequazione automatica (ai sensi degli artt. 38, secondo comma, e 36, primo comma, Cost.) non consente di concludere che la rivalutazione debba necessariamente, anno per anno, essere riconosciuta a tutti i trattamenti di quiescenza e, ancor meno, che essa debba essere garantita nella medesima misura per tutti i titolari di pensione. Al contrario, il nesso tra l'adeguatezza pensionistica presidiata dall'art. 38, secondo comma, Cost., e la proporzionalità e sufficienza della retribuzione percepita durante la vita attiva, presidiata dall'art. 36, primo comma, Cost., deve considerarsi solo tendenziale e non si presta ad essere declinato in senso rigido, dovendosi riconoscere al legislatore un significativo margine di discrezionalità nella determinazione del quantum alla luce di un necessario bilanciamento con le esigenze della finanza pubblica, come documentate nelle relazioni di accompagnamento ai disegni di legge di bilancio. In tale prospettiva, l'annullamento di scarti marginali tra diversi importi pensionistici, che possa in concreto verificarsi come conseguenza derivante dall'applicazione di un determinato sistema di perequazione, non può far considerare manifestamente irragionevole la scelta del legislatore che abbia optato per quel modello, vieppiù laddove quello stesso modello risulti idoneo, per converso, ad assicurare un rilevante risparmio di spesa pensionistica per le casse previdenziali in momenti storici di comprovate difficoltà economico-finanziarie.



Per quanto riguarda le due annualità qui in esame (2023 e 2024), il risparmio di spesa pensionistica è adeguatamente certificato dalle relazioni tecniche allegate alle rispettive leggi di bilancio. Limitatamente a quella per il 2023, peraltro, questa Corte ha già rilevato, richiamando la relazione illustrativa del Governo, che tale iniziativa legislativa si collocava «in uno scenario macroeconomico di incertezza che risente delle tensioni geopolitiche e dell'aumento dell'inflazione, dovuto principalmente all'incremento dei prezzi dei prodotti energetici e delle materie prime» e, conseguentemente, era «diretta a limitare quanto più possibile l'impatto del caro energia sui bilanci delle famiglie, specialmente quelle più fragili» (sentenza n. 19 del 2025, punto 12.2. del Considerato in diritto).

In tale quadro, non è poi irrilevante considerare che l'aumento perequativo delle pensioni, anche di quelle di più alto importo, rimane comunque garantito, ancorché in misura minore, pure a seguito dell'adozione del sistema di calcolo "a blocchi". La minore crescita degli assegni pensionistici, particolarmente apprezzabile per quelli appartenenti alle classi reddituali più elevate (in virtù del meccanismo, che rimane preservato, della proporzione inversa della crescita delle aliquote), non equivale evidentemente ad una misura di "blocco" della perequazione a tempo indeterminato, che potrebbe condurre - secondo la giurisprudenza di questa Corte, consolidatasi con la sentenza n. 70 del 2015 - a una frizione con gli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.

11.3.- Deve quindi concludersi che il sistema di calcolo "a blocchi" non si discosta, sotto gli effetti pratici, dagli altri strumenti di raffreddamento delle dinamiche perequative, variamente sperimentati dal legislatore sin dall'introduzione della logica rivalutativa e che hanno già superato il vaglio di legittimità costituzionale. Similmente agli altri, anche quello in esame, invero, è preordinato ad un generale rallentamento delle progressioni perequative e comporta, come conseguenza a sé connaturata, l'effetto di "trascinamento", nel tempo, delle perdite economiche conseguenti.

Rispetto agli altri strumenti di raffreddamento, quello in esame comporta, come conseguenza contabile, la produzione di un limitato effetto di sorpasso, facendo sì che un trattamento pensionistico in origine leggermente più basso di un altro riesca a superare, all'esito della rivalutazione, l'importo di quest'ultimo. Si tratta, tuttavia, per l'appunto, di un effetto connaturato a questo sistema, per ciò solo sicuramente previsto e ponderato dal legislatore il quale, per entrambe le disposizioni censurate, è coerentemente intervenuto al fine di neutralizzarlo: ciò, mediante la previsione delle ricordate clausole di salvaguardia, che consentono, quantomeno, di mantenere allineati gli importi pensionistici coinvolti, i quali rimangono collocati, comunque, entro margini differenziali esigui.

In definitiva, le disposizioni censurate comportano un limitato scostamento della dinamica perequativa, rispetto ai valori originari dei trattamenti pensionistici al momento della loro prima liquidazione. Per quanto illustrato, tuttavia, tale effetto non è tale da rendere la scelta del legislatore manifestamente irragionevole. Solo in quest'ultima evenienza, come più volte sottolineato da questa Corte, potrebbe predicarsi l'effettiva «non idoneità del meccanismo in concreto prescelto a preservare la costante sufficienza della pensione ad "assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia mezzi adeguati alle esigenze di vita per una esistenza libera e dignitosa"» (in tal senso, sentenza n. 226 del 1993, punto 6 del Considerato in diritto, nonché, più di recente, sentenza n. 259 del 2017, punto 3.1. del Considerato in diritto).

11.4.- Per quanto precede, la questione sollevata in riferimento ai parametri dell'art. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. deve essere dichiarata non fondata.

12.- Neanche è fondata la questione incentrata sul parametro dell'art. 3, primo comma, Cost., declinato nel senso di far emergere una presunta contraddittorietà tra le disposizioni che, per attuare la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici, adottano il sistema di calcolo "a blocchi" e la contemporanea articolazione, sia retributiva, sia contributiva, del modello pensionistico.

La censura in esame ripropone, sotto diverso angolo di visuale, la medesima critica prospettata attraverso la evocazione dei principi costituzionali desunti dagli artt. 36 e 38 Cost., quella cioè che lamenta il venir meno delle originarie proporzioni tra i diversi trattamenti pensionistici. Essa, infatti, ribadisce che il sistema di calcolo "a blocchi" conduce all'effetto di "allineamento" tra diverse classi pensionistiche e aggiunge che ciò ridonderebbe in violazione del canone della non contraddittorietà, dovendosi considerare che tali assegni erano stati differenziati, nel loro originario ammontare, per effetto dei calcoli riferiti alla retribuzione percepita e/o alla contribuzione accreditata nel corso dell'intera vita lavorativa.

Una volta chiarito, tuttavia, che il principio di proporzionalità non può ritenersi intaccato in considerazione delle marginali variazioni che sussistono tra le pensioni "allineate" per effetto del calcolo della rivalutazione "a blocchi", ciò vale ad escludere che possa apprezzarsi alcuna contraddittorietà di sistema, trattandosi di conseguenze conaturate al prescelto modello di perequazione che non ridondano, per quanto già illustrato, in manifesta irragionevolezza.

Pertanto, anche la questione sollevata in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost. deve essere dichiarata non fondata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), e dell'art. 1, comma 135, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Trento, sezione per le controversie di lavoro, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 16 aprile 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260052

N. 53

Ordinanza 26 gennaio - 16 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Indagini preliminari - Attività a iniziativa della polizia giudiziaria - Identificazione della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini - Persona cittadina di uno Stato non appartenente all'Unione europea - Obbligo di eseguire rilievi dattiloscopici, fotografici e antropometrici - Denunciata irragionevolezza e violazione della libertà personale - Inammissibilità delle questioni.

- Codice di procedura penale, art. 349, comma 2, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 3 e 13.

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 dell'art. 349, comma 2, secondo periodo, del codice di procedura penale, nel testo modificato dall'art. 2, comma 8, della legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di J.R. G.C., con ordinanza del 20 febbraio 2025, iscritta al n. 48 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

udita nella camera di consiglio del 26 gennaio 2026 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

deliberato nella camera di consiglio del 26 gennaio 2026.

Ritenuto che, con ordinanza del 20 febbraio 2025 (reg. ord. n. 48 del 2025), il Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 13 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 349, comma 2, secondo periodo, del codice di procedura penale, nel testo modificato dall'art. 2, comma 8, della legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), nella parte in cui prevede che, quando procede all'identificazione di una persona nei cui confronti si svolgono indagini che sia cittadina di uno Stato non appartenente all'Unione europea, la polizia giudiziaria esegue sempre i rilievi dattiloscopici, fotografici e antropometrici;

che il giudice *a quo* riferisce di dover decidere sulla convalida dell'arresto eseguito nei confronti di J.R. G.C., cittadino peruviano presentato direttamente davanti al giudice del dibattimento per il contestuale giudizio, in quanto imputato dei reati di «resistenza a pubblico ufficiale, lesioni aggravate e porto di oggetto atto ad offendere»;

che, secondo l'ipotesi accusatoria, i primi due reati erano stati commessi nei confronti di tre agenti della Polizia municipale di Firenze, dopo che questi ultimi - interrompendo l'assunzione delle sommarie informazioni testimoniali che J.R. G.C. era stato chiamato a rendere presso i locali della stessa Polizia municipale - lo avevano informato della loro intenzione di deferirlo all'autorità giudiziaria per il reato di favoreggiamento personale e che dovevano quindi procedere, ai sensi della norma censurata, al suo accompagnamento «presso altro Reparto» per il fotosegnalamento, «in quanto cittadino extra UE»;

che ciò avrebbe determinato una reazione violenta da parte dell'indagato, il quale, al fine di opporsi al compimento degli atti d'ufficio, sostenendo di non capire il motivo dell'accompagnamento ai fini di identificazione e di dover andare «a riprendere i figli», avrebbe iniziato a spintonare e stratonare con forza gli agenti, intervenuti per calmarlo, cagionando loro lesioni personali;

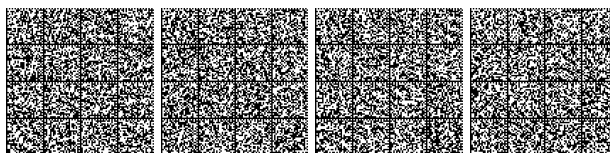
che il giudice *a quo*, per «poter addivenire ad una corretta decisione riguardo alla convalida dell'arresto e all'applicazione della misura cautelare» richiesta dal pubblico ministero, ritiene necessario sollevare questioni di legittimità costituzionale dell'art. 349, comma 2, secondo periodo, cod. proc. pen., nella parte in cui «prevede che, quando procede all'identificazione di una persona nei cui confronti si svolgono indagini che sia cittadina di uno Stato non appartenente all'Unione Europea, la Polizia Giudiziaria procede sempre ai rilievi dattiloscopici, fotografici e antropometrici»;

che, per il rimettente, nel momento in cui «era sentito a sommarie informazioni», l'imputato era stato già compiutamente identificato «con carta d'identità italiana» ed era «titolare e in possesso del permesso di soggiorno» rilasciato dalla competente questura, documenti entrambi presenti in fotocopia agli atti del fascicolo, rilasciati da pochi mesi e corredati da fotografie «molto recenti»;

che, in ogni caso, in sede di richiesta del permesso di soggiorno, erano stati effettuati anche i rilievi dattiloscopici «di rito», con conseguente attribuzione di un «Codice Univoco Identificativo, agilmente reperibile dagli operanti grazie alle banche dati in uso», di modo che non sarebbe stato affatto necessario procedere ai rilievi dattiloscopici, fotografici e antropometrici, peraltro da compiere presso altro ufficio distante «circa 3-4 km»;

che, tuttavia, questi accertamenti costituivano «atto obbligatorio dell'ufficio», essendo imposti «rispetto ai soggetti cittadini di Stati Extra UE», proprio ai sensi dell'art. 349, comma 2, secondo periodo, cod. proc. pen., sicché, solo se le questioni sollevate fossero accolte, l'accompagnamento presso il diverso ufficio della polizia municipale potrebbe essere considerato «non necessario né utile» e quindi costituzionalmente illegittimo, venendo in rilievo una «compressione superflua della libertà personale», che, nella prospettiva del rimettente, farebbe venire meno il «requisito oggettivo del delitto di cui all'art. 337 c.p.», rilevante altresì «ai fini dell'aggravante contestata per il delitto di lesioni»;

che, sempre in punto di rilevanza, ma «[i]n altra prospettiva», per il giudice *a quo* «si potrebbe ritenere che l'atto dell'accompagnamento fosse arbitrario» e, quindi, che la resistenza opposta fosse «non punibile ai sensi dell'art. 393 bis



c.p.», con la conseguenza che la dichiarazione d'illegittimità costituzionale nei termini prospettati inciderebbe «significativamente sia ai fini del giudizio sulla convalida dell'arresto», «sia in relazione alla richiesta di applicazione di misura cautelare»;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, la *ratio* della disposizione censurata sarebbe «chiaramente» quella di consentire «l'ascrizione delle corrette generalità» alla persona sottoposta a indagini e, in ogni caso, «l'identificazione fisica dell'individuo coinvolto», per evitare il rischio che i procedimenti penali «si svolgano in relazione a generalità non corrette o, addirittura, in relazione alle generalità di altri soggetti estranei alle vicende processuali»;

che, di conseguenza, il rischio al quale la disposizione censurata intenderebbe porre riparo potrebbe concretizzarsi solo quando a essere coinvolti nei procedimenti penali siano «soggetti privi di documenti o muniti di documenti di altri Paesi», mentre una ripetizione dei rilievi fotodattiloscopici sarebbe «irragionevole e inutilmente limitativa della libertà personale» quando rivolta verso un soggetto la cui identità - come nel caso di specie - «sia già univocamente accertata»;

che la previsione normativa difetterebbe anche del requisito della proporzionalità, che dovrebbe invece «contraddistinguere tutte le misure limitative di diritti fondamentali», dal momento che il legislatore avrebbe reso «obbligatoria una compressione della libertà personale anche in casi in cui detta limitazione non sarebbe affatto necessaria»;

che, infine, l'art. 3 Cost. sarebbe leso anche «in relazione all'ingiustificato diverso trattamento dei soggetti sulla base del mero dato della cittadinanza», dal momento che, secondo la giurisprudenza di legittimità (di cui vengono richiamati alcuni arresti), «per i soggetti non ricompresi nelle categorie indicate nel novellato art. 349, co. 2 c.p.p.», il cosiddetto fermo di identificazione previsto dal comma 4 della medesima disposizione è ammesso solo nel caso in cui il soggetto richiesto «neghi ogni forma di collaborazione o fornisca generalità o documenti di identificazione in relazione ai quali sussistano sufficienti elementi per ritenerne la falsità», considerandosi altrimenti illegittima la privazione della libertà personale, con conseguente possibilità di configurare l'esimente della reazione ad atti arbitrari del pubblico ufficiale;

che, per il rimettente, una diversa interpretazione, conforme a Costituzione, non sarebbe praticabile, «chiaro essendo il dato letterale»;

che nel giudizio costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate;

che l'interveniente ritiene, in primo luogo, implausibile la motivazione sulla rilevanza delle questioni, non essendo applicabile «l'art. 2, comma 2, del Codice penale (abolitio criminis)», dal momento che la punibilità della condotta rimarrebbe immutata anche nel caso in cui l'elemento normativo della fattispecie - l'atto d'ufficio - venisse meno «per effetto di una modifica legislativa»;

che, in ogni caso, per l'interveniente il «venir meno dell'elemento normativo atto di ufficio, inteso quale azione doverosa al cui compimento il pubblico ufficiale è tenuto», non consentirebbe l'applicabilità - alternativamente postulata invece dal rimettente - della «scriminante dell'art. 393-bis c.p.», dovendosi nettamente distinguere tra «atto (divenuto) illegittimo» e atto ab origine arbitrario;

che il rimettente avrebbe dovuto preliminarmente accertare che l'atto compiuto dal pubblico ufficiale fosse «del tutto ingiustificato o persecutorio», oppure «abusivo e sproporzionato in relazione alla situazione nella quale il funzionario è chiamato a porlo in essere», perché solo in tal modo potrebbe ritenersi integrata l'esimente di cui all'art. 393-bis cod. pen.;

che, nel merito, le questioni sarebbero comunque non fondate;

che sarebbe innanzitutto insussistente la lamentata disparità di trattamento tra le diverse categorie di soggetti individuate nell'art. 349 cod. proc. pen., in quanto tale disposizione sarebbe coerente con i diversi principi che governano la cooperazione giudiziaria, rispettivamente all'interno e all'esterno dell'Unione europea, dovendosi considerare che molti Stati non appartenenti a quest'ultima, «in ipotesi non remota», potrebbero non offrire la collaborazione eventualmente richiesta dall'autorità giudiziaria italiana;

che l'Avvocatura riconosce che i rilievi fotodattiloscopici ai quali il cittadino straniero viene sottoposto all'atto del rilascio del permesso di soggiorno vengono raccolti in una scheda «cosiddetta AFIS», nell'ambito del sistema automatizzato per l'identificazione delle impronte digitali del casellario centrale d'identità del Ministero dell'interno, con la generazione in automatico del «CUI (Codice Univoco Identificativo)», codice alfanumerico legato univocamente alla persona;

che, tuttavia, la disposizione censurata svolgerebbe una funzione diversa, essendo volta «a rafforzare il sistema di identificazione dell'indagato», in vista della «corretta iscrizione dei provvedimenti giudiziari nel certificato del casellario» e ciò «a garanzia del procedimento penale», dal momento che soltanto mediante la comparazione dei rilievi fotodattiloscopici raccolti durante la procedura di identificazione svolta ai sensi dell'art. 349, comma 2, cod. proc. pen. con quelli conservati nella scheda AFIS sarebbe possibile «fornire all'Autorità giudiziaria procedente la certezza sull'identità del



soggetto coinvolto nel procedimento», evitando «equivoci generati dall'utilizzo di "alias" da parte di uno stesso soggetto ed eventuali omonimie» e consentendo di ottenere informazioni su «eventuali precedenti penali, definiti o pendenti, ovvero eventuali procedimenti penali internazionali»;

che non a caso, ricorda ancora l'Avvocatura, l'art. 4 del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di casellario giudiziale europeo, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti. (Testo A)», dispone che ogni provvedimento giudiziario e amministrativo è iscritto nel casellario giudiziale per estratto, e che quest'ultimo deve contenere, oltre a «cognome, nome, luogo e data di nascita», anche il «codice identificativo della persona cui si riferisce il provvedimento»;

che, mentre per i cittadini italiani e per quelli di uno Stato dell'Unione europea aventi domicilio fiscale in Italia tale elemento d'identificazione è rappresentato dal codice fiscale, per i cittadini di uno Stato dell'Unione europea privi del codice fiscale nonché per i cittadini di Stati extraeuropei e per le persone di cui non è nota la cittadinanza o per gli apolidi, l'art. 43 del medesimo d.P.R. n. 313 del 2002 prevede che, «[a]l fine di consentire la sicura riferibilità di un procedimento» a tali soggetti, siano stabilite regole tecniche che permettano «l'adozione di un codice identificativo attraverso l'utilizzazione del sistema di riconoscimento delle impronte digitali esistente presso il Ministero dell'interno», sicché non sarebbe irragionevole, né lesivo del canone della proporzionalità, ritenere che le due diverse forme di identificazione del cittadino extra UE (quella per il rilascio del permesso di soggiorno e quella in sede di avvio delle indagini preliminari) assolvano a «funzioni distinte».

Considerato che il Tribunale di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 13 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 349, comma 2, secondo periodo, cod. proc. pen., nella parte in cui prevede che, quando procede all'identificazione di una persona nei cui confronti si svolgono indagini che sia cittadina di uno Stato non appartenente all'Unione europea, la polizia giudiziaria esegue sempre i rilievi dattiloscopici, fotografici e antropometrici;

che l'Avvocatura generale dello Stato ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità delle questioni;

che l'eccezione è fondata;

che, infatti, è errato il presupposto ermeneutico sul quale l'ordinanza di rimessione fonda la valutazione di rilevanza delle questioni;

che, per il giudice *a quo*, l'«atto» contemplato dall'art. 337 cod. pen. sarebbe solo quello «obbligatorio» previsto dalla disposizione censurata e, pertanto, venuta meno l'obbligatorietà, il reato di resistenza a un pubblico ufficiale non sarebbe più configurabile, per carenza di un elemento oggettivo della fattispecie;

che, al contrario, per la giurisprudenza di legittimità (tra le più recenti, Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 7 ottobre 2022-30 gennaio 2023, n. 3945), ai fini della configurabilità del delitto di resistenza a un pubblico ufficiale, è irrilevante la natura dell'atto posto in essere da quest'ultimo, purché lo stesso venga compiuto in attuazione anche del solo dovere generico di svolgere la propria attività nel modo più efficace per il conseguimento dei fini dell'ufficio (e sempre che di tale attività sia percepibile la legittimità da parte di chi ad essa sia stato sottoposto), sicché, se anche fosse dichiarata costituzionalmente illegittima la disposizione censurata, il primo periodo del comma 2 dell'art. 349 cod. proc. pen., pur senza imporlo, avrebbe comunque concesso al pubblico ufficiale la facoltà di compiere l'atto contro il quale è stata oggettivamente opposta resistenza;

che, anche in forza di quanto appena illustrato, appare altresì del tutto insufficiente la motivazione in ordine all'eventuale applicabilità della esimente di cui all'art. 393-bis cod. pen., che, secondo una prospettazione alternativa del rimettente, conseguirebbe a una sentenza di accoglimento delle questioni sollevate, ove pure si ritenesse che essa non escluda la configurabilità del delitto di cui all'art. 337 cod. pen.;

che il giudice *a quo*, a fronte di un atto comunque rientrante, come detto, nei limiti delle attribuzioni del pubblico ufficiale, ha omesso - anche solo al fine di escluderne la decisività - qualsiasi accertamento, che l'Avvocatura generale dello Stato ritiene invece dirimente, sull'arbitrarietà dell'atto contro il quale l'imputato ha opposto resistenza, anche in considerazione dei diversi indirizzi (descritti, tra le ultime, da Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 26 novembre 2021-1º marzo 2022, n. 7255) che ancora persistono nella stessa giurisprudenza di legittimità, in ordine alla relativa nozione, e particolarmente al suo collegamento al carattere consapevolmente abusivo, sproporzionato o vessatorio dell'atteggiamento assunto dal pubblico ufficiale;

che, in definitiva, la motivazione in punto di rilevanza non supera il vaglio di non implausibilità riservato a questa Corte in ordine alla dedotta impossibilità di definire il giudizio indipendentemente dalla soluzione delle questioni sollevate;

che, pertanto, esse vanno dichiarate inammissibili.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 349, comma 2, secondo periodo, del codice di procedura penale, nel testo modificato dall'art. 2, comma 8, della legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 13 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 16 aprile 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260053

N. 54

Sentenza 9 febbraio - 17 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Pene pecuniarie principali - Mancato pagamento entro i termini (insolvenza) - Conversione nella semilibertà sostitutiva - Alternatività della conversione nella detenzione domiciliare sostitutiva - Omessa previsione - Disparità di trattamento rispetto alla disciplina delle pene pecuniarie sostitutive - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Reati e pene - Pene pecuniarie principali - Mancato pagamento entro i termini (insolvenza) - Conversione nella semilibertà sostitutiva anziché nella detenzione domiciliare sostitutiva - Denunciata irragionevolezza e violazione della finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 102; codice di procedura penale, art. 660, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, secondo comma, 13 e 27, terzo comma.

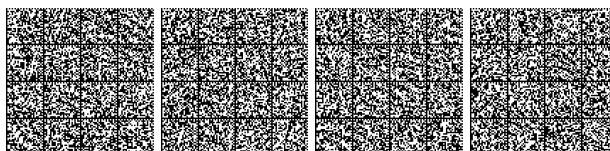
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 102 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) e dell'art. 660, comma 3, del codice di procedura penale, promossi dal Magistrato di sorveglianza di Bologna, con ordinanze del 31 marzo e del 16 aprile 2025, iscritte rispettivamente ai numeri 84 e 89 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 9 febbraio 2026 il Giudice relatore Massimo Luciani;
deliberato nella camera di consiglio del 9 febbraio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 31 marzo 2025, iscritta al n. 84 del registro ordinanze 2025, il Magistrato di sorveglianza di Bologna, chiamato a pronunciarsi sulla domanda di conversione della pena pecuniaria proposta, ai sensi dell'art. 660 del codice di procedura penale, dal pubblico ministero presso il Tribunale ordinario di Ferrara nei confronti di A. G., ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 13 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 102 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) e, «in via consequenziale», dell'art. 660, comma 3, dello stesso cod. proc. pen. - come sostituiti, rispettivamente, dagli artt. 71, comma 1, lettera *dd*), e 38, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari) -, nella parte in cui, in caso di mancato pagamento della pena pecuniaria entro i termini, prevedono la conversione nella semilibertà sostitutiva anziché nella detenzione domiciliare sostitutiva, ovvero, in via subordinata, nella parte in cui non prevedono la conversione, in via alternativa, nella semilibertà sostitutiva «o nella detenzione domiciliare sostitutiva» (enfasi nell'originale).

Il giudice *a quo* espone che nei confronti di A. G. - condannato alla pena di anni due e giorni venti di reclusione ed euro 3.000,00 di multa per i delitti di traffico di sostanze stupefacenti, resistenza a pubblico ufficiale e lesioni personali - il pubblico ministero competente ha emesso, ai sensi dell'art. 660 cod. proc. pen., ordine di esecuzione della pena pecuniaria, ingiungendone il pagamento entro novanta giorni ed emettendo gli avvisi previsti dal comma 3 della citata norma, compreso quello concernente la facoltà di richiedere entro venti giorni la rateizzazione della predetta pena. Scaduto il termine per il pagamento, e in assenza di richiesta di rateizzazione, il pubblico ministero ha trasmesso gli atti al Magistrato di sorveglianza per provvedere alla conversione della pena pecuniaria.

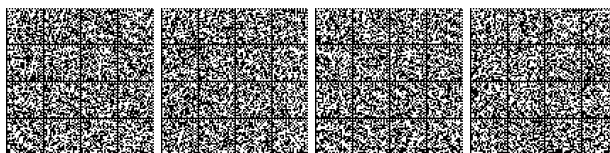
Accertata la condizione di «insolvenza» (cosiddetta colpevole) e non di «insolvibilità» (cosiddetta incolpevole) del condannato, in quanto titolare di redditi adeguati e sufficienti al pagamento della pena pecuniaria, il rimettente, non potendo più disporre una rateizzazione del pagamento, essendo decaduto da tale facoltà a causa dell'inerzia del condannato medesimo, dovrebbe stabilire la conversione della pena pecuniaria non pagata nella semilibertà sostitutiva per dodici giorni, secondo il criterio di ragguaglio, previsto dall'art. 135 del codice penale, di euro 250,00 per ciascun giorno di pena detentiva.

1.1.- In sede di motivazione della rilevanza della questione, il rimettente fa leva sulle circostanze descritte in chiusura del punto che precede, affermando che soltanto una volta disposta la restrizione «in carcere», il condannato potrebbe chiedere la rateizzazione del pagamento, senza possibilità di vedersi applicata, in luogo della misura restrittiva della semilibertà, la misura limitativa della detenzione domiciliare sostitutiva.

D'altro canto, non sarebbe praticabile un'interpretazione costituzionalmente orientata, univoco essendo il tenore della norma, che, per l'ipotesi di conversione della pena pecuniaria principale, non lascia al giudice alcun margine di discrezionalità.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che le norme censurate contrastino innanzitutto con gli artt. 3, secondo comma, e 13 Cost.

In premessa, il giudice *a quo* illustra i principali profili di modifica della disciplina delle pene pecuniarie introdotti dal d.lgs. n. 150 del 2022, mosso dall'intento di garantire effettività al sistema sanzionatorio pecuniario, così fondando una valida alternativa alla pena carceraria. Mentre nel sistema previgente la pena pecuniaria era considerata un mero credito dello Stato verso il condannato, la cui riscossione avveniva mediante ruolo (affidato in passato agli Uffici



recupero crediti e poi, dal 2009, agli agenti incaricati della riscossione), attualmente la competenza funzionale è stata affidata al pubblico ministero, che dà avvio al procedimento di riscossione mediante un vero e proprio ordine di esecuzione. Inoltre, in caso di mancato pagamento della pena pecuniaria entro il termine, il pubblico ministero trasmette gli atti al magistrato di sorveglianza per la conversione, che viene disposta con ordinanza, previo accertamento della condizione di insolvenza o di insolvibilità del condannato.

Il rimettente evidenzia che, mentre per l'ipotesi di insolvibilità cosiddetta incolpevole può essere disposta la conversione nel lavoro di pubblica utilità o, in caso di opposizione, nella detenzione domiciliare sostitutiva sia per le pene pecuniarie principali (art. 103 della legge n. 689 del 1981) sia per le pene pecuniarie sostitutive (art. 71 della legge n. 689 del 1981), per l'ipotesi di insolvenza cosiddetta colpevole la disciplina della conversione diverge a seconda che si tratti di pena pecuniaria principale o sostitutiva. Invero, mentre l'art. 102 della legge n. 689 del 1981 prevede la conversione della pena pecuniaria principale soltanto nella semilibertà sostitutiva, l'art. 71 della legge citata prevede la conversione della pena pecuniaria sostitutiva nella semilibertà o nella detenzione domiciliare.

Tanto premesso, il giudice *a quo*, richiamata la giurisprudenza di questa Corte in materia di principio di ragionevolezza (in particolare, sentenze n. 1130 del 1988 e n. 53 del 1958), ritiene che la scelta legislativa di prevedere soltanto la semilibertà sostitutiva in sede di conversione della pena pecuniaria principale violi il principio di proporzionalità, valendosi - afferma - di una «truffa delle etichette».

La norma censurata, infatti, prevede la conversione in una misura restrittiva, e non semplicemente limitativa, della libertà personale, in quanto la semilibertà è definita come un regime detentivo e «si espia in carcere». Richiamando la giurisprudenza europea (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 21 ottobre 2013, Del Rio Prada contro Spagna) e costituzionale (sentenza n. 32 del 2020), il rimettente sostiene che la semilibertà sostitutiva comporterebbe una «modifica qualitativa della pena nell'alternativa dentro-fuori dal carcere» (enfasi nell'originale), in sede di conversione di una pena che non ha carattere inframurario.

Ciò posto, l'ordinanza di rimessione afferma che il legislatore avrebbe dovuto individuare nella detenzione domiciliare sostitutiva «la misura principe» per le ipotesi di insolvenza, in quanto essa realizzerebbe un miglior contemperamento tra le esigenze punitive e la libertà personale del condannato, nell'ottica del minimo sacrificio necessario della medesima.

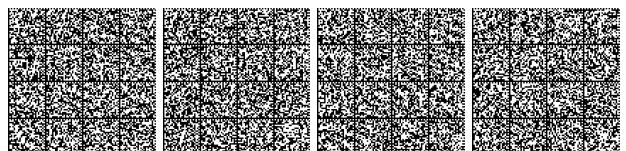
- In via subordinata, il rimettente ritiene che le norme di cui agli artt. 102 della legge n. 689 del 1981 e 660, comma 3, cod. proc. pen. contrastino con gli artt. 3, secondo comma, 13 e 27, terzo comma, Cost., in ragione della disparità di trattamento che sarebbe determinata dal diverso meccanismo di conversione previsto in caso di insolvenza per le pene pecuniarie «originarie» - in ordine alle quali è contemplata solo la semilibertà sostitutiva - e per le pene pecuniarie sostitutive delle pene detentive brevi - in ordine alle quali è contemplata l'alternativa tra detenzione domiciliare e semilibertà -, ferma invece l'identità di disciplina per l'ipotesi di insolvibilità.

Al riguardo, il giudice *a quo* sottolinea che, in entrambi i casi, la conversione rinviene la propria genesi in un medesimo fatto (cioè nel mancato pagamento della pena pecuniaria per condotta colpevole del condannato).

Tuttavia, la normativa censurata farebbe sì che il medesimo presupposto di fatto e di diritto fondi discipline «divergenti in ragione del genus della pena cui accede», così incorrendo in una violazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., e in una irragionevolezza per disparità di trattamento di situazioni eguali.

In tal senso, richiamando la relazione di accompagnamento al d.lgs. n. 150 del 2022, la diversità di disciplina sembra al giudice *a quo* fondata sull'intento, nel caso di conversione delle sanzioni pecuniarie originarie, non solo di sanzionare l'insolvenza, ma anche di punire il reato per il quale è stata disposta la condanna e la cui sanzione è rimasta ineseguita: «[a]lla base di questa differenziazione si potrebbe cogliere l'idea che mentre le pene pecuniarie originarie di solito accedono a reati gravi quale sanzione principale, la pena pecuniaria sostitutiva rappresenterebbe, secondo la prospettiva assunta dal legislatore la più mite risposta che l'ordinamento offre ad una sanzione detentiva contenuta entro l'anno e, in ipotesi, ciò evidenzierrebbe tale misura come statisticamente applicabile a delitti di minore gravità» (enfasi nell'originale).

Tale profilo sarebbe, secondo il rimettente, irragionevole, in quanto l'art. 57, ultimo comma, della legge n. 689 del 1981, stabilisce che «[l]a pena pecuniaria si considera sempre come tale, anche se sostitutiva della pena detentiva», così indicando l'irrelevanza dell'originarietà o meno della natura pecuniaria della sanzione. Inoltre, la differenza di disciplina condurrebbe a esiti paradossali: una pena originariamente pecuniaria potrebbe essere convertita in una «pena qualitativamente carceraria» (enfasi nell'originale), mentre una pena originariamente detentiva potrebbe comportare anche forme detentive di tipo domiciliare.



Il criterio di conversione sarebbe dunque discriminatorio e irragionevole, con lesione anche dell'art. 13 Cost. e del «principio di emenda» sancito dall'art. 27, terzo comma, Cost.

Tale ultimo parametro costituzionale, in particolare, sarebbe violato perché «la rigidità della norma, nel prevedere la sola pena sostitutiva massima in sede di conversione, frustra il principio di emenda e la tendenziale finalità rieducativa della pena».

1.3.- Con ordinanza del 16 aprile 2025, iscritta al n. 89 del registro ordinanze 2025, il Magistrato di sorveglianza di Bologna, chiamato a pronunciarsi sulla domanda di conversione della pena pecuniaria proposta, ai sensi dell'art. 660 cod. proc. pen., dal pubblico ministero presso il Tribunale ordinario di Forlì nei confronti di D.A. D.N., ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 13 e 27, terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 102 della legge n. 689 del 1981 e, «in via consequenziale», dell'art. 660, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedono la conversione della pena pecuniaria, in via alternativa, nella semilibertà sostitutiva «o nella detenzione domiciliare sostitutiva».

Il giudice *a quo* espone che nei confronti di D.A. D.N. - condannato alla pena di euro 1.840,00 di ammenda per la contravvenzione di porto abusivo di arma - il pubblico ministero competente ha emesso, ai sensi dell'art. 660 cod. proc. pen., ordine di esecuzione della pena pecuniaria, ingiungendo il pagamento entro novanta giorni ed emettendo gli avvisi previsti dal comma 3 della citata norma, compreso quello concernente la facoltà di richiedere entro venti giorni la rateizzazione della pena pecuniaria. Scaduto il termine per il pagamento, in assenza di richiesta di rateizzazione, il pubblico ministero ha trasmesso gli atti al Magistrato di sorveglianza per provvedere alla conversione della pena pecuniaria. Accertata la condizione di «insolvenza» cosiddetta colpevole e non di «insolvibilità» cosiddetta incolpevole del condannato, titolare di redditi adeguati e sufficienti al pagamento della pena pecuniaria, il Magistrato di sorveglianza, non potendo più disporre una rateizzazione del pagamento, essendo decaduto da tale facoltà, dovrebbe stabilire la conversione della pena pecuniaria non pagata nella semilibertà sostitutiva per sette giorni, secondo il criterio di ragguglio, previsto dall'art. 135 cod. pen., di euro 250,00 per ciascun giorno di pena detentiva.

1.3.1.- In sede di motivazione della rilevanza delle questioni, il rimettente fa leva sulle circostanze descritte in chiusura del punto che precede, affermando che soltanto una volta disposta la «carcerazione» il condannato potrebbe chiedere la rateizzazione del pagamento, senza possibilità di vedersi applicare, in luogo della misura restrittiva della semilibertà, la misura limitativa della detenzione domiciliare sostitutiva.

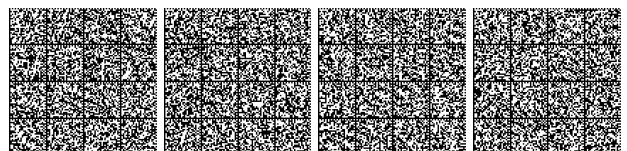
D'altro canto, non sarebbe praticabile un'interpretazione costituzionalmente orientata, ostandovi il tenore univoco della norma, che, per l'ipotesi di conversione della pena pecuniaria principale, non lascia al giudice alcun margine di discrezionalità.

1.3.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo*, illustrati in premessa i principali profili di modifica della disciplina delle pene pecuniarie introdotti dal d.lgs. n. 150 del 2022, con argomenti sostanzialmente sovrapponibili a quelli già esposti *supra* (punto 1.2.), ritiene che le norme di cui agli artt. 102 della legge n. 689 del 1981 e 660, comma 3, cod. proc. pen. contrastino con gli artt. 3, secondo comma, 13 e 27, terzo comma, Cost., per la disparità di trattamento determinata dai meccanismi di conversione previsti in caso di insolvenza per le pene pecuniarie «originarie» - per le quali è contemplata solo la semilibertà sostitutiva - e quelli previsti per le pene pecuniarie sostitutive delle pene detentive brevi - per le quali è contemplata l'alternativa tra detenzione domiciliare sostitutiva e semilibertà sostitutiva -, ferma invece l'identità di disciplina per l'ipotesi di insolvibilità.

Il rimettente sottolinea che, in entrambi i casi, la conversione rinviene la propria genesi in un medesimo fatto, cioè il mancato pagamento della pena pecuniaria per condotta colpevole del condannato. Tuttavia, il medesimo presupposto di fatto e di diritto fonda «una differente disciplina», determinando una violazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., e una irragionevolezza per disparità di trattamento tra situazioni eguali.

In tal senso, richiamando le medesime argomentazioni già esposte al punto 1.2.1. (in riferimento all'ordinanza iscritta al n. 84 reg. ord. del 2025, in tutto sovrapponibile, per quanto interessa, a quella qui descritta), il giudice *a quo* ritiene che il criterio di conversione sarebbe discriminatorio e irragionevole, con lesione anche degli artt. 13 e 27, terzo comma, Cost., e che l'accoglimento delle questioni dovrebbe condurre alla previsione di una conversione, in via alternativa, nella semilibertà sostitutiva o nella detenzione domiciliare sostitutiva.

Con particolare riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost., l'assunto del rimettente è che «[n]on consentire [...] al Magistrato di Sorveglianza di gradare ed individualizzare il trattamento sanzionatorio, precludendo in radice la scelta tra la misura più grave e quella meno afflittiva di tipo domiciliare, espone inoltre il sistema al rischio di sanzionare troppo».



2.- È intervenuto in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo, con due distinti atti sostanzialmente sovrapponibili, che le questioni di legittimità costituzionale sopradescritte siano dichiarate in parte inammissibili e in parte non fondate.

Ad avviso dell'interveniente, le questioni sollevate con riferimento al parametro dell'art. 13 Cost. sarebbero inammissibili per omessa motivazione, mentre le altre questioni sollevate con riferimento ai parametri degli artt. 3, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost. sarebbero manifestamente infondate: la conversione della pena pecuniaria nella semilibertà sostitutiva riguarda l'ipotesi di insolvenza cosiddetta colpevole, cioè il caso in cui il condannato non abbia adempiuto colpevolmente o non si sia attivato negligenemente, rendendosi passibile di una riprovazione della sua condotta. La sentenza n. 131 del 1979 di questa Corte, del resto, affermando la contrarietà al principio di eguaglianza della conversione in pena detentiva per il solo insolubile, avrebbe fornito al legislatore delegato del 2022 un'importante indicazione sulla strutturazione del nuovo sistema. A tal proposito, viene richiamata anche la decisione quadro 2005/214/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie, recepita dal decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 37 (Attuazione della decisione quadro 2005/214/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, sull'applicazione tra gli Stati membri dell'Unione europea del principio del reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie), al cui art. 13, comma 5, afferma l'Avvocatura, si stabilisce che «qualora risulti totalmente o parzialmente impossibile dare esecuzione alla decisione, lo Stato di esecuzione può applicare sanzioni alternative, tra cui pene privative della libertà».

Pertanto, non sarebbe irragionevole prevedere la più gravosa misura della semilibertà sostitutiva a fronte di un comportamento volontariamente inadempiente, sicuro indice di deliberata indifferenza per la sanzione subita in relazione al reato originario. Quanto alla scelta della sanzione, essa rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore e proprio la soluzione prospettata dai rimettenti, che mira a introdurre l'alternatività fra detenzione domiciliare sostitutiva e semilibertà sostitutiva, sarebbe irragionevole, non offrendo certezza circa l'esito sanzionatorio conseguente all'omesso pagamento volontario e lasciando alla scelta discrezionale del magistrato di sorveglianza l'individuazione della misura, in assenza di criteri puntuali, normativamente fissati.

Considerato in diritto

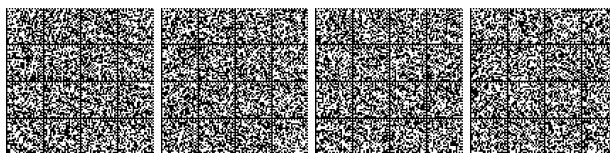
3.- Con l'ordinanza iscritta al n. 84 reg. ord. del 2025, il Magistrato di sorveglianza di Bologna ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 13 e 27, terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 102 della legge n. 689 del 1981, e, «in via consequenziale», dell'art. 660, comma 3, cod. proc. pen. - come sostituiti, rispettivamente, dagli artt. 71, comma 1, lettera *dd*), e 38, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 150 del 2022 -, nella parte in cui, in caso di mancato pagamento della pena pecuniaria entro i termini, prevedono la conversione nella semilibertà sostitutiva, anziché nella detenzione domiciliare sostitutiva, ovvero, in via subordinata, nella parte in cui non prevedono la conversione, in via alternativa, nella semilibertà sostitutiva «o nella detenzione domiciliare sostitutiva» (enfasi nell'originale).

Con l'ordinanza iscritta al n. 89 reg. ord. del 2025, il Magistrato di sorveglianza di Bologna ha sollevato in via esclusiva, sulle medesime norme e in riferimento agli stessi parametri, questioni di legittimità costituzionale sovrapponibili a quelle sollevate in via subordinata dalla ordinanza iscritta al n. 84 reg. ord. del 2025.

3.1.- Quanto ai fatti di causa, le ordinanze espongono che i Magistrati di sorveglianza erano chiamati a pronunciarsi sulle domande di conversione della pena pecuniaria proposte, ai sensi dell'art. 660 cod. proc. pen., dal pubblico ministero territorialmente competente nei confronti, rispettivamente, di A. G. - condannato alla pena di anni due e giorni venti di reclusione ed euro 3.000,00 di multa per i delitti di traffico di sostanze stupefacenti, resistenza a pubblico ufficiale e lesioni personali - (reg. ord. n. 84 del 2025), e nei confronti di D.A. D.N. - condannato alla pena di euro 1.840,00 di ammenda per la contravvenzione di porto abusivo di arma - (reg. ord. n. 89 del 2025).

Accertata la condizione di «insolvenza» colpevole e non di «insolvibilità» incolpevole dei condannati, titolari di redditi adeguati e sufficienti al pagamento della pena pecuniaria loro inflitta, i Magistrati di sorveglianza, non potendo più disporre una rateizzazione del pagamento, essendo decaduti da tale facoltà, dovrebbero stabilire la conversione della pena pecuniaria non pagata nella semilibertà sostitutiva, rispettivamente, per dodici giorni e per sette giorni, secondo il criterio di ragguglio, previsto dall'art. 135 cod. pen., di euro 250,00 per ciascun giorno di pena detentiva.

3.2.- Il primo dei giudici a quibus (reg. ord. n. 84 del 2025) ritiene, in via principale, che le norme di cui agli artt. 102 della legge n. 689 del 1981 e 660, comma 3, cod. proc. pen. contrastino con gli artt. 3, secondo comma, e 13 Cost.



Il rimettente evidenzia che, mentre per l'ipotesi che, successivamente, definisce di insolvibilità «incolpevole» può essere disposta la conversione della pena pecuniaria nel lavoro di pubblica utilità o, in caso di opposizione, in detenzione domiciliare sostitutiva sia per le pene pecuniarie principali (art. 103 della legge n. 689 del 1981) sia per le pene pecuniarie sostitutive (art. 71 della legge n. 689 del 1981), per l'ipotesi di insolvibilità «colpevole» la disciplina della conversione diverge a seconda che si tratti di pena pecuniaria principale o sostitutiva. Invero, mentre l'art. 102 della legge n. 689 del 1981 prevede la conversione della pena pecuniaria principale soltanto nella semilibertà sostitutiva, l'art. 71 della legge citata prevede la conversione della pena pecuniaria sostitutiva nella semilibertà o nella detenzione domiciliare.

Tanto premesso, il giudice *a quo* ritiene che la scelta legislativa di prevedere soltanto la semilibertà sostitutiva in sede di conversione della pena pecuniaria principale violi il principio di proporzionalità, valendosi - afferma - di una «truffa delle etichette».

3.2.1.- Entrambi i rimettenti ritengono inoltre, in via subordinata il primo (reg. ord. n. 84 del 2025) e in via esclusiva il secondo (reg. ord. n. 89 del 2025), che le norme di cui agli artt. 102 della legge n. 689 del 1981 e 660, comma 3, cod. proc. pen. contrastino con gli artt. 3, secondo comma, 13 e 27, terzo comma, Cost., in ragione della disparità di trattamento che sarebbe determinata dal diverso meccanismo di conversione previsto in caso di insolvibilità per le pene pecuniarie «originarie» - in ordine alle quali è contemplata solo la semilibertà sostitutiva - e per le pene pecuniarie «sostitutive» delle pene detentive brevi - in ordine alle quali è contemplata l'alternativa tra detenzione domiciliare e semilibertà -, ferma invece l'identità di disciplina per l'ipotesi di insolvibilità. Pur rinvenendo la conversione, in entrambi i casi, la propria genesi in un medesimo fatto (cioè nel mancato pagamento della pena pecuniaria per condotta colpevole del condannato), la normativa censurata farebbe sì che il medesimo presupposto di fatto e di diritto fondi discipline «divergenti in ragione del genus della pena cui accede» (così, l'ordinanza iscritta al n. 84 reg. ord. del 2025), così incorrendo in una violazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., e in una irragionevolezza per disparità di trattamento di situazioni eguali.

Quanto al parametro dell'art. 27, terzo comma, Cost., il dubbio evidenziato da entrambi i rimettenti concerne, sia pure con sfumature di differenziazione, l'automatismo sanzionatorio e il difetto di proporzionalità della sanzione contemplata dalle norme censurate.

4.- È intervenuto in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo, con due distinti atti sostanzialmente sovrapponibili, che le questioni di legittimità costituzionale sopradescritte siano dichiarate in parte inammissibili e in parte non fondate.

5.- In via preliminare, deve essere disposta la riunione dei giudizi perché essi siano decisi con unica sentenza, avendo le relative questioni di legittimità costituzionale a oggetto le medesime disposizioni, prospettando analoghe censure ed evocando parametri coincidenti (tra le tante, sentenze n. 171 del 2024 e n. 220 del 2023).

6.- Occorre in via ulteriormente preliminare muovere dalle eccezioni in rito proposte dall'Avvocatura generale.

L'eccezione di inammissibilità delle questioni sollevate con riferimento al parametro dell'art. 13 Cost. per omessa motivazione è fondata: la violazione della norma costituzionale risulta, infatti, apoditticamente prospettata senza alcuna adeguata e autonoma illustrazione delle ragioni per le quali le disposizioni censurate integrerebbero una violazione del parametro evocato (in tal senso, *ex multis*, sentenza n. 135 del 2023 con richiamo alle sentenze n. 2 del 2023, n. 263, n. 256, n. 253 e n. 128 del 2022 e n. 252 del 2021).

Le questioni sollevate devono dunque essere dichiarate inammissibili in riferimento alla dedotta violazione dell'art. 13 Cost.

7.- Così superate le eccezioni in rito, è opportuno premettere allo scrutinio del merito delle sopradescritte questioni incidentali di legittimità costituzionale una sintetica ricostruzione della normativa concernente la conversione delle pene pecuniarie, anche nel suo sviluppo diacronico.

7.1.- Come è ben noto, la disciplina della conversione delle pene pecuniarie antecedente il d.lgs. n. 150 del 2022 è stata oggetto di alcuni interventi da parte di questa Corte.

In particolare, nell'impianto originario del codice penale del 1930 l'art. 136 prevedeva la conversione della pena pecuniaria in pena detentiva soltanto per l'insolubile, non anche per l'insolvente.

La legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) stabilì, all'art. 49, che le pene detentive derivanti dalla conversione di pene pecuniarie dovessero essere espiate in regime di semilibertà.

Su tale quadro normativo intervenne questa Corte, che, con la sentenza n. 131 del 1979, dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 136 cod. pen., ritenendo il meccanismo di conversione della pena ivi previsto una sorta di



“sanzione per la povertà”, in violazione del principio di eguaglianza; in particolare, si rilevò, tra l’altro, che «[l]a conversione della pena pecuniaria in detentiva alla stregua della normativa vigente, finisce [...] per attuarsi soltanto a carico dei nullatenenti, dei soggetti, cioè, costretti alla solitudine di una miseria che preclude anche ogni solidarietà economica, e reca, perciò, l’impronta inconfondibile di una discriminazione basata sulle condizioni personali e sociali, la cui illegittimità è apertamente, letteralmente, proclamata dall’art. 3 della Costituzione».

A colmare il vuoto normativo così determinatosi provvide, dunque, la legge n. 689 del 1981, che, all’art. 102, introdusse, quali pene da conversione, la libertà controllata e, a richiesta, il lavoro sostitutivo.

Di fatto, fino alla riforma del 2022, la principale pena da conversione era la libertà controllata, calibrata essenzialmente sull’obbligo di presentarsi almeno una volta al giorno presso il locale ufficio di pubblica sicurezza.

Pur dopo i segnalati interventi di questa Corte e del legislatore, il modello anteriore al 2022 colpiva soprattutto la condizione di insolvibilità del condannato, poiché a fronte della condizione di insolvenza era contemplata la mera reiterazione dei tentativi di riscossione. Le due condizioni, poi, erano in genere (e invero tuttora sono) qualificate - rispettivamente - “incolpevole” e “colpevole”, ancorché il legislatore ne scolpisca la distinzione con i soli sostantivi, senza alcuna aggettivazione.

Quel modello, in ogni caso, scontava un grado di ineffettività pressoché totale, attestato da percentuali di riscossione delle pene pecuniarie inferiori all’1 per cento, come risulta dalla relazione di accompagnamento al d.lgs. n. 150 del 2022. Del resto, la situazione patologica in cui versava la riscossione della pena pecuniaria era ripetutamente denunciata sia dalla dottrina, anche nella prospettiva di un - auspicato - progressivo affrancamento dalla concezione “carcerocentrica” del nostro sistema penale, sia da questa Corte, che auspicava «un complessivo intervento [...] volto a restituire effettività alla pena pecuniaria, anche attraverso una revisione degli attuali, farraginosi meccanismi di esecuzione forzata e di conversione in pene limitative della libertà personale» (sentenza n. 15 del 2020 e, nello stesso senso, sentenze n. 279 del 2019 e n. 108 del 1987).

7.2.- A tale condizione di ineffettività e di sostanziale inefficienza della pregressa normativa ha posto largamente e opportunamente rimedio il d.lgs. n. 150 del 2022, innanzitutto abbandonando, nella disciplina dell’esecuzione della pena pecuniaria, la tradizionale impostazione civilistica, che l’assimilava ai crediti dello Stato, da riscuotere mediante l’iscrizione a ruolo e la complessa procedura amministrativa regolata dal testo unico sulle spese di giustizia (d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A»), e adottando un modello penalistico, coerente con la natura di pene che è propria della multa e dell’ammenda.

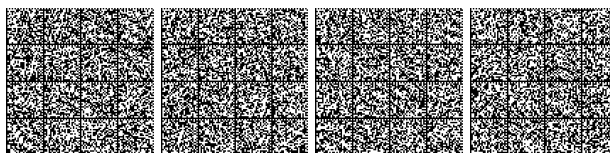
In tal senso, il novellato art. 660 cod. proc. pen. prevede una disciplina dell’esecuzione delle pene pecuniarie plasmata sul modello dell’esecuzione delle pene detentive previsto dall’art. 656 cod. proc. pen.: il procedimento si apre infatti con un ordine di esecuzione emesso dal pubblico ministero, che contiene l’indicazione dell’ammontare della sanzione e delle modalità di pagamento, l’intimazione a provvedere al pagamento entro novanta giorni dalla notifica e l’avviso che in caso di mancato pagamento si procederà alla conversione a norma degli artt. 102 e 103 della legge n. 689 del 1981.

Quanto alla disciplina della conversione delle pene pecuniarie, il d.lgs. n. 150 del 2022 ha seguito - in buona sostanza - tre direttrici essenziali.

7.2.1.- In primo luogo, ha distinto (con nettezza) la fattispecie della «insolvenza» e quella della «insolvibilità». Come già sopra accennato, questa seconda era l’unica che fosse contemplata dalla disciplina previgente quale presupposto della conversione delle pene pecuniarie: giusto quanto affermato dalla giurisprudenza di legittimità, infatti, nel precedente regime tale presupposto stava nella verifica dell’effettiva insolvibilità del condannato, da intendersi come «definitiva ed accertata impossibilità economica di adempiere». Una condizione, questa, ben distinta da quella dell’insolvenza, da intendersi come «stato transitorio», idoneo a consentire il differimento o la rateizzazione della pena pecuniaria (in tal senso, Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenza 9 giugno-15 luglio 2005, n. 26358, e nello stesso senso, sezioni unite penali, sentenza 25 ottobre 1995-17 gennaio 1996, n. 34).

7.2.2.- In secondo luogo, ha interamente modificato il regime delle conseguenze del mancato pagamento - nei termini - della pena pecuniaria.

Mentre il previgente sistema, come si è visto, era calibrato sulla libertà controllata quale (principale) pena da conversione, cioè, in buona sostanza, su un obbligo di presentarsi almeno una volta al giorno presso il locale ufficio di pubblica sicurezza, il nuovo sistema ha reintrodotto pene da conversione anche di natura detentiva, non soltanto per le situazioni di insolvibilità del condannato, ma altresì per le ipotesi di insolvenza (non dovute - cioè - all’impossibilità di pagare).



Tutto questo si è risolto in un notevole aumento del tasso di effettiva riscossione delle somme dovute all'erario a titolo di pene pecuniarie, passandosi da percentuali inferiori all'1 per cento (secondo quanto rilevato dalla relazione di accompagnamento al d.lgs. n. 150 del 2022) a percentuali che, secondo la relazione annuale al Parlamento sullo stato di esecuzione delle pene pecuniarie, presentata dal Ministro della giustizia nel 2024, hanno raggiunto quasi il 20 per cento.

7.2.3.- Da ultimo, il d.lgs. n. 150 del 2022 ha optato per una reazione articolata al mancato pagamento della pena pecuniaria, prevedendo tre tipi di misura: il lavoro di pubblica utilità sostitutivo; la detenzione domiciliare sostitutiva; la semilibertà sostitutiva.

In particolare, quanto alla fattispecie del mancato pagamento della pena pecuniaria principale, l'art. 136 cod. pen. rinvia agli artt. 102 e 103 della legge n. 689 del 1981 per la disciplina delle ipotesi di mancato pagamento dovuto, rispettivamente, a insolvenza o a insolvibilità. A loro volta: l'art. 102, quanto all'ipotesi dell'insolvenza, individua la pena da conversione nella semilibertà sostitutiva, che comporta l'obbligo di trascorrere almeno otto ore al giorno in carcere, semilibertà sostitutiva la cui durata si determina secondo i criteri di ragguglio di cui all'art. 135 cod. pen. (euro 250,00 per un giorno di semilibertà), entro il limite massimo di quattro anni quando la pena convertita sia la multa e due anni quando sia l'ammenda; l'art. 103, quanto all'ipotesi dell'insolvibilità, contempla la duplice possibilità del lavoro di pubblica utilità sostitutivo ovvero, se il condannato si oppone, della detenzione domiciliare sostitutiva.

Invece, quanto al mancato pagamento della pena pecuniaria sostitutiva delle pene detentive brevi, l'art. 136 cod. pen. rinvia all'art. 71 della legge n. 689 del 1981 per la disciplina delle ipotesi di mancato pagamento dovuto, rispettivamente, a insolvenza (secondo comma) o a insolvibilità (terzo comma), contemplando, in entrambi i casi, una duplice possibilità di conversione: nel primo, la pena da conversione può essere la semilibertà sostitutiva o la detenzione domiciliare sostitutiva; nel secondo, la pena da conversione può essere il lavoro di pubblica utilità sostitutivo o, se il condannato si oppone, la detenzione domiciliare sostitutiva.

Giova altresì rilevare che al condannato alla semilibertà sostitutiva o alla detenzione domiciliare sostitutiva derivanti da conversione di una pena pecuniaria non sono applicabili misure alternative alla detenzione (art. 103-*bis* della legge n. 689 del 1981), e che, sia in caso di insolvenza che di insolvibilità, il condannato può far cessare l'esecuzione della pena da conversione pagando la multa o l'ammenda, dedotta la somma corrispondente alla durata della pena da conversione espiata, e, tal fine, può essere ammesso al pagamento rateale (artt. 102, quarto comma, e 103, quarto comma, della legge n. 689 del 1981).

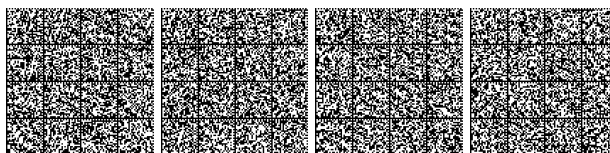
Va inoltre sottolineato che è stata dettata una disciplina transitoria (art. 99-*bis* del d.lgs. n. 150 del 2022, inserito dall'art. 6, comma 1, del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, recante «Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di termini di applicazione delle disposizioni del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, e di disposizioni relative a controversie della giustizia sportiva, nonché di obblighi di vaccinazione anti SARS-CoV-2, di attuazione del Piano nazionale contro una pandemia influenzale e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali», convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2022, n. 199), che espressamente riserva l'applicazione della nuova disciplina dell'esecuzione e della conversione della pena pecuniaria ai reati commessi dopo il 30 dicembre 2022.

8.- Tanto precisato, si può ora passare alla questione che il rimettente, nel giudizio iscritto al n. 84 reg. ord. del 2025, propone in via principale e a tenor della quale la semilibertà sostitutiva, determinando una privazione della libertà personale per una parte della giornata, dunque integrando un regime detentivo, sarebbe sproporzionata rispetto all'esigenza punitiva sottesa alla conversione della pena pecuniaria. Secondo il giudice *a quo*, il legislatore avrebbe dovuto individuare nella detenzione domiciliare sostitutiva «la misura principe» per le ipotesi di insolvenza, in quanto misura limitativa, e non restrittiva, della libertà personale, che realizzerebbe un miglior temperamento fra esigenze punitive e libertà personale.

Tale questione non è fondata.

Questa Corte ha da sempre riconosciuto l'ampia discrezionalità del legislatore nella definizione della sua politica criminale, in particolare nella determinazione delle pene applicabili a chi abbia commesso reati (in questo senso, fra le numerose altre, sentenze n. 193, n. 117 e n. 113 del 2025, n. 207 del 2023 e n. 117 del 2021), pur affermando che il sindacato sul suo esercizio deve essere in questa materia particolarmente attento, in considerazione delle «gravose conseguenze sui diritti costituzionali del destinatario della legge penale» (da ultimo, sentenza n. 10 del 2026).

Il rimettente evoca il secondo e non il primo comma dell'art. 3 Cost., ma sebbene il profilo dell'eguaglianza sostanziale emerga nella motivazione dell'ordinanza (e infatti su di esso ci si pronuncia in chiusura del presente punto), ciò che primariamente si sollecita è che questa Corte operi, sull'esercizio della discrezionalità legislativa, un sindacato di ragionevolezza.



Tale sindacato, per costante giurisprudenza costituzionale, attiene al solo profilo della irragionevolezza manifesta, nel senso che il trattamento sanzionatorio «deve potersi razionalmente giustificare in relazione a una o più finalità legittime perseguite dal legislatore» e i mezzi prescelti «non devono risultare manifestamente sproporzionati rispetto a quelle pur legittime finalità» (così, fra le altre, sentenza n. 46 del 2024).

Ebbene: tanto il margine di apprezzamento legislativo quanto i suoi limiti vanno evidentemente riconosciuti anche laddove si tratti della determinazione legislativa delle pene “di secondo grado” derivanti dalla conversione delle pene pecuniarie, sia principali (art. 17 cod. pen.) che sostitutive (art. 20-*bis* cod. pen.).

In questo senso, la scelta del legislatore di prevedere una misura limitativa, di natura detentiva, della libertà personale per l'ipotesi di insolvenza del condannato non pare di per sé attingere la manifesta irragionevolezza dell'esercizio della discrezionalità legislativa, considerando che, anche nell'intenzione del legislatore, la pena da conversione individuata per l'ipotesi di insolvenza assume il ruolo di strumento di pressione sul condannato per il pagamento della multa o dell'ammenda, al fine di assicurare la piena effettività della sanzione inflitta.

Al fondo di tale scelta sta l'«idea che la minaccia di sanzioni più gravi, in caso di mancato pagamento, possa rappresentare un'efficace contropinta alla decisione di sottrarsi al pagamento». Idea che è stata esplicitata dalla relazione illustrativa al d.lgs. n. 150 del 2022, che aggiunge: «La legge minaccia la conversione in una pena limitativa della libertà personale, più grave della pena pecuniaria, per assicurare l'effettività del pagamento della pena pecuniaria stessa. A differenza delle pene detentive, infatti, per essere eseguite le pene pecuniarie richiedono la collaborazione del condannato. Il fallimento del sistema di recupero crediti, che ha tradizionalmente adottato il nostro ordinamento, dimostra come sia opportuno e necessario indurre il condannato al pagamento, onde evitare conseguenze peggiori. Le pene da conversione della pena pecuniaria ineseguita assolvono a una duplice funzione: sanzionano sia il mancato pagamento (se colpevole), sia il reato commesso, sostituendosi alla pena pecuniaria principale, rimasta ineseguita».

Può essere significativo notare, peraltro, che tale modello, oltre a essere adottato in non pochi ordinamenti europei (si veda, ad esempio, paragrafo 43 StGB in Germania; art. 749 del codice di procedura penale in Francia; art. 53 del codice penale in Spagna; art. 49 del codice penale in Portogallo; art. 36 del codice penale in Svizzera; paragrafo 19 StGB in Austria; art. 40 del codice penale in Belgio), appare anche coerente col diritto dell'Unione europea: al riguardo, l'art. 10 della decisione quadro GAI 2005/214 stabilisce che in caso di impossibilità di dare esecuzione a una condanna a pena pecuniaria pronunciata in altro Stato membro dell'UE «lo Stato di esecuzione può applicare sanzioni alternative, tra cui pene privative della libertà» (enfasi aggiunta). La decisione quadro, peraltro, è stata attuata in Italia dal d.lgs. n. 37 del 2016, che, all'art. 13, comma 5, senza menzionare le «pene privative della libertà», così dispone: «Quando risulti totalmente o parzialmente impossibile dare esecuzione alla decisione sulle sanzioni pecuniarie, è possibile l'applicazione di sanzioni alternative se lo Stato di decisione vi abbia prestato il necessario consenso nel certificato allegato al presente decreto. L'entità della sanzione alternativa è determinata secondo la legislazione italiana, ma non può superare il limite massimo indicato nel certificato trasmesso dallo Stato della decisione».

Né, del resto, alla soluzione normativa censurata osta la giurisprudenza di questa Corte, che, con la citata sentenza n. 131 del 1979, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della conversione in pena detentiva per la diversa ipotesi - l'unica all'epoca così disciplinata, si ribadisce - dell'insolvibilità: la *ratio* della decisione va infatti rinvenuta nella discriminazione, violativa del principio di eguaglianza, nei confronti delle persone meno abbienti e nella previsione di una sorta di “sanzione per la povertà”. Una situazione, questa, che non viene in rilievo nella fattispecie oggetto di scrutinio, in quanto l'art. 102 della legge n. 689 del 1981 individua nella semilibertà la pena da conversione per l'ipotesi di insolvenza. Sussistendo, quindi, il presupposto della capacità economica, non viene in rilievo l'ipotesi di una sanzione per la “mera povertà”, che possa risultare violativa, all'un tempo, del primo e del secondo comma dell'art. 3 Cost.

D'altro canto, la preferenza che il rimettente vorrebbe riconoscere alla detenzione domiciliare sostitutiva, quale pena da conversione “principale”, o addirittura esclusiva, per l'ipotesi di insolvenza, appare il frutto di una valutazione del tutto personale e comunque di opportunità, che colloca le relative questioni addirittura sul crinale dell'inammissibilità, sfuggendo a questa Corte (come ricordato, da ultimo, dalla sentenza n. 7 del 2024) «ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento» (art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»).

9.- È fondata, invece, la questione di legittimità costituzionale concernente la denunciata disparità di trattamento determinata dai meccanismi di conversione previsti, nel caso di insolvenza, per le pene pecuniarie «originarie» (*recte*: principali) - per le quali è prevista solo la semilibertà sostitutiva - e per le pene pecuniarie «sostitutive» delle pene detentive brevi - per le quali è prevista l'alternativa fra detenzione domiciliare e semilibertà sostitutive -, proposta in via subordinata dal primo rimettente (reg. ord. n. 84 del 2025) e in via esclusiva dal secondo (reg. ord. n. 89 del 2025).



Entrambe le ordinanze di rimessione evocano, quali parametri, gli artt. 3, secondo comma, 13 e 27, terzo comma, Cost., ma - considerato il tenore della loro parte motiva - deve ritenersi, per quanto concerne in particolare l'art. 3 Cost., ch'esso venga in considerazione anche (e soprattutto) pel profilo della violazione del suo primo comma. Quanto, poi, agli artt. 13 e 27 Cost., s'è già detto che sul primo non v'è alcuna vera motivazione, sicché la relativa questione è inammissibile, mentre per quanto concerne il secondo, il relativo richiamo, per un verso, intende contestare il difetto di flessibilità e proporzionalità della sanzione contestata, ma per l'altro risulta sostanzialmente rafforzativo di una motivazione che è incentrata nel principio di eguaglianza.

I giudici a quibus sottolineano infatti, in entrambi i casi, che la conversione rinviene la propria genesi in un medesimo fatto, cioè nel mancato pagamento della pena pecuniaria per condotta cosiddetta colpevole del condannato; tuttavia ritengono che il medesimo presupposto di fatto e di diritto fondi discipline illegittimamente «divergenti in ragione del genus della pena cui accede» (così, testualmente, nell'ordinanza iscritta al n. 84 reg. ord. del 2025).

È appunto in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., che la sopra descritta censura risulta meritevole di positivo apprezzamento.

9.1.- La questione sottoposta allo scrutinio di questa Corte concerne la legittimità costituzionale del trattamento normativo delle pene pecuniarie sostitutive per rapporto a quello delle pene pecuniarie principali. Sebbene entrambi i rimettenti richiamino anche il principio di ragionevolezza, trattasi dunque di un giudizio concernente una tipica censura di disparità di trattamento, che, logicamente, esige una comparazione tra le fattispecie scrutinate.

La giurisprudenza di questa Corte, definendo la sostanza del giudizio di eguaglianza in senso stretto (inteso, cioè, quale raffronto tra fattispecie, non nella sua proiezione di valutazione di ragionevolezza), ha da tempo affermato che «[i] 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» (sentenza n. 89 del 1996), e ancora di recente ha ribadito che «se “il principio di eguaglianza esprime un giudizio di relazione in virtù del quale a situazioni eguali deve corrispondere l'identica disciplina e, all'inverso, discipline differenziate andranno coniugate a situazioni differenti, ciò equivale a postulare che la disamina della conformità di una norma a quel principio deve svilupparsi secondo un modello dinamico, incentrandosi sul “perché” una determinata disciplina operi, all'interno del tessuto egualitario dell'ordinamento, quella specifica distinzione, e quindi trarne le debite conclusioni in punto di corretto uso del potere normativo” (sentenza n. 7 del 2024, punto 16 del Considerato in diritto; sentenze n. 43 del 2022, n. 276 del 2020 e n. 241 del 2014)» (sentenza n. 164 del 2025).

Il modello del giudizio di eguaglianza in senso stretto, così disegnato, trova al proprio centro il concetto di pertinenza, poiché in tanto si può ritenere che il trattamento normativo di una fattispecie sia discriminatorio per rapporto a quello di un'altra fattispecie in quanto il raffronto con tale seconda fattispecie sia appunto pertinente. Tutte le cose, le persone o le situazioni sono simili per qualche profilo e dissimili per qualche altro, sicché, allo scopo di operare tra di esse un raffronto che abbia senso occorre stabilire quale profilo sia rilevante. Si tratta cioè di determinare, fra le cosiddette “somialtanze di famiglia” che caratterizzano gli elementi di un certo insieme, quali pertengano al giudizio di eguaglianza e quali no.

Allo scopo di cogliere la pertinenza del raffronto in base a parametri il più possibile oggettivi, che delimitino la discrezionalità di chi lo opera, è stato elaborato in logica lo strumento del *tertium comparationis* e di tale strumento anche la giurisprudenza di questa Corte ha inteso servirsi ormai da decenni. La sua importanza è tale che in non poche occasioni (per esempio, sentenze n. 15 del 1983, n. 71 del 2022, n. 150 del 2023, n. 106 del 2025; ordinanza n. 184 del 2018) è stata dichiarata l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale che il giudice *a quo* aveva prospettato evocando l'art. 3, primo comma, Cost. pel profilo della disparità di trattamento, ma senza indicare un (idoneo) *tertium* (cioè una norma o fattispecie normativa che potesse valere da stregua per l'apprezzamento del rispetto del principio di eguaglianza).

Nondimeno, sebbene il *tertium comparationis* sia un elemento «da cui un giudizio di eguaglianza ben impostato non dovrebbe mai prescindere» (sentenza n. 166 del 1982), deve osservarsi non solo che talora un idoneo *tertium* non è reperibile nelle fonti legislative vigenti, ma anche e soprattutto che - come accade per tutte le “cose” - pure le fattispecie normative e le norme che le descrivono presentano indefiniti profili di somiglianza e differenza, sicché l'interprete è chiamato a scegliere fra un numero potenzialmente illimitato di *tertia*. Questa scelta è, di bel nuovo, parametrata sulla pertinenza, essendo indispensabile accertare proprio l'idoneità della norma o fattispecie assunta a riferimento «ad assurgere a *tertium comparationis*» (hanno effettuato, da ultimo, questo riscontro la sentenza n. 10 del 2026 e, in senso



analogo, la sentenza n. 7 del 2026). Ne viene che il giudizio di eguaglianza in senso stretto - cioè il giudizio che assume a paradigma il nucleo più intimo dell'art. 3 Cost. - è essenzialmente un giudizio di pertinenza (nel quale il tertium si atteggia a «profilo» della quaestio: così, sentenza n. 218 del 2025).

Ora, mentre per chi opera in altri dominî del pensiero e dell'agire umani la scelta di ciò che è o non è pertinente può essere assunta entro margini sovente amplissimi di discrezionalità, questo non è concesso nel dominio del diritto. In particolare, nel giudizio di legittimità costituzionale, la pertinenza del raffronto non può essere determinata da questa Corte in ragione di un libero apprezzamento: ove ciò accadesse, essa - come rilevato decenni addietro da autorevole dottrina - compirebbe una valutazione di opportunità vietata dal già ricordato art. 28 della legge n. 87 del 1953. La pertinenza, invece, deve essere da questa Corte determinata in ragione della prospettiva che la stessa Costituzione impone di assumere, cioè sulla base dei diritti, dei doveri o degli interessi costituzionali in giuoco: qualunque norma o fattispecie normativa, come accennato, è astrattamente raffrontabile a qualsivoglia altra per un qualche profilo (a tacer d'altro, perché tutte sono accomunate dalla normatività), ma nel giudizio di eguaglianza rilevano, fermi restando i divieti esplicitamente elencati dall'art. 3, primo comma, Cost., i soli profili per i quali si discute di tali diritti, doveri o interessi specificamente costituzionali. Vanno altresì distintamente considerate le esigenze di coerenza sistematica e le finalità perseguite dalla norma oggetto di controllo di legittimità costituzionale e da quella assunta a tertium, che devono essere coerenti e almeno non immeritevoli di protezione costituzionale.

Tale essendo la struttura del giudizio di eguaglianza in senso stretto, occorre chiedersi se, nel caso che ci occupa, la fattispecie delle pene pecuniarie principali e quella delle pene pecuniarie sostitutive siano utilmente raffrontabili. Entrambe le ordinanze di rimessione qui scrutinate pongono il dubbio ed entrambe, come già riportato in narrativa, affermano che «[a]lla base di questa differenziazione si potrebbe cogliere l'idea che mentre le pene pecuniarie originarie di solito accedono a reati gravi quale sanzione principale, la pena pecuniaria sostitutiva rappresenterebbe, secondo la prospettiva assunta dal legislatore la più mite risposta che l'ordinamento offre ad una sanzione detentiva contenuta entro l'anno e, in ipotesi, ciò evidenzerebbe tale misura come statisticamente applicabile a delitti di minore gravità» (enfasi nell'originale). Tale profilo, nondimeno, sarebbe per le riferite ordinanze irrilevante, in quanto «[l]a pena pecuniaria si considera sempre come tale, anche se sostitutiva della pena detentiva» (art. 57, ultimo comma, della legge n. 689 del 1981), il che renderebbe le due fattispecie pienamente raffrontabili.

9.2.- Le menzionate ordinanze di rimessione colgono nel segno, per le ragioni che seguono.

È evidente che tutte le pene pecuniarie sono innanzitutto accomunate dall'aver a oggetto un elemento monetario, sicché già questo loro tratto distintivo le rende concettualmente omogenee. Il loro accedere a reati più o meno gravi, invece, costituisce un elemento accidentale e occasionale, specialmente per rapporto all'interesse costituzionale rilevante in questa materia, che - come detto - è la stregua cui commisurare il giudizio di pertinenza. Tale interesse deve essere identificato nella effettività della sanzione penale. Esso, per un verso, risulta strettamente connesso al principio della certezza del diritto - che questa Corte, come da ultimo ribadito dalla sentenza n. 88 del 2025, considera «“elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto”, connaturato sia all'ordinamento nazionale, sia al sistema giuridico sovranazionale (sentenze n. 36 del 2025, n. 70 del 2024 e n. 210 del 2021)» -; per l'altro, è direttamente desumibile dall'art. 27 Cost., che assegna alla pena la funzione rieducativa (ferma restando, ovviamente, la possibilità di prevedere istituti di mitigazione o cause di non punibilità). Ed è proprio tale interesse che il d.lgs. n. 150 del 2022 ha opportunamente inteso perseguire con efficienza e rigore sconosciuti alla disciplina precedente.

Esattamente in rapporto a tale interesse risulta non giustificata la diversità del trattamento riservato alle pene pecuniarie principali e alle pene pecuniarie sostitutive pel profilo della reazione ordinamentale al loro mancato pagamento nell'ipotesi dell'insolvenza. Nei due casi, infatti, la riprovevolezza del comportamento del condannato cui l'insolvenza è imputabile è identica, e lo è proprio per rapporto all'interesse costituzionale sopra evidenziato.

In tal senso, peraltro, depone altresì il più volte ricordato art. 57, ultimo comma, della legge n. 689 del 1981, ove, disponendo che «[l]a pena pecuniaria si considera sempre come tale, anche se sostitutiva della pena detentiva», si sancisce l'irrelevanza dell'originarietà o meno della natura pecuniaria della sanzione.

Ebbene: la natura giuridica (così come la funzione) unitaria delle pene pecuniarie - sia di quelle principali, sia di quelle sostitutive - affermata a livello normativo (ancora, art. 57, ultimo comma, della legge n. 689 del 1981) integra un indice, anche di diritto positivo (e non solo logico), della piena comparabilità delle situazioni, giuridiche e di fatto, cui, in assenza di diversi e ulteriori profili di distinzione, anche allo scopo di assicurare la piena coerenza del sistema, dovrebbe conseguire un trattamento normativo non differenziato pel profilo che qui interessa.



Va aggiunto, infine, che, come opportunamente colto da uno dei rimettenti (ordinanza iscritta al n. 84 reg. ord. del 2025), la differenza di disciplina può condurre a esiti paradossali, poiché una pena originariamente pecuniaria potrebbe essere convertita in una «pena qualitativamente carceraria» (enfasi nell'originale), mentre una pena originariamente detentiva potrebbe anche comportare soltanto forme detentive di tipo domiciliare.

Tali profili appaiono effettivamente radicare una violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. per disparità di trattamento tra situazioni eguali.

È pertanto necessario dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 102 della legge n. 689 del 1981 e 660, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui, in caso di insolvenza nel pagamento delle pene pecuniarie principali, contemplano la conversione nella sola semilibertà sostitutiva senza ammettere la detenzione domiciliare sostitutiva, come previsto per l'insolvenza nel pagamento delle pene pecuniarie sostitutive delle pene detentive brevi. L'aggiunta che consegue a tale declaratoria non comporta alcuna scelta discrezionale da parte di questa Corte, ma deriva semplicemente dall'estensione della disciplina normativa prevista per questa seconda fattispecie, che costituisce il pertinente termine di raffronto.

9.3.- La declaratoria di illegittimità costituzionale radicata nella violazione dell'art. 3 Cost. esime questa Corte dall'affrontare le censure che assumono a parametro l'art. 27, terzo comma, Cost., che devono pertanto ritenersi assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 102 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) e 660, comma 3, del codice di procedura penale, nella parte in cui, in caso di insolvenza nel pagamento delle pene pecuniarie principali, non prevedono la conversione anche nella detenzione domiciliare sostitutiva;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 102 della legge n. 689 del 1981 e 660, comma 3, cod. proc. pen., sollevate, in riferimento all'art. 13 della Costituzione, dal Magistrato di sorveglianza di Bologna, con le ordinanze indicate in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 102 della legge n. 689 del 1981 e 660, comma 3, cod. proc. pen., sollevate in via principale, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., dal Magistrato di sorveglianza di Bologna, con l'ordinanza iscritta al n. 84 del registro ordinanze del 2025.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Massimo LUCIANI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 aprile 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA



n. 55

Sentenza 12 gennaio - 17 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Patrocinio a spese dello Stato - Condizioni per l'ammissione - Esclusione per i percettori di reddito superiore a determinata soglia - Presunzione di superamento della soglia per i soggetti già condannati con sentenza definitiva per i reati in materia di stupefacenti di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, diversi dall'ipotesi di lieve entità di cui al comma 5, ove ricorrano le ipotesi aggravate di cui all'art. 80, comma 1, del medesimo d.P.R. - In subordine: presunzione di superamento della soglia per i soggetti condannati con sentenza definitiva per i reati in materia di stupefacenti di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, diversi dall'ipotesi di lieve entità di cui al comma 5, ove ricorra taluna delle ipotesi aggravate di cui all'art. 80, comma 1, lettere a) e b), del medesimo d.P.R. - In ulteriore subordine: presunzione di superamento della soglia per i soggetti condannati con sentenza definitiva per i reati in materia di stupefacenti di cui all'art. 73, comma 4, del d.P.R. n. 309 del 1990, ove ricorra taluna delle ipotesi aggravate di cui all'art. 80, comma 1, lettere a) e b), del medesimo d.P.R. - Denunciata irragionevolezza e violazione del diritto di difesa e dei principi di ragionevolezza, eguaglianza e proporzione - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 76, comma 4-*bis*.
- Costituzione, artt. 3 e 24, secondo e terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

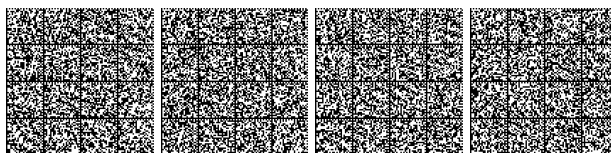
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4-*bis*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di K. S., con ordinanza del 2 luglio 2025, iscritta al n. 166 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

udito nella camera di consiglio del 12 gennaio 2026 il Giudice relatore Massimo Luciani;

deliberato nella camera di consiglio del 12 gennaio 2026.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 2 luglio 2025, iscritta al n. 166 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato d'ufficio, in riferimento agli artt. 3 e 24, commi secondo e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4-*bis*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», per come introdotto dall'art. 12-*ter*, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, in legge 24 luglio 2008, n. 125, nella parte in cui, tra coloro per i quali si presume il possesso di un reddito superiore ai limiti di legge, ricomprende i soggetti condannati con sentenza definitiva per i reati previsti dall'art. 73 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), diversi dall'ipotesi del comma 5, ove aggravati ai sensi del successivo art. 80, comma 1.

1.1.- In punto di rilevanza, il rimettente riferisce di essere chiamato a pronunciarsi sull'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato proposta da K. S., cittadino extracomunitario, nell'ambito di un processo penale a suo carico conclusosi con condanna per tentato furto semplice e di aver riscontrato dal certificato penale del prevenuto «una possibile risultanza ostativa all'ammissione», costituita da una sentenza del medesimo Tribunale del 19 maggio 2000 (divenuta irrevocabile il successivo 3 ottobre) con la quale gli era stata applicata la pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale in relazione ad alcuni reati, unificati dal vincolo della continuazione, previsti e puniti dall'art. 73, comma 4, del d.P.R. n. 309 del 1990, aggravati ai sensi del successivo art. 80, comma 1, lettere *a*) e *b*).

L'art. 76, comma 4-*bis*, t.u. spese di giustizia prevede, infatti, che «[p]er i soggetti già condannati con sentenza definitiva per i reati di cui agli articoli 416-*bis* del codice penale, 291-*quater* del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, 73, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 80, e 74, comma 1, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché per i reati commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-*bis* ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, e per i reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, ai soli fini del presente decreto, il reddito si ritiene superiore ai limiti previsti».

1.2.- Ciò posto, il rimettente ricorda che, con sentenza n. 139 del 2010, questa Corte, pur dichiarando l'illegittimità costituzionale della presunzione stabilita dalla norma citata nella parte in cui non ammetteva prova contraria, ha affermato che «[l]'introduzione, costituzionalmente obbligata, della prova contraria, non elimina dall'ordinamento la presunzione prevista dal legislatore, che continua dunque ad implicare una inversione dell'onere di documentare la ricorrenza dei presupposti reddituali per l'accesso al patrocinio», spettando «al richiedente dimostrare, con allegazioni adeguate, il suo stato di "non abbienza" e [...] al giudice verificare l'attendibilità di tali allegazioni, avvalendosi di ogni necessario strumento di indagine».

Dovendo escludere che l'estinzione degli effetti penali della sentenza di applicazione della pena su richiesta possa esimersi il giudice dal tenerne conto in sede di ammissione al patrocinio a spese dello Stato (è citata, in particolare, la sentenza della Corte di cassazione, quarta sezione penale, 15 gennaio-6 febbraio 2025, n. 4816), il rimettente rileva che, a seguito della sentenza di questa Corte n. 223 del 2022 (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4-*bis*, t.u. spese di giustizia, nella parte in cui ricomprendeva tra i reati ostativi anche il delitto di cui al comma 5 dell'art. 73 t.u. stupefacenti), le condanne per una delle fattispecie di cui all'art. 73 citato diverse dall'ipotesi prevista dal comma 5 di tale ultima norma restano ostative all'ordinaria ammissione al beneficio ove ricorra una qualsiasi delle circostanze aggravanti previste dal successivo art. 80, «dovendo in tal caso operare la citata presunzione di superamento dei limiti reddituali».

Nel caso di specie, prosegue il rimettente, l'imputato ha allegato all'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato un'autodichiarazione da cui risulta che egli: 1) possiede un reddito personale risultante dalle dichiarazioni dei redditi relative agli anni 2022, 2023 e 2024 non superiore al limite previsto dalla legge; 2) non convive con alcuno e, pertanto, non vi sono redditi familiari da computare; 3) non è titolare di beni immobili né di beni mobili registrati, né in Italia né all'estero; 4) è senza fissa dimora e ha trascorso lunghi periodi di detenzione; 5) ha presentato la richiesta all'autorità consolare della prescritta certificazione concernente la percezione di eventuali redditi all'estero.

Tanto premesso, il rimettente ritiene che l'istante abbia ommesso di fornire la prova contraria che sarebbe stata necessaria al fine di vincere la presunzione di superamento dei limiti reddituali, avendo prodotto soltanto la descritta autodichiarazione e allegato «unicamente una certificazione unica e due buste paga del 2022».

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che la presunzione iuris tantum di superamento dei limiti reddituali per l'accesso al patrocinio a spese dello Stato posta a carico di soggetti condannati per i delitti di cui all'art. 73 t.u. stupefacenti, diversi dall'ipotesi del comma 5, ove aggravati ai sensi del successivo art. 80, comma 1, violi gli artt. 3 e 24, commi secondo e terzo, Cost.



Il rimettente ricorda che la *ratio* dell'art. 76, comma 4-*bis*, t.u. spese di giustizia è stata ravvisata dalla giurisprudenza costituzionale nell'esigenza di evitare che soggetti in possesso di ricchezze acquisite con le attività delittuose ivi indicate accedano al patrocinio a spese dello Stato avvalendosi dell'oggettiva difficoltà di accertare i redditi provenienti dall'attività criminosa (sono citate le sentenze n. 223 del 2022 e n. 139 del 2010) e che il diritto dei non abbienti al patrocinio a spese dello Stato ha natura di diritto inviolabile, in quanto strumento fondamentale per assicurare l'effettività del diritto di azione e difesa in giudizio (è citata ancora la sentenza n. 223 del 2022, con i precedenti ivi richiamati).

Il rimettente ritiene pertanto che ogni disposizione di legge che limiti l'accesso al beneficio del patrocinio a spese dello Stato o ne renda più gravoso il riconoscimento debba essere scrutinata con particolare rigore sul piano della razionalità intrinseca e della proporzionalità del bilanciamento e che l'estensione della presunzione di superamento del limite reddituale a coloro che hanno riportato condanna per i delitti previsti dall'art. 73 t.u. stupefacenti diversi dal comma 5, ove aggravati ai sensi del successivo art. 80, comma 1, non superi il vaglio di ragionevolezza, trattandosi di circostanze aggravanti che, «sebbene imprimano al fatto una maggiore offensività, meritevole di una più aspra sanzione, per nulla incidono sul coefficiente di redditività».

Più in particolare, atteso che la giurisprudenza ritiene integrata la fattispecie descritta dal comma 4 dell'art. 73, in luogo di quella descritta dal comma 5, anche a fronte della detenzione di «qualche etto di marijuana» e quella del comma 1 «anche a fronte di quantitativi di cocaina ampiamente inferiori ai 100 grammi» (è ricordata la sentenza della Corte di cassazione, sesta sezione penale, 3-25 novembre 2022, n. 45061), ossia in ipotesi di spaccio «ben distanti dal grande traffico di stupefacenti», le circostanze aggravanti previste dall'art. 80, comma 1, t.u. stupefacenti nulla aggiungerebbero, secondo il rimettente, in termini di presunzione di redditività del reato: non l'aver commesso il fatto avvalendosi di minorenni o cedendo la sostanza a minorenni (art. 80, comma 1, lettera *a*); non l'aver commesso il fatto avvalendosi di persona dedita al consumo di stupefacenti o in prossimità di una scuola o una caserma (art. 80, comma 1, lettera *c* e *g*); non l'essere stata l'offerta o la cessione finalizzata a ottenere prestazioni sessuali da parte di persona tossicodipendente (art. 80, comma 1, lettera *f*); non l'essere stato il fatto commesso da persona armata o travisata (art. 80, comma 1, lettera *d*).

In tal modo, secondo il rimettente, tali fattispecie finirebbero per essere illogicamente e irrazionalmente equiparate ai delitti di spaccio aggravati dall'ingente quantità, ex art. 80, comma 2, t.u. stupefacenti, solo per tale fattispecie aggravata, potendo in realtà giustificarsi (salva la prova contraria) la presunzione di maggior redditività del delitto e il diverso regime di ammissione al patrocinio a spese dello Stato. Senza tacere del fatto che, sempre ad avviso del rimettente, la previsione normativa discriminerebbe, sottoponendoli al gravoso onere della prova, i condannati per singoli fatti di spaccio (benché aggravati ex art. 80, comma 1, t.u. stupefacenti) rispetto ai partecipanti a un'associazione criminale finalizzata allo spaccio di non lieve entità (art. 74, comma 2, del medesimo testo unico), i quali potrebbero accedere al beneficio del patrocinio a spese dello Stato secondo la procedura ordinaria, nonostante che il carattere stabile dell'associazione «suggerisca una più spiccata capacità di produrre ingenti ricchezze delittuose».

1.4.- In via subordinata, il rimettente solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4-*bis*, t.u. spese di giustizia, nella parte in cui ricomprende tra i soggetti per i quali si presume un reddito superiore al limite previsto per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva per i reati di cui all'art. 73 t.u. stupefacenti diversi dall'ipotesi del comma 5, ove ricorrano le ipotesi aggravate di cui al successivo art. 80, comma 1, lettere *a*) e *b*), e - in via di ulteriore subordine - nella parte in cui ricomprende i soggetti condannati con sentenza definitiva per il reato di cui all'art. 73, comma 4, t.u. stupefacenti, ove ricorrano le ipotesi aggravate di cui al successivo art. 80, comma 1, lettere *a*) e *b*).

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o non fondate.

2.1.- In punto di rilevanza, l'Avvocatura, dopo aver ricordato che l'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), condiziona l'accesso incidentale alla Corte costituzionale al requisito che il giudizio principale «non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale» e che la costante giurisprudenza costituzionale reputa che tale requisito non sia integrato allorché la questione abbia carattere meramente ipotetico o virtuale (sono citate le sentenze n. 134 del 2016, n. 281 del 2013 e n. 45 del 1972 nonché le ordinanze n. 26 del 2012, n. 176 del 2011 e n. 363 del 2010), ha rilevato che il giudice *a quo* non avrebbe in alcun modo affrontato il tema della prova contraria che l'imputato avrebbe dovuto offrire per vincere la presunzione derivante dalla pregressa condanna a suo carico, né avrebbe spiegato i motivi per cui la produzione documentale allegata all'istanza non sarebbe stata idonea.

2.2.- Nel merito, la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri ha concluso per la non fondatezza delle questioni sollevate sia in via principale che gradata, ribadendo che - come già riconosciuto dalla sentenza di questa Corte n. 139 del 2010 - la finalità di evitare che del patrocinio previsto per i non abbienti si avvalgano coloro che sono in possesso di ricchezze occulte acquisite tramite attività delittuose ben può giustificare il ricorso a presunzioni, purché queste siano superabili mediante prova contraria.



Considerato in diritto

3.- Il Tribunale di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24, commi secondo e terzo, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4-*bis*, t.u. spese di giustizia, nella parte in cui ricomprende tra i soggetti per i quali si presume un reddito superiore ai limiti previsti per l'accesso al patrocinio a spese dello Stato i condannati con sentenza definitiva per i reati di cui all'art. 73 t.u. stupefacenti, diversi dalle ipotesi di cui al comma 5, ove ricorrano le aggravanti di cui al successivo art. 80, comma 1.

In subordine, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4-*bis*, t.u. spese di giustizia nella parte in cui ricomprende - tra i soggetti per i quali si presume un reddito superiore ai limiti previsti per l'accesso al patrocinio a spese dello Stato - i soggetti condannati con sentenza definitiva per i reati di cui all'art. 73 t.u. stupefacenti, diversi dalle ipotesi di cui al comma 5, ove ricorrano le aggravanti di cui al successivo art. 80, comma 1, lettere *a)* e *b)*.

In ulteriore subordine, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4-*bis*, t.u. spese di giustizia nella parte in cui ricomprende tra i soggetti per i quali si presume un reddito superiore ai limiti previsti per l'accesso al patrocinio a spese dello Stato i condannati con sentenza definitiva per i reati di cui all'art. 73, comma 4, t.u. stupefacenti ove ricorrano le aggravanti di cui al successivo art. 80, comma 1, lettere *a)* e *b)*.

Dette questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate nell'ambito di un giudizio penale in cui l'imputato, cittadino extra UE, è stato condannato per il reato di tentato furto semplice. Il giudice rimettente, infatti, riferisce che, nel corso di tale procedimento l'imputato ha chiesto di essere ammesso al beneficio del patrocinio a spese dello Stato e che dal certificato penale è emersa a carico dello stesso una sentenza di applicazione della pena su richiesta per alcuni reati in continuazione, previsti e sanzionati dall'art. 73, comma 4, t.u. stupefacenti, aggravati ai sensi del successivo art. 80, comma 1, lettere *a)* e *b)*, in relazione ai quali l'art. 76, comma 4-*bis*, t.u. spese di giustizia contempla la presunzione di superamento del limite di reddito utile ai fini dell'ammissione al beneficio in questione.

3.1.- In punto di rilevanza, il rimettente ricorda che, con sentenza n. 139 del 2010, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4-*bis*, t.u. spese di giustizia nella parte in cui non prevedeva la possibilità che i condannati in via definitiva per taluno dei reati ostativi ivi previsti potessero offrire prova contraria rispetto alla presunzione di legge. Segnala inoltre che la giurisprudenza di legittimità è costante nel ritenere che la presunzione di superamento del limite reddituale non viene meno in caso di estinzione degli effetti penali della sentenza di applicazione della pena su richiesta.

Sulla scorta della sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, pronunciata in data 19 maggio 2000 e divenuta irrevocabile il successivo 3 ottobre, il rimettente rileva che risulta potenzialmente ostativa all'ammissione al patrocinio a spese dello Stato l'applicazione della pena per il delitto di cui all'art. 73, comma 4, t.u. stupefacenti, aggravato ai sensi del successivo art. 80, comma 1, lettere *a)* e *b)*, ossia per il delitto di detenzione e spaccio di stupefacenti aggravato per aver commesso il fatto avvalendosi di minorenni e per aver ceduto gli stupefacenti anche a minorenni. Si tratta infatti di un'ipotesi criminosa per la quale trova applicazione la presunzione di superamento del limite reddituale per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato.

Il giudice *a quo* riferisce che all'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato l'imputato ha allegato un'autodichiarazione da cui risulta che egli: 1) possiede un reddito personale risultante dalle dichiarazioni dei redditi relative agli anni 2022, 2023 e 2024 non superiore al limite previsto dalla legge; 2) non convive con alcuno e, pertanto, non vi sono redditi familiari da computare; 3) non è titolare di beni immobili né di beni mobili registrati, né in Italia né all'estero; 4) è senza fissa dimora e ha trascorso lunghi periodi di detenzione; 5) ha presentato la richiesta all'autorità consolare della prescritta certificazione concernente eventuali redditi all'estero.

Tanto premesso, il rimettente rileva che «[l]'istante ha [...] omesso di fornire la prova contraria che sarebbe stata necessaria [...], limitandosi a presentare la consueta autocertificazione e allegando unicamente una certificazione unica e due buste paga del 2022», e che, sulla scorta della previsione dell'art. 76, comma 4-*bis*, t.u. spese di giustizia, la richiesta di ammissione al patrocinio a spese dello Stato dovrebbe essere rigettata.

3.2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione perché il rimettente non avrebbe speso alcun argomento per motivare l'inidoneità della descritta produzione documentale a superare la presunzione di legge.

3.3.- L'eccezione è fondata.

La giurisprudenza costituzionale è salda nell'affermare che: 1) la questione incidentale di legittimità costituzionale è ammissibile quando l'ordinanza di rimessione è argomentata in modo da consentire il controllo esterno della rilevanza attraverso una motivazione non implausibile del percorso logico compiuto e delle ragioni per le quali il giudice rimettente afferma di dover applicare nel giudizio principale la disposizione censurata (*ex plurimis*, sentenze n. 179 del 2024, n. 94 del 2023, n. 237 del 2022 e n. 259 del 2021); 2) non compete a questa Corte «un diverso inquadramento dei dati probatori» acquisiti al processo *a quo* e valutati dal rimettente per ritenere provati i presupposti di fatto che determinano l'applicabilità della norma sospettata d'illegittimità costituzionale (sentenza n. 122 del 2024).



È tuttavia del pari consolidato l'orientamento che richiede al giudice *a quo* una motivazione «sufficientemente chiara» (sentenza n. 110 del 2024) in punto di rilevanza, ossia una motivazione «non palesemente erranea o contraddittoria» quanto alla «valutazione, a lui riservata, del materiale allegatorio e probatorio» (sentenza n. 164 del 2023). Ciò perché il requisito della rilevanza «implica necessariamente che la sollevata questione di legittimità costituzionale abbia nel procedimento *a quo* un'incidenza attuale e non meramente eventuale», ossia che «il dubbio di contrasto con la Costituzione investa una norma dalla cui applicazione, ai fini della definizione del giudizio dinanzi a lui pendente, il giudice *a quo* dimostri di non poter prescindere» (sentenza n. 269 del 2022).

Proprio per ciò, questa Corte ha sottolineato la necessità che gli argomenti spesi dal rimettente non siano «carenti e contraddittori»: in ipotesi del genere, infatti, si «finisce [...] per eludere l'esigenza di una adeguata motivazione relativa al profilo centrale che condiziona la rilevanza nella vicenda oggetto del giudizio *a quo*» (sentenza n. 249 del 2021).

3.4.- I descritti requisiti motivazionali risultano particolarmente pregnanti in casi come quello in esame. Con la sentenza n. 139 del 2010, infatti, questa Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4-*bis*, t.u. spese di giustizia nella parte in cui non ammetteva prova contraria rispetto alla presunzione di superamento del limite reddituale a carico di chi avesse riportato condanna definitiva per i delitti ivi contemplati, ha bensì affermato che la declaratoria di illegittimità costituzionale «non elimina dall'ordinamento la presunzione prevista dal legislatore, che continua dunque ad implicare una inversione dell'onere di documentare la ricorrenza dei presupposti reddituali per l'accesso al patrocinio» (con la conseguenza che «[s]petterà al richiedente dimostrare, con allegazioni adeguate, il suo stato di “non abbenza”»), indicando e documentando «concreti elementi di fatto, dai quali possa desumersi in modo chiaro e univoco l'effettiva situazione economico-patrimoniale»), trasformando la presunzione da assoluta in relativa (sentenza n. 223 del 2022), ma ha aggiunto che «[r]ispetto a tali elementi di prova, il giudice avrà l'obbligo di condurre una valutazione rigorosa e allo scopo potrà certamente avvalersi degli strumenti di verifica che la legge mette a sua disposizione, anche di quelli, particolarmente penetranti, indicati all'art. 96, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002», ossia della richiesta al questore di informazioni relative al tenore di vita, alle condizioni personali e familiari e alle attività economiche eventualmente svolte dal richiedente, da acquisirsi anche a mezzo di accertamenti della Guardia di finanza.

Nello stesso solco, la giurisprudenza di legittimità intervenuta successivamente alla sentenza n. 139 del 2010 ha affermato che la necessità che il giudice conduca accertamenti in merito alle condizioni economico-patrimoniali dell'istante, anche ai sensi dell'art. 96, comma 3, t.u. spese di giustizia, è esclusa solo qualora il richiedente, che versi nella condizione prevista dall'art. 76, comma 4-*bis*, del medesimo testo unico, non abbia allegato alcun concreto elemento di fatto idoneo a consentire il superamento della presunzione (Corte di cassazione, quarta sezione penale, sentenza 17 giugno-10 luglio 2014, n. 30499; più recentemente, Corte di cassazione, quarta sezione penale, sentenza 22 marzo-11 aprile 2022, n. 13742). Il procedimento logico che, giusta la regola dettata dall'art. 2729 del codice civile, il giudice è tenuto a seguire è stato infatti declinato nel senso che all'istante spetta dimostrare, con allegazioni adeguate, il proprio stato di non abbenza e al giudice verificare l'attendibilità di tali allegazioni, avvalendosi di ogni necessario strumento di indagine (Corte di cassazione, quarta sezione penale, sentenza 22 novembre-15 dicembre 2016, n. 53387). Il che, del resto, è coerente con gli orientamenti consolidati della giurisprudenza civile in materia di prova del fatto negativo: non essendo possibile la materiale dimostrazione di un fatto non avvenuto, la prova del medesimo può essere data mediante dimostrazione di uno specifico fatto positivo contrario o anche mediante presunzioni dalle quali il fatto negativo possa desumersi (tra le tante, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 24 settembre 2019, n. 23789). La presunzione, del resto, altro non è che la conseguenza che la legge (e poi il giudice) trae da un fatto noto per risalire a un fatto ignoto (art. 2727 cod. civ.).

3.5.- Ciò posto, si è già ricordato che il giudice *a quo*, nel motivare in punto di rilevanza, ha semplicemente affermato che l'istante avrebbe «omesso di fornire la prova contraria che sarebbe stata necessaria [...], limitandosi a presentare la consueta autocertificazione e allegando unicamente una certificazione unica e due buste paga del 2022». Nulla, però, il giudice ha detto in ordine alle risultanze della documentazione prodotta o alle allegazioni dell'istante circa l'assenza di redditi derivanti da familiari conviventi e di diritti reali su beni immobili e mobili registrati, così come rispetto all'allegazione di essere senza fissa dimora e di aver trascorso lunghi periodi di detenzione o di non avere redditi provenienti dall'estero. Indipendentemente dal fatto che si tratta di allegazioni che - giusta quanto affermato dalla sentenza n. 139 del 2010 di questa Corte e dalla consolidata giurisprudenza di legittimità - avrebbero potuto indurlo a compiere gli accertamenti di cui all'art. 96 t.u. spese di giustizia, che invece non risultano effettuati, non si può nella specie non rilevare che, risalendo la sentenza di applicazione della pena su richiesta al 19 maggio 2000, cioè a oltre venticinque anni fa, la valutazione di tali allegazioni avrebbe dovuto essere particolarmente pregnante, allo scopo di evitare che l'illimitata durata nel tempo della presunzione si trasformi in una sanzione impropria, consistente nella limitazione perpetua all'esercizio di un diritto fondamentale come quello di difesa.

Detto altrimenti: se è vero che la citata sentenza n. 139 del 2010, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4-*bis*, t.u. spese di giustizia, ha ravvisato un elemento di irrazionalità nella «illimitata durata nel tempo della preclusione all'accertamento dell'effettiva situazione economica dei soggetti che richiedono l'ammissione al patrocinio a spese



dello Stato», si deve ritenere che l'onere di allegazione e prova necessario a vincere l'attuale presunzione iuris tantum debba logicamente modularsi non solo in relazione al fatto accertato nella sentenza di condanna per il reato potenzialmente ostativo, ma anche alla data della sentenza stessa, nel senso che, quanto più essa è lontana nel tempo, tanto meno invincibile deve di conseguenza considerarsi la presunzione concernente il possesso di redditi illeciti e tanto più attenuato deve considerarsi l'onere probatorio richiesto per superarla. Il che equivale a dire che il giudice *a quo* avrebbe dovuto non solo spiegare perché non ha reputato di dover compiere gli accertamenti di cui all'art. 96, comma 3, t.u. spese di giustizia, ma altresì perché la prova documentale offerta e le allegazioni concernenti l'assenza di altri redditi, l'essere senza fissa dimora e l'aver trascorso lunghi periodi di detenzione non potevano essere considerate rilevanti, a fronte di una condanna così risalente nel tempo, al fine di considerare assolto l'onere probatorio di legge.

3.6.- Tanto premesso, deve pertanto ritenersi che il giudice rimettente abbia reso una motivazione carente in punto di valutazione delle allegazioni e delle prove raccolte nel processo principale, così impedendo financo quel controllo esterno delle ragioni per le quali egli afferma di dover applicare nel giudizio principale la disposizione censurata. Questa Corte - giova ripeterlo - non può sostituirsi al giudice *a quo* nella valutazione del materiale probatorio e delle allegazioni compiute dalle parti, ma può e deve verificare ch'egli sollevi la questione solo dopo aver vagliato - con tutti gli strumenti astrattamente a sua disposizione - le allegazioni e le prove offertegli, onde scongiurare il rischio che, in dipendenza di un lacunoso accertamento dei fatti, la questione di legittimità costituzionale abbia carattere puramente ipotetico ed eventuale.

Le affermazioni che precedono non valgono certo a revocare in dubbio la costante giurisprudenza di questa Corte che, «[a]nche nella prospettiva di un più diffuso accesso al sindacato di costituzionalità», reputa sufficiente che «la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale incida sul percorso argomentativo che il rimettente è chiamato a compiere, quand'anche il tenore della decisione non muti» (sentenza n. 122 del 2024 e precedenti ivi richiamati). Un orientamento, quello ora rammentato, che è finalizzato a collegare la rilevanza della questione di legittimità costituzionale all'interesse oggettivo che il giudice non applichi norme costituzionalmente illegittime e non già al soggettivo interesse delle parti del giudizio principale a ottenere una decisione favorevole. La particolare "apertura" di detto indirizzo giurisprudenziale, tuttavia, non esime il giudice *a quo* dal ricostruire il nesso di rilevanza. Conseguentemente, nella specie, il rimettente era tenuto a formulare (e a motivare congruamente) una prognosi circa l'applicabilità della presunzione di legge oggetto di contestazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4-bis, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24, commi secondo e terzo, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Massimo LUCIANI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

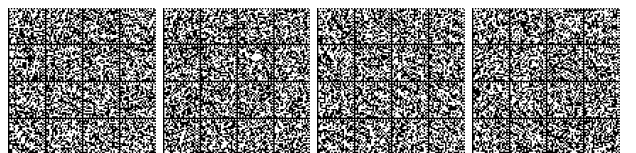
Depositata in Cancelleria il 17 aprile 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_260055





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 6

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 marzo 2026
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Calamità pubbliche – Norme della Regione siciliana – Interventi urgenti per far fronte ai danni causati dagli eventi meteo avversi dei giorni 19, 20 e 21 gennaio 2026 – Previsione che, in considerazione dello stato di emergenza dovuto alla calamità dichiarata con delibera del Consiglio dei ministri del 26 gennaio 2026, gli interventi non sono subordinati alla regolarità contributiva fino al 31 dicembre 2026, in deroga a quanto disposto dalle disposizioni in materia.

- Legge della Regione siciliana 30 gennaio 2026, n. 3 (Interventi urgenti per far fronte ai danni causati dagli eventi meteo avversi dei giorni 19, 20 e 21 gennaio 2026), art. 1, comma 7.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per:

il Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso in virtù di legge dall'Avvocatura generale dello Stato (fax: 06/96514000; indirizzo PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12,

contro:

la Regione Siciliana (C.F. 80012000826), in persona del Presidente *pro tempore*, con sede a Palermo in Piazza Indipendenza n. 21 presso il Palazzo d'Orleans e domiciliata *ex lege* presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, con sede a Palermo in via Valerio Villareale, n. 6;

per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge della Regione Siciliana n. 3 del 30 gennaio 2026, recante «Interventi urgenti per far fronte ai danni causati dagli eventi meteo avversi dei giorni 19, 20 e 21 gennaio 2026», pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale* della Regione Siciliana del 2 febbraio 2026 - Parte I n. 6, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 27 marzo 2026.

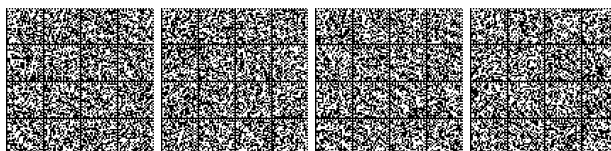
PREMESSE DI FATTO

Sulla *Gazzetta ufficiale* della Regione Siciliana n. 6 del 2 febbraio 2026 è stata pubblicata la legge regionale n. 3 del 30 gennaio 2026, intitolata «Interventi urgenti per far fronte ai danni causati dagli eventi meteo avversi dei giorni 19, 20 e 21 gennaio 2026».

L'art. 1, comma 7, della suddetta legge regionale dispone che: «In considerazione dello stato di emergenza dovuto alla calamità dichiarata con delibera del Consiglio dei ministri del 26 gennaio 2026 gli interventi di cui al presente articolo non sono subordinati alla regolarità contributiva fino al 31 dicembre 2026, in deroga a quanto disposto dalle disposizioni in materia».

La norma sopra ritrascritta si pone in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettere *e*) ed *o*), della Costituzione, che attribuiscono allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela della concorrenza» e «previdenza sociale»; eccedendo — altresì — dalle competenze legislative attribuite alla Regione Siciliana dallo Statuto speciale di autonomia, approvato con il regio decreto-legge 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Pertanto, tale disposizione viene impugnata con il presente ricorso *ex art.* 127 della Costituzione, affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti



MOTIVI DI DIRITTO

Come anticipato, la disposizione oggetto di censura dispone che: «In considerazione dello stato di emergenza dovuto alla calamità dichiarata con delibera del Consiglio dei ministri del 26 gennaio 2026 gli interventi di cui al presente articolo non sono subordinati alla regolarità contributiva fino al 31 dicembre 2026, in deroga a quanto disposto dalle disposizioni in materia» (enfasi aggiunte).

In effetti, i precedenti commi del menzionato art. 1 individuano una serie di interventi volti a fronteggiare i danni causati dagli eventi meteo avversi dei giorni 19, 20 e 21 gennaio 2026 mediante:

- a) incrementi delle autorizzazioni di spesa già previste a legislazione vigente (comma 1);
- b) iscrizione della spesa di 5.000 migliaia di euro, destinata a spese correnti per l'esercizio finanziario 2026, in un apposito fondo denominato «Fondo per gli interventi conseguenti allo stato di crisi e di emergenza regionale di competenza del dipartimento regionale dell'agricoltura» (comma 2);
- c) autorizzazione del Ragioniere generale ad apportare le variazioni di bilancio occorrenti per iscrivere su differenti capitoli gli stanziamenti destinati alle finalità in esame, al fine di adeguarli al piano dei conti integrato e garantire così la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, anche prevedendo l'istituzione di nuovi capitoli, ferma restando la spesa complessivamente prevista per ciascun capitolo (comma 3);
- d) destinazione delle risorse del Fondo regionale per gli interventi di parte corrente conseguenti alla dichiarazione dello stato di crisi e di emergenza di cui all'art. 3 della legge regionale n. 13 del 2020 — per un importo non inferiore a 5.000 migliaia di euro — al finanziamento anche di interventi, da attuare per il tramite di IRFIS-FinSicilia S.p.a., volti a sostenere le attività di gestione degli stabilimenti balneari e delle altre attività economiche ricadenti sui litorali dove si sono verificati gli eventi meteo avversi dei giorni 19, 20 e 21 gennaio 2026 (comma 4).

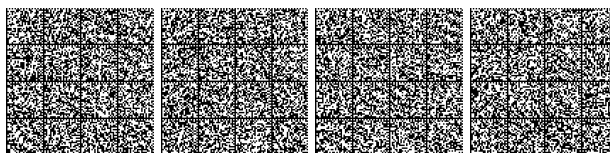
A tal fine, sul piano operativo, viene istituito un apposito plafond nell'ambito del Fondo Sicilia di cui all'art. 2 della legge regionale n. 1 del 2019, la cui disciplina attuativa viene rinviata ad un successivo decreto del Dirigente generale del Dipartimento regionale delle attività produttive (comma 5), con l'ulteriore previsione secondo cui il Dipartimento regionale della protezione civile, su richiesta del menzionato Dipartimento regionale delle attività produttive, è comunque autorizzato a trasferire le risorse stanziare, comprensive degli oneri di gestione, alla citata IRFIS-FinSicilia S.p.a., che provvederà in concreto ad effettuare i pagamenti in favore dei beneficiari (comma 6).

La norma oggetto di censura si inserisce in tale contesto normativo, disponendo che, fino al 31.12.2026, i beneficiari dei suddetti interventi possano percepire le risorse finanziarie in esame anche in assenza del requisito della regolarità contributiva, in deroga a quanto disposto in materia dal legislatore statale.

Tale disposizione, quindi, si pone in palese contrasto con la normativa nazionale che condiziona la percezione di contributi, così come l'affidamento di contratti pubblici, alla regolare posizione contributiva dell'operatore economico nei confronti degli enti previdenziali e assicurativi.

In dettaglio, nella materia in esame, vengono in rilievo:

- a) l'art. 2 del decreto-legge n. 210 del 2002, convertito con modificazioni dalla legge n. 266 del 2002, secondo cui le imprese che risultano affidatarie di appalti pubblici (comma 1), così come quelle che gestiscono servizi e attività in convenzione o in concessione con un ente pubblico (comma 1-*bis*), sono tenute – a pena di revoca dell'affidamento o della concessione e a pena di decadenza dalla convezione – a presentare all'Amministrazione la certificazione relativa alla propria regolarità contributiva rilasciata dagli enti competenti (comma 2);
- b) l'art. 1, comma 1175, della legge n. 296 del 2006, secondo cui, a decorrere dal 1° luglio 2007, i benefici previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale sono subordinati — *inter alia* — al possesso, da parte dei datori di lavoro, del «documento unico di regolarità contributiva»;
- c) l'art. 31, commi 3, 8-*bis* e 8-*ter*, del decreto-legge n. 69 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 98 del 2013, secondo cui alla erogazione di «sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici di qualunque genere», per i quali sia prevista l'acquisizione del «documento unico di regolarità contributiva», valido per la durata di centoventi giorni dalla data del rilascio (comma 8-*ter*), si applica il comma 3 del medesimo art. 31 (comma 8-*bis*), il quale — nel caso di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture — prevede che, ove risulti una inadempienza contributiva, il relativo importo sia trattenuto dalla Stazione appaltante per essere successivamente versato direttamente agli enti previdenziali e assicurativi;



d) gli articoli 94 e seguenti del decreto-legislativo n. 36 del 2023, che annoverano tra le cause di esclusione dalle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici anche la violazione degli obblighi relativi al pagamento dei contributi previdenziali; nonché,

e) gli articoli 9, 17 e 18 del decreto-legislativo n. 184 del 2025, che — in luogo della precedente normativa settoriale in materia di incentivi economici alle imprese, abrogata dall'art. 24 del medesimo decreto legislativo — individuano l'assenza del requisito della regolarità contributiva quale causa di esclusione degli operatori dai procedimenti amministrativi relativi alle misure di aiuto (art. 9, comma 1, lettera d). Le amministrazioni sono tenute ad accertare d'ufficio la sussistenza di tale causa di esclusione mediante l'acquisizione del «DURC» presso gli enti competenti (art. 18, comma 3, lettera b). Peraltro, tale verifica è prevista anche in sede di erogazione del contributo per consentire il cd. «intervento sostitutivo» mediante trattenuta dell'importo corrispondente all'inadempienza contributiva e suo successivo versamento in favore degli Enti previdenziali e assicurativi (art. 18, comma 4), ferma restando la rilevanza di tale circostanza anche ai fini della revoca delle agevolazioni concesse (art. 17, comma 2, lettera i).

Tali disposizioni, dunque, prevedono il requisito della regolarità contributiva, non solo per ottenere l'aggiudicazione di un contratto pubblico oppure la gestione di un servizio o di una attività in convenzione o in concessione, ma anche per conseguire contributi e, in genere, ausili finanziari, a valere su risorse pubbliche, prevedendo: da un lato, l'esclusione degli operatori economici che ne siano privi; e, dall'altro, la revoca o la decadenza dei provvedimenti adottati in favore dei medesimi, fatta comunque salva l'attivazione del già citato «intervento sostitutivo» mediante trattenuta dell'importo corrispondente all'inadempienza contributiva da versare direttamente in favore degli enti previdenziali e assicurativi.

Ebbene, come chiarito ormai da tempo da codesta Ecc.ma Corte, la finalità perseguita dal requisito della regolarità contributiva da accertare mediante «DURC» è evidentemente quella della «tutela del lavoro regolare e della salvaguardia dei relativi diritti di previdenza e assistenza», con evidenti riflessi anche sulla «tutela della concorrenza» (cfr. sentenza n. 141 del 2020).

Sicché, non vi è alcun dubbio che la normativa statale sopra menzionata, cui la Regione ha inteso espressamente derogare, trovi il proprio fondamento giuridico nei titoli di competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma 2, lettere e) ed o), della Costituzione, che menzionano — rispettivamente — a materia della «tutela della concorrenza» (lettera e) e quella della «previdenza sociale» (lettera o). Di qui, l'illegittimità costituzionale della norma oggetto di censura, laddove ha introdotto — nell'ambito dell'ordinamento giuridico regionale — una deroga, formulata peraltro in termini estremamente generici e indifferenziati, alla citata normativa nazionale, adottata dallo Stato in materie che — come detto — la Costituzione riserva alla competenza legislativa esclusiva del medesimo.

Tale deroga, inoltre, non trova alcun fondamento normativo nello Statuto speciale di autonomia della Regione Siciliana, approvato con il regio decreto-legge 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Difatti, se è vero che il menzionato Statuto attribuisce alla Regione Siciliana la competenza legislativa esclusiva in materia di «lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale» (art. 14, lettera g) e quella concorrente in materia di «legislazione sociale: rapporti di lavoro, previdenza ed assistenza sociale, osservando i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato» (art. 17, lettera f), nonché in materia di «assunzione di pubblici servizi» (art. 17, lettera h), è altrettanto vero che l'esercizio della prima si deve, comunque, svolgere nel rispetto delle norme statali di «riforma economico-sociale»; mentre, l'esercizio della seconda è ulteriormente vincolata al rispetto «dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato». Di conseguenza, si ritiene che anche le norme dello Statuto speciale di autonomia precludano l'introduzione di deroghe alle citate norme statali in materia di «regolarità contributiva», essendo la *ratio* delle medesime proprio quella di garantire la «tutela del lavoro regolare» e salvaguardare «i relativi diritti di previdenza e assistenza» con riflessi sulla «tutela della concorrenza», che codesta Ecc.ma Corte ha già ricondotto ai citati limiti posti dallo stesso Statuto di autonomia all'esercizio delle competenze legislative da parte della Regione Siciliana (cfr. sentenza n. 16 del 2021).

Pertanto, il Presidente del Consiglio dei ministri, con riserva di illustrare e sviluppare anche in prosieguo i suddetti motivi di ricorso, confida sin d'ora nell'accoglimento delle seguenti



CONCLUSIONI

Voglia codesta Ecc.ma Corte dichiarare costituzionalmente illegittimo e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati, l'art. 1, comma 7, della legge regionale n. 3 del 30 gennaio 2026, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale della Regione Siciliana del 2 febbraio 2026 — Parte I n. 6, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 27 marzo 2026.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. l'attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 27 marzo 2026, della determinazione di impugnare la legge della Regione Siciliana n. 3 del 30 gennaio 2026.

2. la copia della legge regionale impugnata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale della Regione Siciliana del 2 febbraio 2026 — Parte I n. 6.

Roma, 30 marzo 2026

L'Avvocato dello Stato: FEOLA

26C00072

N. 56

*Ordinanza del 2 gennaio 2026 del Consiglio di Stato
sul ricorso proposto da Cristina Arcidiaco e altri contro il Ministero dell'interno*

Polizia – Polizia di Stato – Conseguimento per i vincitori dei concorsi banditi entro il 2017, il 2018 e il 2019, della nomina a vice sovrintendente tecnico nell'ordine determinato dalla graduatoria finale del corso di formazione tecnico-professionale, della durata non superiore a tre mesi e non inferiore a un mese, con decorrenza giuridica ed economica dal giorno successivo alla data di conclusione del rispettivo corso di formazione tecnico-professionale – Denunciata previsione che non consente la decorrenza giuridica retroattiva alla data delle vacanze in organico per i suddetti concorsi.

- Decreto legislativo 5 ottobre 2018, n. 126 (Disposizioni integrative e correttive, a norma dell'articolo 8, comma 6, della legge 7 agosto 2015, n. 124, al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante: «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»), art. 14, comma 1, lettera n), che ha modificato l'art. 2, comma 1, lettera ll), del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 (Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE

(SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 7999 del 2024, proposto da Cristina Arcidiaco, Rosa Cortese, Stefania Keller, Marina Luciani, Valerio Mandricardo, Ezio Marinaro, Fortunato Mastranza, Mara Puleggi, Gabriella Rosone, Paola Schiaramazzi, Anna Verzillo e Rosario Marcelli quale coniuge nonché erede diretto della defunta Anna Benassi, rappresentati e difesi dall'avvocato Giacomo Sgobba, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;



contro

Ministero dell'interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Giuliano Mazzoni, non costituito in giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Prima-*Quater*) n. 5839/2024, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno; Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 dicembre 2025 il Cons. Thomas Mathà e udito per le parti appellanti l'avvocato Giacomo Sgobba;

1. La signora Cristina Arcidiaco e 11 altri appartenenti alla Polizia di Stato hanno appellato (n.r.g. 7999/2024) la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Prima *Quater*) n. 5839/2024, che, rigettando il loro ricorso (n.r.g. 150/2020), ha confermato la legittimità dell'operato dell'Amministrazione laddove ha previsto come decorrenza giuridica ed economica la data di conclusione del corso formativo di un mese per vice sovrintendenti tecnici nell'ambito del concorso da loro vinto anziché dalla data di disponibilità delle rispettive vacanze organiche [1.1.2007, o, in subordine, 1.1.2017, data finale indicata dall'art. 2, comma 1, lettera *ll*), del decreto legislativo 29.07.2017, n. 95].

2. Nel ricorso di primo grado i ricorrenti avevano dedotto un unico articolato motivo: violazione e falsa applicazione dell'art. 20-*quater* del decreto del Presidente della Repubblica 24/04/1982, n. 337 - violazione e falsa applicazione del decreto del Capo della Polizia datato 29/12/2017, pubblicato nel Bollettino Ufficiale del personale del Ministero dell'interno, supplemento straordinario del 03/01/2018 – eccesso di potere per sviamento, disparità di trattamento – ingiustizia manifesta – violazione del principio del legittimo affidamento – violazione degli articoli 3 – 51 – 76 – 97 della Costituzione.

3. Con la sentenza appellata, il Tribunale amministrativo regionale ha osservato che la pubblica amministrazione aveva agito coerentemente con la normativa primaria che è stata applicata correttamente ai ricorrenti, avendo la legge previsto espressamente tale circostanza a tutti i concorsi straordinari (anche quelli banditi prima della pubblicazione del decreto legislativo n. 126/2018).

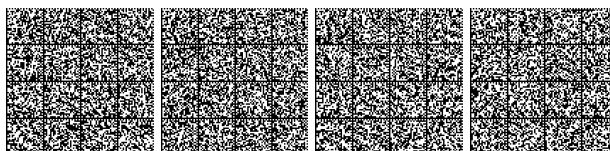
A prosiegua il Tribunale amministrativo regionale ha ritenuto infondata la questione della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *ll*), del decreto legislativo n. 95/2017, in quanto:

a) la procedura selettiva rientrava tra le misure straordinarie nell'ambito del riordino delle carriere della Polizia di Stato e aveva consentito l'accesso al ruolo dei sovrintendenti tecnici mediante un procedimento diverso (da quello ordinario) per modalità di espletamento, criteri di selezione e requisiti di partecipazione ed anche in sovrannumero rispetto alle dotazioni organiche;

b) non vi era una situazione di legittimo affidamento alla retrodatazione, alla luce della procedura straordinaria e del non sicuro riferimento all'art. 20-*quater*, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica n. 337/1982 ai fini della decorrenza giuridica (richiamando solo genericamente nelle premesse tale norma) ed alla natura transitoria della normativa, fattori, unitariamente considerati, rendevano prevedibile un intervento correttivo del legislatore;

c) la scelta legislativa non era discriminatoria e irragionevole e non violava i principi di cui agli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione, proprio per la natura straordinaria del concorso ed in quanto il legislatore non aveva alcun dovere di prevedere anche per queste procedure la retrodatazione;

d) la censura della violazione dell'art. 76 della Costituzione (violazione dei criteri direttivi della legge delega) era generica e comunque infondata secondo il TAR, in quanto la delega non escludeva il potere del legislatore delegato di prevedere nell'ambito del riordino disposizioni transitorie speciali, che erano articolate in maniera coerente e logica.



4. Gli appellanti hanno dedotto i seguenti motivi.

4.1. «Erroneità della sentenza per violazione e falsa applicazione dell'art. 20-*quater* del decreto del Presidente della Repubblica 24/04/1982 n. 337 - violazione e falsa applicazione del decreto del Capo della Polizia datato 29/12/2017, pubblicato nel Bollettino Ufficiale del personale del ministero dell'interno, supplemento straordinario ¼ del 03/01/2018 - eccesso di potere per sviamento, disparità di trattamento - ingiustizia manifesta - violazione del principio del legittimo affidamento - violazione degli articoli 3 - 51 - 76 - 97 della Costituzione.»

Gli appellanti criticano la sentenza del Tribunale amministrativo regionale che avrebbe erroneamente ritenuto corretta l'applicazione retroattiva al concorso del 2017 della norma introdotta dal decreto legislativo n. 126/2018, la quale prevede che la decorrenza giuridica ed economica della nomina dei vice sovrintendenti tecnici decorra dal giorno successivo alla conclusione del corso di formazione (23 febbraio 2019), anziché dal 1° gennaio dell'anno successivo alla vacanza di organico, come stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 337/1982. Il Tribunale amministrativo regionale avrebbe ammesso che il concorso era stato bandito prima dell'entrata in vigore del correttivo, ma ha ritenuto applicabile la norma sopravvenuta, violando il principio *tempus regit actum*. Le norme cristallizzate nel bando vincolerebbero la procedura e non potrebbero essere modificate da disposizioni sopravvenute. I candidati avrebbero avuto aspettative fondate di retrodatazione, in base alla normativa vigente al momento del bando.

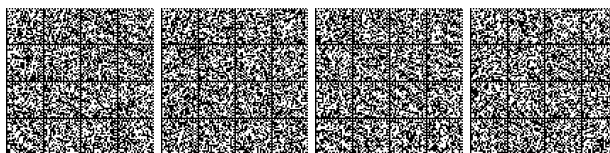
4.2. «Sotto diverso profilo, erroneità della sentenza gravata per violazione e falsa applicazione dell'art. 20-*quater* del decreto del Presidente della Repubblica 24/04/1982 n. 337 - eccesso di potere per sviamento, disparità di trattamento - ingiustizia manifesta - violazione del principio del legittimo affidamento - violazione degli articoli 3 - 51 - 76 - 97 della Costituzione.»

Secondo la tesi degli appellanti il rigetto da parte del Tribunale amministrativo regionale della richiesta di sollevare la questione di legittimità costituzionale sull'art. 2, comma 1, lettera *l*), del decreto legislativo n. 95/2017, come modificato dall'art. 14, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo n. 126/2018 sarebbe errato. Il Tribunale amministrativo regionale avrebbe erroneamente ritenuto la questione infondata, basandosi sulla natura straordinaria della procedura, senza considerare che la norma sopravvenuta inciderebbe su diritti costituzionalmente garantiti. Il correttivo del 2018 avrebbe stabilito che la decorrenza giuridica ed economica della nomina dei vincitori dei concorsi 2017-2019 decorra dal giorno successivo alla conclusione del corso di formazione, derogando al principio dell'annualità previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 337/1982. La disposizione sarebbe da considerare una legge-provvedimento, con effetti limitati e concreti, lesiva degli articoli 3, 51, 76 e 97 della Costituzione, poiché introdurrebbe una evidente disparità di trattamento e comprimerebbe diritti senza giustificazione ragionevole. Le leggi-provvedimento sarebbero ammesse solo se rispettose dei principi di ragionevolezza e non arbitrarietà, in caso contrario sarebbero soggette a scrutinio rigoroso della Corte costituzionale. Pertanto gli appellanti chiedono la rimessione degli atti alla Corte costituzionale, poiché la questione sarebbe rilevante e non manifestamente infondata, per garantire il rispetto dei principi di uguaglianza, buon andamento e legittima aspettativa.

4.3. «Sotto diverso profilo, erroneità della sentenza impugnata per difetto di motivazione, contraddittorietà ed ingiustizia manifesta.»

A prosieguo gli appellanti criticano la sentenza del Tribunale amministrativo regionale che avrebbe negato la disparità di trattamento tra i vincitori del concorso per vice sovrintendenti tecnici e quelli del ruolo ordinario. In passato, i vincitori dei concorsi per il ruolo tecnico (negli anni 2001, 2007, 2011, 2014) avrebbero ottenuto la decorrenza giuridica retroattiva alla data delle vacanze di organico, mentre per il concorso 2017, a seguito del correttivo del decreto legislativo n. 126/2018, la decorrenza era stata fissata al giorno successivo alla conclusione del corso (23/02/2019). Il riordino delle carriere e il correttivo avrebbero creato un divario tra ruolo tecnico e ordinario, penalizzando i tecnici con una retrodatazione negata, mentre per il ruolo ordinario sarebbe stata mantenuta la regola favorevole. Gli appellanti avrebbero partecipato al concorso confidando nelle regole del bando e nella normativa vigente (art. 20-*quater* DPR 337/82), che prevedeva la retrodatazione, poi – secondo la loro prospettazione – illegittimamente modificata. L'art. 14 del decreto legislativo n. 126/2018 avrebbe derogato alla disciplina precedente, creando un'ingiustificata disparità e violando principi costituzionali (artt. 3, 51, 97 della Costituzione). Il bando, invece, avrebbe richiamato espressamente la regola della decorrenza giuridica dal 1° gennaio dell'anno successivo alle vacanze di organico, confermando l'aspettativa legittima degli appellanti.

4.4. «Sotto diverso ed ulteriore profilo, erroneità della sentenza per violazione dell'art. 76 della Costituzione - eccesso di potere per difetto di motivazione.»



Con l'ultimo motivo gli appellanti criticano il capo della sentenza che aveva respinto il profilo di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 76 della Costituzione (per violazione dei criteri direttivi della legge delega), richiamando le censure svolte nei motivi precedenti e sostenendo che il legislatore avrebbe travalicato il compito di riequilibrare la disparità tra i due ruoli.

5. Con sentenza n. 10348 del 2025 non definitiva, la Sezione ha respinto tutti i motivi diversi da quelli con i quali si censurava la sentenza per aver rigettato la richiesta di sollevare la questione di legittimità costituzionale, riservandosi la decisione su tali motivi.

6. Tanto premesso, diviene rilevante la questione di costituzionalità sollevata dagli appellanti. Essi invocano una disparità di trattamento verso chi ha potuto usufruire dei concorsi ordinari (prima e dopo l'adozione della disciplina del 2018) e che il solo elemento della natura straordinaria (e lo svolgimento del concorso per soli titoli) non potesse derogare alla retrodatazione della vacanza. Secondo la tesi attorea è stato patito nel corso degli anni un trattamento discriminatorio a favore del Ruolo Polizia (c.d. ordinario) ed anche a favore degli stessi appartenenti al Ruolo Tecnico che, solo per una questione temporale, si sono avvalsi della normativa di riferimento anteriore alla introduzione del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 e del decreto legislativo 28 febbraio 2001, n. 53 (c.d. correttivi) per la progressione di carriera, con conseguente assunzione di un trattamento economico adeguato. Il ruolo tecnico non avrebbe così raggiunto lo status «paritetico» delle progressioni di carriera che, invece, avrebbero ottenuto gli appartenenti al ruolo ordinario, ma avrebbe subito ingiustamente le determinazioni imposte dal riordino e dai correttivi.

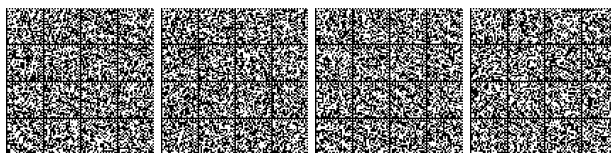
7. La norma contestata [art. 2, comma 1, lettera *ll*), del decreto legislativo n. 95/2017, come modificato dall'art. 14, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo n. 126/2018], nel testo vigente *ratione temporis*, applicata dal Ministero dell'interno nell'ambito della procedura di nomina dei vice sovrintendenti tecnici, recita: «alla copertura di 900 posti per l'accesso alla qualifica di vice sovrintendente tecnico del ruolo dei sovrintendenti tecnici, si provvede nei limiti dei posti complessivamente disponibili in organico alla data del 31 dicembre 2016, e nei limiti delle risorse disponibili per tale organico a legislazione vigente nell'ambito della dotazione organica di cui alla tabella A, allegata al decreto Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 337, nel testo vigente il giorno precedente alla data di entrata in vigore del presente decreto, mediante tre concorsi per titoli, di 300 posti ciascuno, espletati con modalità telematiche, da bandire entro il 30 dicembre 2017, 2018 e 2019, riservato al personale con qualifica di assistente capo tecnico, che, nel biennio precedente all'anno in cui vengono banditi i concorsi, non abbia riportato una sanzione disciplinare più grave della deplorazione e non abbia conseguito un giudizio complessivo inferiore a buono, garantendo agli stessi il mantenimento della sede di servizio. I vincitori dei concorsi banditi entro il 2017, il 2018 e il 2019, conseguono la nomina a vice sovrintendente tecnico nell'ordine determinato dalla graduatoria finale del corso di formazione tecnico-professionale, della durata non superiore a tre mesi e non inferiore a un mese, con decorrenza giuridica ed economica dal giorno successivo alla data di conclusione del rispettivo corso di formazione tecnico-professionale.»

8. La norma esclude *expressis verbis* l'estensione ai vice ispettori con funzioni di polizia del 'principio dell'annualità' della decorrenza giuridica della nomina (in riferimento al momento della *vacatio* dei rispettivi posti), prevedendo invece la decorrenza «dal giorno successivo alla data di conclusione del rispettivo corso di formazione tecnico-professionale». La disposizione non prevede, quindi, la retrodatazione dell'inquadramento dei vincitori dei vari concorsi espletati a cadenza annuale ed il tenore letterale della norma esclude in radice un'eventuale interpretazione costituzionalmente orientata.

9. Orbene, ove la norma in questione, in accoglimento dei dubbi di legittimità costituzionale che con la presente ordinanza si sollevano, venisse dichiarata incostituzionale nella parte in cui non prevede una retrodatazione al 1° gennaio dell'anno successivo in cui è accertata la carenza di organico o, in via di mero subordinate, al 1° gennaio 2017, le domande *in primis* formulate dagli appellanti risulterebbero fondate.

10. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo 5 ottobre 2018, n. 126 [che ha modificato l'art. 2, comma 1, lettera *ll*), del decreto legislativo 29 maggio, 2017, n. 95] in riferimento all'art. 3, commi primo e secondo, e all'art. 97, comma secondo, della Costituzione, il Collegio, come premesso, dubita della legittimità costituzionale della disposizione nella parte in cui non consente la retrodatazione per i concorsi degli anni 2017, 2018 e 2019 per vice sovrintendenti della Polizia di Stato.

11. In relazione al parametro costituzionale di cui all'art. 3, commi primo e secondo, della Costituzione, si osserva che la differente modalità di concorso per conseguire la promozione a vice sovrintendente non giustifica



il mantenimento di una diversa disciplina relativa alla retrodatazione degli effetti giuridici, prevista unicamente per i vincitori del concorso ordinario. Entrambe le procedure, sia quella ordinaria che quella straordinaria (prevista sostanzialmente per colmare i ritardi della PA a bandire i concorsi), rispondono all'esigenza di selezionare e far progredire in carriera il personale più idoneo. Ma mentre in via «ordinaria» tale accertamento è compiuto con lo svolgimento del concorso e relativo corso di formazione, è stato parallelamente previsto che la stessa pubblica amministrazione possa procedere tramite un concorso riservato al personale con qualifica di assistente capo tecnico, che, nel biennio precedente all'anno in cui vengono banditi i concorsi, non abbia riportato una sanzione disciplinare più grave della deplorazione e non abbia conseguito un giudizio complessivo inferiore a buono, garantendo agli stessi il mantenimento della sede di servizio.

Il Collegio osserva che il mantenimento del sopravvenuto differente regime della decorrenza degli effetti giuridici ed economici della promozione non sembra trovare giustificazione, nelle differenti modalità di conseguimento della stessa promozione, sostanziandosi, invero, in una disparità di trattamento e irrazionalità della previsione che finisce per sminuire e svilire la stessa *ratio* dell'istituto in esame. Sotto tale profilo sembra fondata la deduzione degli appellanti che lamentano una mancante progressione di carriera, un mancato affidamento della direzione di uffici, l'inadeguatezza del trattamento economico ed il disallineamento con gli omologhi sovrintendenti del ruolo ordinario. Sembra anche al Collegio che la parità di funzioni non giustifichi la rilevata disparità di trattamento attuata mediante la diversa decorrenza giuridica delle promozioni per concorso ordinario rispetto a quelle conseguite con il concorso interno (ma con requisiti peculiari). Con il meccanismo peculiare previsto dalla norma, il personale promosso (anche in soprannumero) per concorso interno degli anni 2017/2018/2019 si trova in concreto escluso, in ragione della differente disciplina della «retrodatazione» degli effetti giuridici per questi non operante, in una posizione in ruolo deteriore rispetto a chi partecipa a successivi concorsi indetti dalla stessa Amministrazione per la medesima qualifica, potendo questi ultimi beneficiare dell'introdotta *fictio iuris* della retrodatazione ai fini giuridici al 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui è stata accertata la carenza di organico: deteriore posizione in ruolo (nello svolgimento delle medesime funzioni) che incide sia nella progressione successiva (rilevando l'anzianità nel ruolo anche ai fini della progressione verticale nelle ulteriori procedure per accedere ai ruoli più alti), sia nell'applicazione degli ulteriori ordinari istituti amministrativi connessi allo *status* di dipendente della Polizia dello Stato.

12. In relazione al parametro costituzionale di cui all'art. 97, comma secondo, della Costituzione, si osserva che il mantenimento, a fronte della pregressa omogenea disciplina, di una differenza nella decorrenza degli effetti giuridici tra le due ipotesi di promozione alla medesima qualifica superiore, ha il potenziale di rappresentare un sostanziale svuotamento dell'istituto in parola e quindi una palese violazione del principio di efficienza, imparzialità e buon andamento della P.A.

13. Con sentenza della Corte costituzionale n. 224/2020 era già stato accertato, nell'ambito di una simile questione sulla retrodatazione della promozione alla qualifica superiore per merito straordinario in favore degli agenti, agenti scelti e assistenti della Polizia di Stato *ex art.* 71 del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982, che «non è legittimo – perché il necessario rispetto del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) non lo consente – lo “scavalco” determinato dalla retroattività «giuridica» nella qualifica riconosciuta – come trattamento in sé più favorevole, introdotto dal legislatore proprio nell'esercizio di quella discrezionalità già sopra ricordata – solo ai vice sovrintendenti che hanno superato le procedure selettive interne. In questi termini e limiti, ciò ridonda in ingiustificata disparità di trattamento e violazione del principio di eguaglianza (*ex plurimis*, sentenze n. 85 del 2020, n. 155 del 2014, n. 108 del 2006, n. 340 e n. 136 del 2004). 7.– Inoltre nella fattispecie in esame – nella quale la denunciata disciplina differenziata dà luogo, come si è detto, a un trattamento diverso e meno favorevole per i vice sovrintendenti promossi per merito straordinario rispetto a quelli che successivamente hanno avuto accesso alla medesima qualifica per concorso – la violazione del principio di eguaglianza si accompagna anche a quella dell'art. 97 Cost. (sentenze n. 243 del 2005 e n. 250 del 1993). La norma censurata comporta, infatti, che l'amministrazione, in ragione del meccanismo della retrodatazione nell'anzianità giuridica della qualifica limitata ai vice sovrintendenti nominati per concorso, finisce per trattare in modo arbitrariamente diverse situazioni simili, ossia quelle di vice sovrintendenti che sono stati nominati con decorrenze giuridiche differenti a seconda delle modalità di accesso alla qualifica. Ciò in violazione del principio di imparzialità, che deve connotare l'azione dell'amministrazione pubblica. 8.– La ritenuta ingiustificatezza della disciplina differenziata e del conseguente “scavalco” da parte dei vice sovrintendenti, che hanno avuto accesso alla qualifica per concorso o procedura selettiva, rispetto a quelli già prima promossi nella medesima qualifica per merito straordinario, trova riscontro e conferma nella circostanza che l'“ingiustizia” è stata avvertita dallo stesso legislatore, il quale,



come già evidenziato, per il futuro ha dettato, nell'art. 3, comma 1, lettera g), numero 1), del decreto legislativo n. 172 del 2019, la già richiamata regola del comma 2-bis dello stesso art. 24-*quater* del decreto del Presidente della Repubblica n. 335 del 1982; regola che consente ai vice sovrintendenti promossi per merito straordinario di accedere, al fine di beneficiare di una decorrenza giuridica più favorevole, ai concorsi e alle selezioni previste per la medesima qualifica già posseduta. Ciò connota anche di specialità la fattispecie qui esaminata rispetto a quelle interessate in passato da altri meccanismi di allineamento dell'anzianità di servizio che, in situazioni diverse, il legislatore ha ritenuto di abbandonare abrogandoli (sentenza n. 24 del 2018).»

14. Successivamente la Consulta ha rilevato, nella sentenza n. 75 del 2024, in un caso che riguardava il medesimo istituto giuridico nell'ordinamento della Polizia Penitenziaria, che «la diversità dei percorsi, ordinario e straordinario, di accesso alla qualifica superiore si ricompone alla fine, ossia al completamento delle due fattispecie con la nomina a vice sovrintendente, una volta intervenuta la quale si ha che tutti i vice sovrintendenti posseggono la medesima qualifica senza che la diversità di accesso alla stessa consenta una differenziazione tale da collocare in una posizione più o meno elevata gli uni rispetto agli altri. Questa parificazione comporta che, allorché il completamento della fattispecie di nomina si perfezioni in momenti distinti, non possa esserci una differenziazione penalizzante per chi abbia conseguito la qualifica in un momento anteriore rispetto a chi l'abbia ottenuta dopo. Ossia, nello specifico, la decorrenza giuridica dell'anzianità di chi accede (per concorso) alla qualifica di vice sovrintendente in un momento successivo non può precedere quella di chi tale qualifica già possiede (per merito straordinario) da un momento anteriore (ancora, sentenza n. 224 del 2020). Viola, dunque, il principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. lo “scavalco” determinato dalla retroattività “giuridica” nella qualifica, riconosciuta come trattamento più favorevole solo ai vice sovrintendenti che hanno superato le procedure selettive e i concorsi interni, ossia che hanno avuto accesso alla qualifica superiore mediante il sistema ordinario di progressione nella carriera (sempre sentenza n. 224 del 2020). 6.– Inoltre, nella fattispecie in esame la violazione del principio di eguaglianza si accompagna anche a quella dell'art. 97 Cost. (sentenze n. 243 del 2005 e n. 250 del 1993), perché la denunciata disciplina differenziata dà luogo, come si è detto, a un trattamento diverso e meno favorevole per i vice sovrintendenti promossi per merito straordinario rispetto a quelli che successivamente hanno avuto accesso alla medesima qualifica per concorso.»

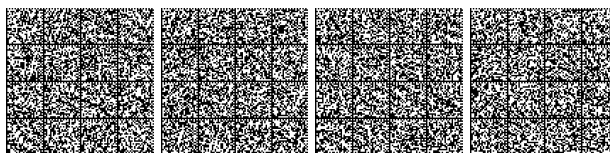
15. Non sembra invece essere manifestamente fondata l'illegittimità della norma *de qua* rispetto ai parametri indicati dagli articoli 24, 51, 76 e 113 della Costituzione in quanto:

- rispetto all'art. 24 della Costituzione, che garantisce a tutti i cittadini la possibilità di difendersi in giudizio, l'art. 14, comma 1, lettera n), del decreto legislativo n. 126/2018 introduce modifiche organizzative e funzionali all'interno delle Forze di polizia, senza incidere su diritti soggettivi o procedimenti giudiziari. Quindi, non pregiudica la capacità di agire in giudizio o di difendersi;

- rispetto all'art. 51 della Costituzione, che sancisce la parità tra cittadini, eliminando ogni discriminazione, si sottolinea che il citato art. 14 apporta regole uniformi di inquadramento e progressione per tutto il personale delle Forze di polizia, senza gerarchie arbitrarie né criteri discriminatori.

È stata seguita la procedura legislativa corretta (decreto legislativo su delega), rispettando equamente le categorie coinvolte, in linea con l'equilibrio tra generi e funzioni previsto dall'art. 51;

- il decreto legislativo n. 126/2018 sembra essere stato adottato in conformità all'art. 76 Cost., a seguito di legge di delega chiara e conforme [art. 8, comma 1, lettera a), legge 7 agosto 2015, n. 124]. Come noto, la Costituzione prevede che la delega legislativa sia esercitata entro limiti precisi: durata limitata, oggetto definito e principi/criteri direttivi stabiliti dal Parlamento. Nell'atto delegante (legge delega e articoli successivi), sono indicati esplicitamente oggetto (riordino ruoli forze di polizia), criteri direttivi e termine di esercizio della delega, assicurando la piena corrispondenza all'art. 76. La delega riguarda la riorganizzazione delle forze di polizia, con ambito ben circoscritto, evitando così ambiguità interpretative sull'ambito dell'intervento. La norma prevede l'adozione del decreto entro un termine temporale preciso, garantendo che l'intervento sia limitato nel tempo, secondo quanto stabilito dalla Costituzione. La legge delega definisce linee guida chiare, tanto sui profili strutturali (come inquadramenti, progressioni) quanto sui contenuti discrezionali (omogeneità tra corpi, coerenza delle procedure, rispetto dei requisiti di pubblicità e motivazione). Ciò rispetta il dettato costituzionale: la delega deve indicare principi e criteri direttivi, superando il rischio di eccesso di delega. L'art. 76 tutela la funzione legislativa del Parlamento, delegata solo in via eccezionale e con limiti precisi. Ad avviso del Collegio il decreto legislativo n. 126/2018 ha rispettato i parametri: approvazione parlamentare della legge di delega; contenuto dettagliato; nessuna delega al singolo ministro né contenuti generici; adozione del decreto dal Governo in Consiglio dei ministri,



e successiva emanazione da parte del Presidente della Repubblica. Il caso in questione non presenta tali caratteri di criticità, emergendo nella delega una chiara definizione dell'oggetto e dei criteri direttivi puntuali nonché un termine certo;

- infine, per quanto riguarda l'art. 113 della Costituzione (garanzia del giudice naturale e controllo giurisdizionale), il Collegio osserva che le modifiche introdotte dal citato art. 14 riguardano esclusivamente l'assetto organizzativo interno delle Forze di polizia, senza eliminare o limitare i canali di controllo giurisdizionale.

16. In conclusione, ai fini del decidere, è rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, che con la presente ordinanza viene rimessa alla Corte costituzionale, in ordine all'art. 14, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 5 ottobre 2018, n. 126 [che ha modificato l'art. 2, comma 1, lettera ll), del decreto legislativo 29 maggio, 2017, n. 95], per violazione degli articoli 3, primo e secondo comma, e 97, secondo comma, della Costituzione.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), non definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, visti l'art. 134 Cost., l'art. 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87:

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 14, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 5 ottobre 2018, n. 126 [che ha modificato l'art. 2, comma 1, lettera ll), del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95] in relazione agli articoli 3, commi primo e secondo, e 97, comma secondo, Cost., nei termini indicati in motivazione;*

b) *dispone la sospensione del presente giudizio e ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

Ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito ed in ordine alle spese.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Dario Simeoli, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere

Thomas Mathà, Consigliere, Estensore

Il Presidente: VOLPE

L'Estensore: MATHÀ



n. 57

*Ordinanza del 12 marzo 2026 della Corte d'appello di Firenze
nel procedimento penale a carico di G. P.*

Reati e pene – Cause di non punibilità – Particolare tenuità del fatto – Omessa previsione che l'offesa non possa essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341-bis cod. pen.), quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.

– Codice penale, art. 131-bis, terzo comma, numero 2.

CORTE D'APPELLO DI FIRENZE

I SEZIONE PENALE

Ordinanza di rimessione questione di costituzionalità alla Corte costituzionale art. 23, legge 11 marzo 1953, 87

La Corte d'Appello di Firenze riunita in camera di Consiglio in data 12 marzo 2026 in persona dei signori magistrati:

dott. Giovanni Perini - Presidente;

dott. Rosario Lupo - consigliere estensore;

dott.ssa Maria Teresa Scinicariello - consigliere;

all'esito dell'udienza dibattimentale nel procedimento a carico di P. G. nato a... il..., residente a..., assistito e difeso di fiducia dall'avv. Alessandro Mencarelli del Foro di Pistoia, imputato del reato di cui all'art. 341-bis c.p.,

sentite le parti pronuncia la seguente

ORDINANZA

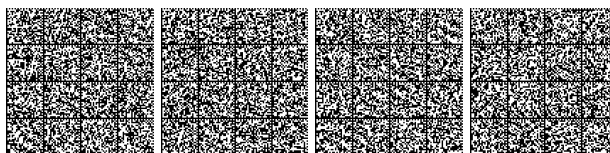
1. All'esito del dibattimento, con sentenza emessa dal Tribunale di Pistoia in data 13 febbraio 2023, P. G. veniva assolto dall'accusa a suo carico in relazione al delitto di cui all'art. 341-bis c.p. e alla contravvenzione prevista dall'art. 651 c.p. per particolare tenuità del fatto, ex art. 131-bis c.p.

Secondo il profilo fattuale ricostruito nella sentenza, emerge che il... gli agenti della Questura di Pistoia durante un servizio di Volante avevano notato alla fermata del bus nella... due persone litigare, una delle quali veniva poi identificata nel prevenuto, già noto alle Forze di polizia.

Intervenuti, gli operanti avevano chiesto i documenti al predetto che si rifiutava ed inveiva contro gli agenti, con le parole di cui al capo di imputazione («non vi dico un cazzo... mi sto rompendo il cazzo... brutti mongoloidi...»), avvicinandosi agli operatori mimando di sferrare un colpo contro di loro con la mano destra alzata, tutto alla presenza delle persone in attesa della corsa del bus; dopodiché l'uomo aveva seguito senza rimostranze gli agenti negli uffici per i controlli di rito.

Rispetto a questi fatti P. aveva spiegato che al momento era molto arrabbiato per motivi di lavoro e se l'era presa con gli agenti, ai quali aveva successivamente manifestato le sue scuse.

Il giudice, rilevato che P. (gravato da alcuni precedenti penali, l'ultimo del..., con alle spalle un passato di tossicodipendenza da cui stava tentando di uscire), nel corso dell'esame aveva manifestato le scuse al Sovrintendente T. che lo aveva identificato sul posto, ha ritenuto che l'offesa potesse essere ritenuta tenue, così da rientrare nell'ambito applicativo della causa di non punibilità.



Non ostante al riconoscimento della causa di non punibilità sono stati ritenuti i precedenti, non specifici, a carico dell'imputato, individuati in sette condanne per reati prevalentemente legati alla tossicodipendenza, condanne ritenute non dimostrative di serialità criminosa significativa della particolare intensità del dolo, considerato anche il lasso temporale intercorso con i fatti oggetto del presente procedimento.

2. Avverso la sentenza ha proposto appello il Procuratore della Repubblica di Pistoia deducendo il vizio di violazione di legge in relazione all'art. 131-*bis* c.p., posto che il dettato normativo della disposizione citata escludeva espressamente che l'offesa potesse essere ritenuta tenue nel caso dell'art. 341-*bis* c.p., quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.

L'appellante chiedeva quindi la riforma della sentenza di primo grado, in relazione al solo reato di cui all'art. 341-*bis* c.p. (capo 1 della rubrica), con condanna dell'imputato alla pena di giustizia.

3. Nel corso dell'udienza del 3 febbraio 2025 sia il Procuratore Generale che la difesa, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 172 del 2025 nel frattempo intervenuta, chiedevano che venisse sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, comma 3 n. 2 c.p. nella parte in cui prevede che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità per il delitto previsto dall'art. 341-*bis* c.p. quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di Pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.

Rinviata l'udienza alla data odierna, reiterata dalle parti la richiesta di sollevare questione di legittimità costituzionale la Corte

OSSERVA

quanto segue

La norma censurata ha avuto una evoluzione legislativa alquanto frastagliata e complessa.

L'istituto della esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto è stato introdotto, aggiungendo nel testo del codice penale l'art. 131-*bis* c.p., dall'art. 1, decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28.

Come detto, nel tempo si sono susseguiti vari interventi legislativi che hanno modificato anche profondamente il contenuto dell'art. 131-*bis* c.p.

La norma nell'attuale formulazione prevede al primo comma che nei reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel minimo ai due anni di reclusione, ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena, la punibilità è esclusa quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, valutate ai sensi dell'art. 133, primo comma, c.p., l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale.

Secondo il successivo comma 2 l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità, ai sensi del primo comma, quando l'autore ha agito per motivi abietti o futili, o con crudeltà, anche in danno di animali, o ha adoperato sevizie o, ancora, ha profittato delle condizioni di minorata difesa della vittima, anche in riferimento all'età della stessa, ovvero quando la condotta ha cagionato o da essa sono derivate, quali conseguenze non volute, la morte o le lesioni gravissime di una persona.

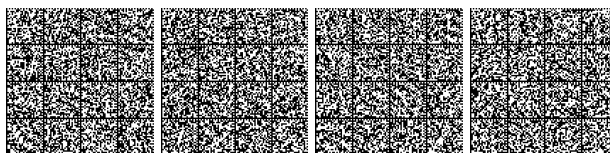
Il terzo comma prevede che l'offesa non può altresì essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede:

1) per delitti, puniti con una pena superiore nel massimo a due anni e sei mesi di reclusione, commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive;

2) per i delitti previsti dagli articoli 336, 337 e 341-*bis*, quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni, nonché per il delitto previsto dall'art. 343;

3) per i delitti, consumati o tentati, previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, 320, 321, 322, 322-*bis*, 391-*bis*, 423, 423-*bis*, 558-*bis*, 582, nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5 e 5.1, e 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, 583, secondo comma, 583-*bis*, 593-*ter*, 600-*bis*, 600-*ter*, primo comma, 609-*bis*, 609-*quater*, 609-*quinquies*, 609-*undecies*, 612-*bis*, 612-*ter*, 613-*bis*, 628, terzo comma, 629, 644, 648-*bis*, 648-*ter*;

4) per i delitti, consumati o tentati, previsti dall'art. 19, quinto comma, della legge 22 maggio 1978, n. 194, dall'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, salvo che per i delitti di cui al comma 5 del medesimo articolo, e dagli articoli 184 e 185 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58;



4-bis) per i delitti previsti dalla sezione II del capo III del titolo III della legge 22 aprile 1941, n. 633, salvo che per i delitti di cui all'art. 171 della medesima legge;

4-ter) per i delitti consumati o tentati previsti dagli articoli 255-ter, 256, commi 1-bis, 3 e 3-bis, 256 bis e 259 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Il comportamento è abituale nel caso in cui l'autore sia stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza ovvero abbia commesso più reati della stessa indole, anche se ciascun fatto, isolatamente considerato, sia di particolare tenuità, nonché nel caso in cui si tratti di reati che abbiano ad oggetto condotte plurime, abituali e reiterate (quarto comma).

Ai fini della determinazione della pena detentiva prevista nel primo comma non si tiene conto delle circostanze, ad eccezione di quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale. In quest'ultimo caso ai fini dell'applicazione del primo comma non si tiene conto del giudizio di bilanciamento delle circostanze di cui all'art. 69 (quinto comma).

La disposizione del primo comma si applica anche quando la legge prevede la particolare tenuità del danno o del pericolo come circostanza attenuante (sesto comma).

Quanto alla possibilità di applicare l'istituto ai reati di cui agli articoli 336, 337 e 341-bis c.p. vi sono state nel tempo alcune modifiche legislative.

Come sintetizzato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 172 del 2025, nella previsione normativa originaria non erano previste le cosiddette eccezioni nominative, cioè in base al titolo di reato, ma era stabilito che l'offesa non potesse essere ritenuta di particolare tenuità quando l'autore avesse agito per motivi abietti o futili, o con crudeltà, anche in danno di animali, o avesse adoperato sevizie o profittato della minorata difesa della vittima, anche in riferimento all'età della stessa, o quando la condotta avesse cagionato, o dalla stessa fossero derivate, quali conseguenze non volute, la morte o le lesioni gravissime di una persona.

L'eccezione nominativa per i reati *ex* articoli 336, 337 e 341 del codice penale, ovvero, per la violenza o minaccia a un pubblico ufficiale, la resistenza a un pubblico ufficiale e oltraggio a pubblico ufficiale - è stata introdotta dall'art. 16, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge n. 53 del 2019, come convertito, con riferimento all'ipotesi in cui tali reati fossero commessi nei confronti di qualunque pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni.

Il riferimento generico al pubblico ufficiale è stato sostituito da quello specifico all'ufficiale o agente di pubblica sicurezza o polizia giudiziaria dall'art. 7, comma 1, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 173.

Tale divieto è stato confermato dall'art. 1, decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 decorrente dal 30 dicembre 2022 (c.d. Riforma Cartabia) che sopprimendo il secondo periodo del comma 2 ha peraltro introdotto un terzo comma, atto a disciplinare le ipotesi di esclusione applicativa della disciplina, già precedentemente previste, ma arricchite di nuove fattispecie, confermando al n. 2 la previsione - introdotta sin dalla legge 8 agosto 2019, n. 53 - secondo la quale l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità per i delitti previsti dagli articoli 336, 337 e 341-bis c.p., quando il fatto è commesso nei confronti «di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni», in luogo della precedente previsione del fatto commesso in danno di «un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni».

Pertanto, alla data di commissione del reato contestato a P. G. l'applicazione della causa di non punibilità *ex* art. 131-bis c.p. era esclusa nei casi di cui agli articoli 336, 337 e 341-bis, quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni; successivamente l'esclusione è stata confermata, in evidente continuità normativa, con riferimento alle ipotesi nelle quali il reato è stato commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni (art. 7, decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 convertito in legge 18 dicembre 2020, n. 173); divieto ancora confermato con l'aggiunta, nel testo di cui all'art. 131-bis c.p., del comma 3 ad opera dell'art. 1, decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, entrato in vigore il 30 dicembre 2022 (c.d. Riforma Cartabia).

Ne consegue che, effettivamente, come osservato dal P.M. appellante, il giudice di primo grado ha violato il dettato normativa, ostantivo al riconoscimento della causa di non punibilità, posto che il reato di oltraggio è stato commesso dal P. nei confronti di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria della Questura di Pistoia (ovviamente da qualificarsi pubblici ufficiali), nell'esercizio delle loro funzioni.



Nel frattempo è intervenuta la Corte costituzionale con la recente sentenza n. 172 del 2025 con la quale veniva dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, terzo comma, del codice penale, nella parte in cui si riferisce agli articoli 336 e 337 dello stesso codice.

Tale sentenza lascia vigente il divieto di applicazione dell'art. 341-*bis* c.p. dell'art. 131-*bis* c.p. (non essendo stata oggetto dell'ordinanza di rimessione analoga questione in relazione all'art. 341-*bis* c.p. evidentemente non contestato nel caso posto all'attenzione del giudice *a quo*).

Nella citata sentenza n. 172 la Corte veniva interpellata avendo sollevato il giudice remittente (Tribunale di Firenze in composizione monocratica), in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, terzo comma, del codice penale, nella parte in cui stabilisce che «l'offesa notz può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per i delitti previsti dagli articoli 336 e 337 dello stesso codice se il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni». Il Tribunale riteneva rilevante la questione essendo chiamato a giudicare la sussistenza di una ipotesi del reato di cui all'art. 336 c.p. primo comma, del codice penale, in cui in concreto il giudice *a quo* assumeva la sussistenza di elementi idonei all'applicazione dell'esimente della particolare tenuità, sia sotto il profilo soggettivo (si trattava di una donna incensurata, «di corporatura minuta», già affetta da «patologia oncologica») che oggettivo (ha agito con forza evidentemente modesta, «non per turbare il regolare svolgimento della manifestazione in corso, bensì al fine di partecipare alla stessa»).

A parere del rimettente, escludendo in modo assoluto l'applicazione della causa di non punibilità quando si procede per i delitti previsti dagli articoli 336 e 337 del codice penale commessi nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni, l'art. 131-*bis*, terzo comma, del codice penale violerebbe il principio di ragionevolezza sancito dall'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della comparazione con altri titoli di reato.

Riferendosi alla valutazione di non omogeneità dei *tertia comparationis* espressa dalla Corte nella sentenza n. 30 del 2021, che aveva respinto analoga censura, il giudice *a quo* dichiarava di «sottoporre nuovamente alla Corte la questione indicando diversi *tertia*» e, al proposito, segnalava, come fattispecie di gravità pari o maggiore rispetto a quella oggetto del giudizio principale, e tuttavia ammesse all'esimente *ex art.* 131-*bis* del codice penale: la violenza o minaccia a un corpo politico, amministrativo o giudiziario, prevista dall'art. 338, primo comma, del codice penale; la resistenza alla forza armata; prevista dall'art. 143 del codice penale militare di pace; la violenza o minaccia nei confronti di un dirigente scolastico o di un membro del personale della scuola, ovvero in danno degli esercenti le professioni sanitarie e attività ausiliarie, prevista dagli articoli 336, secondo comma, 337, 61, primo comma, numeri 11-*octies*) e 11-*novies*), del codice penale.

In definitiva, il giudice remittente si doleva di non poter riconoscere la causa di non punibilità riguardo all'imputazione ascritta a una donna incensurata, la quale avrebbe compiuto un gesto occasionale di violenza irrisoria nei confronti di un agente di polizia che le impediva di accedere, per motivi di capienza della struttura, al luogo di svolgimento di una manifestazione politica.

Riteneva la Corte la questione fondata nel merito dopo avere ricordato la sentenza n. 30 del 2021, con la quale aveva dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale per violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e finalismo rieducativo della pena, sollevate a proposito dell'esclusione della causa di non punibilità riguardo al delitto di resistenza a pubblico ufficiale e in cui si era osservato che da scelta legislativa di escludere dal campo di applicazione dell'esimente di tenuità il reato di resistenza a pubblico ufficiale non fosse manifestamente irragionevole, poiché viceversa corrisponde all'individuazione discrezionale di un bene giuridico complesso, ritenuto meritevole di speciale protezione», in quanto inclusivo sia del regolare funzionamento della pubblica amministrazione, sia della sicurezza e libertà di determinazione delle persone fisiche esercenti le pubbliche funzioni.

Si evidenziava, altresì, in detta sentenza, che «[i] *tertia* adottati dai rimettenti nella prospettiva dell'art. 3 della Costituzione» - ovvero, l'abuso d'ufficio, il rifiuto di atti d'ufficio e l'interruzione di pubblico servizio - «risultavano sprovvisti dell'omogeneità necessaria a impostare il giudizio comparativo», trattandosi di fattispecie delittuose che, «per quanto incidano anch'esse sul regolare funzionamento della pubblica amministrazione, non vedono tuttavia direttamente coinvolta la sicurezza e la libertà della persona fisica esercente la funzione pubblica, intesa quale soggetto passivo del reato».

Analoga questione, era stata dichiarata manifestamente infondata, con l'ordinanza n. 89 del 2022, rilevandosi che gli ulteriori *tertia*, indicati nei titoli di reato *ex* articoli 342 e 353 del codice penale, erano «palesamente eterogenei rispetto alla fattispecie delittuosa della resistenza a pubblico ufficiale, in quanto, da un lato, l'oltraggio a corpo politico, amministrativo o giudiziario non ha tra i suoi elementi costitutivi la violenza o la minaccia, dall'altro, la turbativa d'asta ha un'oggettività giuridica peculiare, circoscritta alle determinazioni negoziali della pubblica amministrazione».



Rilevava, peraltro, la Corte che «una cesura profonda nella disciplina della causa di non punibilità *ex art 131-bis* del codice penale è stata determinata dall'art. 1, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 ("Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari")», avendo tale riforma mutato il paradigma nella definizione dello spazio operativo dell'esimente, poiché ne ha traslato il limite dal massimo edittale di pena (non superiore a cinque anni di reclusione) al minimo (non superiore a due anni); ne è quindi derivata l'inclusione nell'area applicativa della causa di non punibilità di molti titoli di reato, con minimo edittale non superiore a due anni, che anteriormente erano dalla stessa esclusi a ragione del massimo edittale, superiore a cinque anni.

Questa estensione è stata bilanciata dall'introduzione di nuove eccezioni nominative, dettagliate nel novellato terzo comma dell'art. 131-*bis* del codice penale, il cui numero 2) ribadisce comunque l'eccezione anteriore per i delitti previsti dagli articoli 336 e 337 dello stesso codice, quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.

Per effetto della riforma del 2022, è entrato nel campo di applicazione dell'esimente di particolare tenuità il reato di violenza o minaccia a un corpo politico, amministrativo o giudiziario, poiché esso è punito dall'art. 338 del codice penale con la reclusione da uno a sette anni.

La comparazione tra le fattispecie *ex* articoli 336 e 337 del codice penale, da un lato, e quella *ex art. 338* del codice penale, dall'altro, evidenzia un profilo di manifesta irragionevolezza, quanto all'applicabilità della causa di non punibilità, esattamente colto dal giudice rimettente.

Rilevava, inoltre, la Corte che i reati di cui agli artt. 336, primo comma, e 337, primo comma, del codice penale, puniti con la reclusione da sei mesi a cinque anni, hanno quali elementi costitutivi l'uso della violenza o minaccia in danno del pubblico ufficiale e la finalità di alterazione dell'azione amministrativa e che i medesimi elementi sono propri della figura delittuosa di cui all'art. 338 del codice penale, con la specificità che la violenza o minaccia è qui rivolta ai danni di un'autorità pubblica costituita in collegio, il che giustifica una forbice edittale più severa, così nel minimo (un anno di reclusione), come nel massimo (sette anni).

Per effetto dell'art. 1, comma 1, della legge 3 luglio 2017, n. 105 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, a tutela dei Corpi politici, amministrativi o giudiziari e dei loro singoli componenti), questo trattamento sanzionatorio riguarda anche l'ipotesi in cui la condotta *ex art. 338* del codice penale sia tenuta contro singoli componenti del corpo politico, amministrativo o giudiziario, ma sempre in quanto il singolo è proiezione del collegio, quindi ancora in un contesto di maggiore gravità, rispetto alla fattispecie individuale di cui agli articoli 336 e 337 del codice penale.

La giurisprudenza di legittimità, infatti, collega la maggiore severità della pena di cui all'art. 338 del codice penale alla direzione della violenza o minaccia contro l'unità dell'organo pubblico collettivo (Corte di cassazione, Sezioni unite penali, sentenza 22 febbraio - 24 settembre 2018, n. 40981; poi, in senso analogo, sesta sezione penale, sentenza 27 aprile - 10 novembre 2023, n. 45506).

È, quindi, manifestamente irragionevole che la causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto sia ammessa per il reato più grave, in danno dell'agente pubblico collegiale, e viceversa esclusa per il reato meno grave, in danno dell'agente pubblico individuale.

Il legislatore stesso, attraverso la ricordata diversificazione degli estremi edittali, ha definito nei predetti termini comparativi la relazione tra le fattispecie considerate, e non può quindi, senza cadere in una manifesta incongruenza, disconoscerla agli effetti della particolare tenuità del fatto.

Tale rilievo non muta ove pure si consideri la sopravvenienza dell'art. 19, conuna *i*, lettere *a*) e *b*), del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario), convertito nella legge 9 giugno 2025, n. 80, che ha inserito negli articoli 336 e 337 del codice penale un comma finale laddove è previsto l'aumento della pena «fino alla metà» qualora il fatto di violenza o minaccia sia commesso nei confronti di - o per opporsi a, un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza.

Trattandosi di un'aggravante a effetto speciale, essa rileva ai fini della determinazione del minimo edittale per l'esimente di particolare tenuità (art. 131-*bis*, quinto comma, del codice penale), e tuttavia la stessa non è in grado di elevare il minimo di sei mesi, stabilito per i reati di cui agli articoli 336 e 337 del codice penale, oltre quello di un anno, stabilito per il reato di cui all'art. 338 dello stesso codice.

Perdura quindi la manifesta irragionevolezza della non operatività dell'esimente per il reato meno grave a fronte della sua applicabilità al reato più grave.



La nuova aggravante di cui all'ultimo comma degli articoli 336 e 337 del codice penale (ferma l'inapplicabilità al caso di specie per il canone del *favor rei*) può astrattamente incidere sulla comparazione con alcuni ulteriori *tertia* dedotti dal Tribunale di Firenze: da un lato, la resistenza alla forza armata militare, che nella forma semplice ha tuttora il minimo edittale di sei mesi e non è stata interessata dall'introduzione di un'aggravante a effetto speciale; dall'altro lato, i delitti commessi con violenza o minaccia in danno del personale sanitario e scolastico, essendo quella di cui ai numeri 11-*octies*) e 11-*novies*)m dell'art. 61, primo comma, del codice penale un'aggravante a effetto comune, non computabile ai fini dell'applicabilità dell'istituto di cui all'art. 131-*bis* del codice penale.

Resta viceversa intatta la discrasia emergente dal raffronto, condotto sui minimi edittali, rispetto alla violenza o minaccia a un corpo politico, amministrativo o giudiziario, di cui all'art. 338 del codice penale, e la conseguente illegittimità costituzionale dell'esclusione dei reati di cui agli articoli 336 e 337 del codice penale, se commessi nei confronti di ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o polizia giudiziaria, dall'ambito di operatività della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* del codice penale.

L'accertamento di questa ragione di illegittimità costituzionale esime dal considerare l'ulteriore profilo prospettato dal rimettente, concernente la comparazione con la fattispecie caratterizzata dall'aggravante a effetto speciale - introdotta dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge 4 marzo 2024, n. 25 (Modifiche agli articoli 61, 336 e 341-*bis* del codice penale e altre disposizioni per la tutela della sicurezza del personale scolastico), della violenza o minaccia commessa dal genitore o tutore dell'alunno nei confronti del personale scolastico, di cui al secondo comma dell'art. 336 del codice penale, esimibile ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale in quanto non contemplata da un'eccezione nominativa.

La connotazione plurioffensiva che in tale sentenza è stata riconosciuta ai reati previsti dagli articoli 336 e 337 del codice penale appartiene altresì al reato descritto dall'art. 338 dello stesso codice, e con una pregnanza maggiore, ove si consideri che da quest'ultimo delitto possono essere lese collettivamente più persone, e incise funzioni costituzionali, come quella legislativa (secondo comma del medesimo art. 338, inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*, della legge n. 105 del 2017).

Dunque, ribadita la sostanza della precedente decisione, la Corte rilevava l'irrazionalità venutasi a creare dopo di essa, per effetto del mutato quadro normativo e delle comparazioni che lo stesso impone e, sebbene non possa escludersi che rifletta un mero difetto di coordinamento, la rilevata distonia normativa va comunque a scapito del reo, anche sul piano della funzione rieducativa della pena, quest'ultima esigendo un assetto razionale dell'intera disciplina sanzionatoria, inclusiva delle cause esimenti.

Per questi motivi la norma impugnata veniva dichiarata incostituzionale.

Nel caso di specie, alla luce della predetta sentenza, le parti, in sede di giudizio di appello, hanno rilevato l'irragionevolezza dell'esclusione della applicazione dell'art. 131-*bis* c.p. al delitto di cui all'art. 341-*bis* c.p. contestato a P. G. sollevando questione di legittimità costituzionale nei termini già sopra riportati.

Si tratta di questione rilevante e non manifestamente infondata.

Quanto alla rilevanza, va qui premesso che sono corrette le argomentazioni del pubblico ministero, di cui all'atto di appello.

Il giudice di prime cure ha erroneamente ignorato il dettato normativo (art. 131-*bis*, comma 2 c.p.) che, già alla data del commesso reato (...), escludeva espressamente che l'offesa potesse essere ritenuta tenue nel caso dell'art. 341-*bis* c.p., quando (come nel caso di specie) il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.

In base alla evoluzione legislativa sopra riportata, infatti, al..., data di commissione del reato, non era possibile applicare la causa di non punibilità *ex* art. 131-*bis* nei casi di cui agli articoli 336, 337 e 341-*bis*, in relazione ad un reato realizzato nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni. Successivamente il divieto è rimasto inalterato per il caso in cui il reato è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni (art. 7, decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito in legge 18 dicembre 2020, n. 173), divieto infine confermato con l'aggiunta del comma 3, dall'art. 1, decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, decorrente dal 30 dicembre 2022 (c.d. Riforma Cartabia).

Nella specie nessun dubbio può sussistere circa la sussistenza dei presupposti per ritenere il fatto di particolare tenuità, come ritenuto dal giudice di prime cure e neppure messo in discussione dal P.M. nel suo atto di appello (con il quale l'applicazione della causa di non punibilità viene censurata soltanto in relazione all'esclusione normativa, tanto che l'appello è espressamente limitato alla sola imputazione di cui all'art. 341-*bis* c.p., e non riferito al capo che attiene alla contravvenzione prevista dall'art. 651 c.p.).



Ne deriva l'alternativa tra l'accogliere l'appello ed affermare la responsabilità dell'imputato (tenendo presente che la sentenza di applicazione dell'art. 131-*bis* c.p. è stata impugnata soltanto dal P.M. e che nessun dubbio la difesa ha sollevato circa la riferibilità del fatto al P. e circa la sussistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi del reato contestato), oppure sollevare l'eccezione di incostituzionalità.

È palese, pertanto, la rilevanza della questione.

Quanto alla non manifesta infondatezza, va rilevato che il processo argomentativo utilizzato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 175 del 2025 con riferimento ai reati di cui agli articoli 336 e 337 c.p. deve ben valere anche in relazione al reato di cui all'art. 341-*bis* c.p., il cui essere compreso tra i reati esclusi dall'applicazione della richiamata causa di non punibilità non può che essere considerato irragionevole e, quindi, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, come con giurisprudenza consolidata è stato negli anni interpretato dal giudice delle leggi e che costituisce un canone ermeneutico essenziale e facente parte a pieno titolo dei principi costituzionali («la ragionevolezza» è il canone di valutazione proprio del giudizio di costituzionalità). La Corte stessa ha definito la ragionevolezza quale «razionalità pratica» (sentenza n. 172 del 1996), potendosi intendere con ciò un uso della ragione che si avvicina al «senso comune» per moderare la discrezionalità del legislatore (si tratta dell'*incipit* del capitolo «La ragionevolezza nel giudizio di costituzionalità» in uno scritto riportato nel volume «I principi di proporzionalità e ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale, anche in rapporto alla giurisprudenza delle Corti Europee» del Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale tra Corte costituzionale italiana, Tribunale costituzionale spagnolo e Corte costituzionale portoghese nel 2013).

Il reato di cui all'art. 341-*bis* c.p., al pari delle ipotesi di reato di cui agli articoli 336 e 337 c.p., è tra quelli rientranti nei delitti dei privati contro la Pubblica amministrazione (Capo II del Titolo II dedicato ai delitti contro la Pubblica amministrazione).

Al pari dei reati di cui agli articoli 336 e 337 c.p. è caratterizzato dalla finalità di alterazione dell'azione amministrativa, in quanto l'offesa, in presenza di più persone, all'onore e al prestigio di un pubblico ufficiale, per essere penalmente rilevante e non costituire una mera ingiuria (reato ormai depenalizzato con condotta rilevante solo a fini civilistici), deve essere realizzata mentre la persona offesa compie un atto di ufficio e a causa o nell'esercizio delle sue funzioni.

L'art. 336 c.p., oltre ad essere collegato alla funzione del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, è caratterizzato da un *quid pluris*, vale a dire la violenza e/o la minaccia finalizzata a costringerlo a fare un atto contrario ai propri doveri o ad omettere un atto dell'ufficio o del servizio o, come nell'ipotesi di cui al secondo comma, per costringerlo a compiere un atto del proprio ufficio o servizio, o per influire, comunque, su di esso.

Parimenti il reato di resistenza di cui all'art. 337 c.p. è caratterizzato dall'uso di violenza e/o minaccia per opporsi a un pubblico ufficiale o a un incaricato di pubblico servizio mentre compie un atto di ufficio o di servizio o a coloro che, richiesti, gli prestano assistenza.

Pertanto, la *ratio* comune di tali disposizioni penali, come più volte sostenuto dalla stessa Corte costituzionale, è la tutela l'interesse al buon andamento della Pubblica amministrazione, attuato in relazione all'art. 341-*bis* c.p. mediante la difesa dell'onore e del prestigio della stessa, e in relazione alle altre due figure criminose nell'esigenza di tutelare la libertà di determinazione e di azione della pubblica amministrazione, attraverso la tutela anche fisica dei soggetti pubblici.

Ciò detto in ordine all'inquadramento normativo di dette ipotesi di reato, escludere dalla causa di non punibilità l'ipotesi delittuosa dell'oltraggio a pubblico ufficiale è assolutamente irragionevole e contrario a qualunque principio di equità e di finalità rieducativa della pena (la Corte nella sentenza 172 ha sottolineato come la rilevata distonia normativa va comunque a scapito del *reo*, anche sul piano della funzione rieducativa della pena, quest'ultima esigendo un assetto razionale dell'intera disciplina sanzionatoria, inclusiva delle cause esimenti).

A questo proposito va altresì rilevato che l'ipotesi di oltraggio a pubblico ufficiale è caratterizzata da una condotta sicuramente meno grave (manca la violenza e/o la minaccia) ed è punita in modo più lieve (da sei mesi a tre anni nell'ipotesi di cui al comma 1, con aumento ordinario in caso di offesa che consiste nell'attribuzione di un fatto determinato), laddove le ipotesi di cui agli articoli 336 e 337 c.p., che per effetto della sentenza 172 del 2025 della Corte costituzionale possono rientrare nella operatività dell'art. 131-*bis* c.p., sono punite in modo sensibilmente più grave (entrambe con la reclusione da sei mesi a cinque anni).

In tali termini si ritiene incostituzionale l'art. 131-*bis*, comma 3 n. 2 c.p. in relazione all'art. 3 della Costituzione, per violazione del principio di ragionevolezza nella parte in cui la norma prevede che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità per il delitto previsto dall'art. 341-*bis* c.p. quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.



P. Q. M.

La Corte,

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

ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza,

solleva nei termini indicati in motivazione, questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 131-bis, comma 3 n. 2 c.p. (esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto) nella parte in cui prevede che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità per il delitto previsto dall'art. 341-bis c.p., quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni;

sospende il procedimento penale in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

dispone che, a cura della Cancelleria in sede, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri;

ordina che, a cura della Cancelleria in sede, l'ordinanza sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Firenze, 12 marzo 2026

Il Presidente: PERINI

Il consigliere estensore: LUPO

26C00069

N. 58

Ordinanza del 25 settembre 2025 della Corte di cassazione
sul ricorso proposto dal Comune di Seravezza contro G.S.M. B.

Tributi – Imposta comunale sugli immobili (ICI) – Terreno concesso in locazione – Realizzazione di un fabbricato, da parte del conduttore, in difetto di concessione edilizia e senza l'assenso del locatore – Attivazione del locatore, in sede giudiziale, per la restituzione coattiva del terreno locato e, in sede amministrativa, per l'annullamento in autotutela della concessione edilizia in sanatoria rilasciata al conduttore privo di titolo nonché per la demolizione del manufatto abusivo, dopo lo sgombero coattivo del terreno locato – Soggettività passiva, secondo il diritto vivente, del proprietario-locatore all'imposta – Omessa esclusione.

– Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 540 (*recte*: n. 504) (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), art. 1, comma 2 (nel testo vigente *ratione temporis*).

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE TRIBUTARIA

Riunita in Camera di consiglio nella seguente composizione:

dott. Angelo Matteo Socci, Presidente;

dott. Fabio Di Pisa, consigliere;

dott. Giuseppe Lo Sardo, consigliere relatore;

dott. Andrea Penta, consigliere;

dott. Alessio Liberati, consigliere;



Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso iscritto al n. 18109/2019 R.G., proposto da:

Comune di Seravezza (LU), in persona del sindaco *pro tempore*, autorizzato ad instaurare il presente procedimento in forza di deliberazione adottata dalla Giunta Municipale l'8 maggio 2019, n. 68, rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni Balbi, con studio in Roma, ove elettivamente domiciliato (indirizzo pec per notifiche e comunicazioni: giovanni.balbi@avvocatismcv.it), giusta procura in allegato al ricorso introduttivo del presente procedimento; ricorrente;

Contro B. G. S. M., rappresentato e difeso dall'avv. prof. Laura Castaldi e dall'avv. prof. Nicola Leone de Renzis Sonnino, entrambi con studio in Firenze, elettivamente domiciliato presso l'avv. Roberto Luca Lobocono Tajani, con studio in Roma (indirizzo pec per notifiche e comunicazioni: lobuonotajani@pec.it), giusta procura in calce al contro-ricorso di costituzione nel presente procedimento; controricorrente;

Nonché nei confronti di B. E.; intimato;

Avverso la sentenza depositata dalla Commissione tributaria regionale per la Toscana il 17 gennaio 2019, n. 69/8/2019, notificata il 1° aprile 2019;

Udita la relazione della causa svolta nella Camera di consiglio non partecipata del 9 settembre 2025 dal dott. Giuseppe Lo Sardo;

FATTI DI CAUSA

1. Il Comune di Seravezza (LU) ha proposto ricorso per la Cassazione della sentenza depositata dalla Commissione tributaria regionale per la Toscana il 17 gennaio 2019, n. 69/8/2019, notificata il 1° aprile 2019, la quale, in controversia avente ad oggetto l'impugnazione degli avvisi di accertamento nn. ... e ... del ... da parte del medesimo comune nei confronti di G. S. M. B. per l'ICI relativa agli anni ... e ..., nella misura, rispettivamente, di euro 7.186,62 e di euro 7.491,41 (oltre ad accessori), per l'omessa dichiarazione di fabbricato ubicato nel medesimo comune, censito in catasto al NCEU con la particella ... del folio ... ed edificato per la maggior parte (per la restante parte su terreni appartenenti ad E. B. ed altri proprietari), senza alcuna autorizzazione, su terreno censito in catasto al NCT con le particelle ... e ... del folio ... e concesso in locazione novennale per l'esercizio dell'attività stagionale di campeggio (con scrittura privata del 28 settembre 1966) da W. B. e L. B. (il primo, dante causa *iure hereditario* dell'attuale proprietario, dopo l'assegnazione esclusiva del medesimo terreno, in sede di approvazione del progetto divisionale, con ordinanza resa dal giudice istruttore presso il Tribunale di Massa all'udienza del 29 gennaio 1987, nel procedimento iscritto al n. 1824/1983 R.G.) a M. B., il quale, in veste di autore materiale della *inaedificatio* (con destinazione del manufatto a servizi igienici in uso al medesimo campeggio), aveva anche presentato il ... un'istanza di concessione edilizia in sanatoria *ex art. 35* della legge 28 febbraio 1985, n. 47, rilasciata il ... ed annullata in autotutela il ... su istanza presentata dall'attuale (com)proprietario il ..., dopo il recupero della disponibilità del predetto terreno il ... soltanto all'esito di procedura di convalida di sfratto per finita locazione (con sentenza depositata dal Tribunale di Lucca il 6 settembre 1993, n. 833, confermata da sentenza depositata dalla Corte di Appello di Firenze il 18 ottobre 1999, n. 1317, e dalla sentenza depositata dalla Corte Suprema di Cassazione il 10 marzo 2004, n. 4912), ha accolto l'appello proposto da G. S. M. B. nei confronti del Comune di Seravezza (LU) avverso la sentenza depositata dalla Commissione tributaria provinciale di Lucca il 25 marzo 2015, n. 152/4/2015, con compensazione delle spese giudiziali.

2. Il giudice di appello ha riformato la decisione di prime cure — che aveva parzialmente accolto il ricorso originario di G. S. M. B. (dopo la relativa riunione per connessione, insieme a quello proposto da E. B. per l'impugnazione dell'avviso di accertamento n. ... per l'ICI relativa all'anno ... per la rispettiva quota di comproprietà sul medesimo fabbricato per effetto dell'accessione su terreno di esclusiva proprietà) nel senso di dichiarare l'illegittimità degli atti impositivi «(che rimangono fermi nel resto) limitatamente alla quota dell'importo accertato riferentesi ai diritti di comproprietà sull'immobile oggetto di imposizione non spettanti ai singoli ricorrenti» — sul rilievo che quest'ultimo fosse estraneo alla costruzione (avvenuta a sua insaputa) del fabbricato, avesse tentato di recuperare il possesso materiale del terreno mediante la procedura di sfratto per finita locazione, avesse ottenuto l'annullamento in autotutela della concessione in sanatoria ed avesse provveduto a sue spese alla demolizione del manufatto abusivo. Da qui il conseguente annullamento (nella loro interezza) degli attivi impositivi.

3. G. S. M. B. ha resistito con controricorso.

4. Le parti hanno depositato memorie illustrative. In tale sede, il controricorrente ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per tardiva proposizione.



RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il ricorso principale è affidato a tre motivi.

1.1 Con il primo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione degli articoli 1, comma 2, 2, 3, 5 e 10 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, 934, primo comma, 1592 e 1593 del codice civile, 53 della Costituzione, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3), codice di procedura civile, per essere stato erroneamente ritenuto dal giudice di appello che il proprietario del terreno potesse essere esonerato dal tributo per gli anni di riferimento, senza tener conto dell'acquisto per accessione in suo favore del fabbricato abusivamente edificato dal conduttore, rispetto al quale egli conservava la sola facoltà di demolizione (sulla base della disciplina delle addizioni e dei miglioramenti: articoli 1592 e 1593 del codice civile) alla cessazione della locazione.

1.2 Con il secondo motivo, si denuncia omessa motivazione circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 5), del codice di procedura civile, per non essere stata tenuta in conto dal giudice di appello la sentenza depositata dalla Commissione tributaria regionale per la Toscana il 29 settembre 2014, n. 1876/30/2014, la quale aveva confermato gli atti impositivi per l'ICI relativa agli anni

1.3 Con il terzo motivo, si denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 5 del decreto legislativo 18 novembre 1997, n. 472, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3), del codice di procedura civile, per essere stato erroneamente ritenuto dal giudice di appello l'assorbimento della questione relativa all'applicabilità delle sanzioni amministrative, che pure era stata riproposta dall'ente impositore appellato nel corso del giudizio di gravame.

2. Preliminarmente, si deve esaminare l'eccezione opposta dal controricorrente in ordine alla tardiva proposizione del ricorso per cassazione.

A suo dire, essendo stata notificata la sentenza impugnata su sua iniziativa alla controparte il 1° aprile 2019, il ricorso per cassazione doveva essere proposto da quest'ultima nel termine breve di sessanta giorni con decorrenza dalla predetta notifica (art. 325, secondo comma, del codice di procedura civile), che veniva, perciò a scadenza il 31 maggio 2019 (giorno feriale e non festivo). Laddove, invece, il ricorso sarebbe stato consegnato al servizio postale il 14 giugno 2019 e sarebbe stato ricevuto dal destinatario il 19 giugno 2019.

2.1 Di contro, dall'esame dell'annessa relata di notifica, si evince:

che il ricorso era stato affidato per la notifica all'ufficiale giudiziario presso la Corte di Appello di Roma il 28 maggio 2019 (secondo l'attestazione del timbro apposto dall'UNEP di Roma, recante il numero cronologico, la data e la specifica delle spese, ma non anche la firma dell'addetto);

che la lettera raccomandata A.R. (con l'accluso ricorso) era stata consegnata all'agente postale per la spedizione, una prima volta, il 29 maggio 2019 e, una seconda volta (a causa del mancato recapito della prima per l'erronea indicazione sul plico del numero civico del domicilio eletto dal destinatario), il 14 giugno 2019 (secondo le risultanze della relata di notifica);

che la seconda lettera raccomandata A.R. (con l'accluso ricorso) era stata recapitata al destinatario il 19 giugno 2019 (come è stato riconosciuto dallo stesso controricorrente).

2.2 Secondo la giurisprudenza di questa Corte, alla stregua della sentenza della Corte costituzionale n. 447 del 12 novembre 2002 (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 149 del codice di procedura civile e dell'art. 4 della legge 20 novembre 1982, n. 890, nella parte in cui prevede che la notificazione a mezzo posta si perfeziona, per il notificante, alla data di ricezione dell'atto da parte del destinatario), in tema di notificazione, il momento di perfezionamento per il notificante, per il principio della scissione degli effetti della notificazione, ai fini della tempestività dell'impugnazione (nella specie, ricorso per cassazione), è costituito dalla consegna dell'atto da notificarsi all'ufficiale giudiziario, la cui prova può essere ricavata dal timbro, ancorché privo di sottoscrizione, da questi apposto sull'atto, recante il numero cronologico, la data e la specifica delle spese, salvo che sia in contestazione la conformità al vero di quanto da esso desumibile, atteso che le risultanze del registro cronologico, che egli deve tenere ai sensi dell'art. 116, comma 1, n. 1), del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 1959, n. 1229, fanno fede fino a querela di falso (tra le tante: Cass., Sez. Un., 20 giugno 2007, n. 14294; Cass., Sez. Lav., 1° settembre 2008, n. 22003; Cass., Sez. 5[^], 25 febbraio 2015, n. 3755; Cass., Sez. 3[^], 21 novembre 2017, n. 27538; Cass., Sez. 5[^], 17 luglio 2020, n. 15289; Cass., Sez. 5[^], 19 luglio 2022, n. 22602; Cass., Sez. 6[^]-Trib., 15 febbraio 2023, n. 4798; Cass., Sez. 2[^], 4 novembre 2024, n. 28259; Cass., Sez. trib., 7 maggio 2025, n. 12098).

2.3 Né rileva in senso ostativo l'erronea indicazione del numero civico (n. 5 anziché n. 15 di viale Spartaco Lavagnini in Firenze) del domicilio eletto dal destinatario (presso lo studio del proprio difensore di fiducia) sull'esterno del plico consegnato dall'ufficiale giudiziario all'agente postale e nella correlativa ricevuta di spedizione (ma non anche nella richiesta di notifica nel corpo della relata e nell'avviso di ricevimento), essendo stata rinnovata la spedizione della



lettera raccomandata A.R. (con l'indirizzo emendato) a breve distanza (cioè, meno di trenta giorni) dal mancato recapito del plico contenente l'erronea indicazione. Trattandosi di errore non imputabile al notificante (che, per parte sua, aveva correttamente indicato il domicilio eletto dal destinatario nell'instestazione del ricorso e nella richiesta di notifica all'ufficiale giudiziario), non può trovare applicazione l'orientamento secondo cui la data di consegna all'ufficiale giudiziario non può assumere rilievo ove l'atto in questione sia ab origine viziato da errore nell'indicazione dell'esatto indirizzo del destinatario, poiché tale indicazione è formalità che non sfugge alla disponibilità del notificante (tra le tante: Cass., Sez. Un., 30 marzo 2010, n. 7607; Cass., Sez. Lav., 18 ottobre 2016, n. 21037; Cass., Sez. 5[^], 20 dicembre 2021, n. 40724).

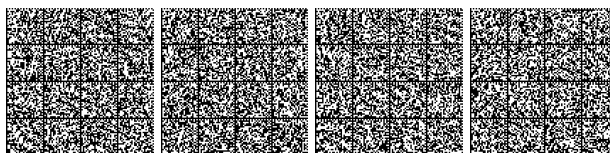
Ora, ai fini della valutazione della tempestività della rinnovazione della notificazione, inizialmente non andata a buon fine, rispetto al termine per impugnare, occorre distinguere a seconda che l'errore originario sia imputabile al notificante oppure no: nel primo caso, l'impugnazione può ritenersi tempestivamente proposta solo se la rinnovata notifica interviene entro il termine per impugnare, non potendosi far retroagire i suoi effetti fino al momento della prima notificazione; nel secondo caso, invece, la ripresa del procedimento notificatorio — che la parte deve provare di aver avviato nell'immediatezza dell'appresa notizia circa l'esito negativo della notificazione, non occorrendo una preventiva autorizzazione al giudice — ha effetto dalla data iniziale di attivazione del procedimento, essendo irrilevante l'intervenuto spirare del termine per impugnare (tra le tante: Cass., Sez. Lav., 21 agosto 2020, n. 17577; Cass., Sez. 3[^], 7 dicembre 2023, n. 34272; Cass., Sez. trib., 3 dicembre 2024, n. 30889). Coticché si deve dare continuità all'indirizzo consolidato di questa Corte, secondo cui, in caso di notifica di atti processuali non andata a buon fine per ragioni non imputabili al notificante, questi, appreso dell'esito negativo, per conservare gli effetti collegati alla richiesta originaria, deve riattivare il processo notificatorio con immediatezza e svolgere con tempestività gli atti necessari al suo completamento, ossia senza superare il limite di tempo pari alla metà dei termini indicati dall'art. 325 del codice di procedura civile, salvo circostanze eccezionali di cui sia data prova rigorosa (tra le tante: Cass., Sez. Lav., 21 agosto 2020, n. 17577; Cass., Sez. 5[^], 29 ottobre 2021, n. 30882; Cass., Sez. 2[^], 16 maggio 2022, n. 15564; Cass., Sez. trib., 27 dicembre 2023, n. 36035; Cass., Sez. trib., 3 dicembre 2024, n. 30889; Cass., Sez. trib., 7 settembre 2025, n. 24705).

2.4 Alla luce di tali principi, poiché, nella specie, la prima notifica, non si è conclusa positivamente per circostanze non imputabili al notificante, e poiché la seconda notifica è seguita a comportamento diligente del ricorrente che ha provveduto a rinotificare l'atto in tempi ragionevolmente contenuti rispetto all'originario termine di decadenza (la prima notificazione, si è perfezionata il 29 maggio 2019, mentre la seconda notificazione il 14 giugno 2019), il ricorso deve considerarsi tempestivamente proposto, pur essendo stato recapitato al destinatario successivamente allo spirare del termine previsto dall'art. 325, secondo comma, del codice di procedura civile.

3. Tanto premesso, la controversia involge la sussistenza del presupposto impositivo dell'ICI (art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504), in caso di concessione in locazione di un terreno, nei riguardi del proprietario locatore in relazione al fabbricato edificato dal conduttore senza il suo consenso (e a sua insaputa) in difetto di concessione edilizia, allorquando il proprietario, dopo averne acquisito conoscenza, si sia prontamente attivato per il recupero coattivo della disponibilità del terreno, per l'annullamento in autotutela della concessione in sanatoria nel frattempo rilasciata a favore del conduttore e per la demolizione a proprie spese del fabbricato abusivo subito dopo la restituzione del terreno.

3.1 A tale riguardo, la giurisprudenza di legittimità si è espressa nel senso che l'imputabilità al conduttore della costruzione abusiva del fabbricato sul terreno appartenente al locatore non esclude l'oggettiva sussistenza del presupposto impositivo, stante l'automaticità dell'acquisto a titolo originario per accessione (art. 934 del codice civile) a favore del proprietario del suolo edificato. In tal senso, questa Corte ha affermato che, in tema di ICI, soggetto passivo dell'imposta gravante su un immobile che accede al suolo è il proprietario del terreno il quale, in forza del principio dell'accessione di cui all'art. 934 del codice civile, acquista a titolo originario ed *ipso iure* la proprietà della costruzione, senza che rilevi se l'abbia edificata egli stesso o terzi (in termini: Cass., Sez. 5[^], 6 agosto 2019, n. 20958, con riguardo a fattispecie in cui il fabbricato era stato edificato dal conduttore del terreno in difetto di concessione edilizia).

3.2 In seguito, ribadendo il suddetto principio in giudizio vertente tra le medesime parti in relazione a pregresse annate dell'ICI (anni 2006, 2007 e 2008), questa Corte ha considerato irrilevante la condotta del proprietario del terreno con riguardo alla cessazione in sede giudiziale della locazione, alla caducazione in sede amministrativa della concessione edilizia in sanatoria ed alla demolizione a sue spese del fabbricato abusivo (in termini: Cass., Sez. 5[^], 11 marzo 2020, n. 6797). Non diversamente si è deciso anche in relazione alla corresponsione dell'ICI su un fabbricato abusivo che era stato edificato ed utilizzato dallo stesso proprietario del suolo (Cass., Sez. 6[^]-5, 28 ottobre 2021, n. 30454), nonché su un'opera pubblica che era stata edificata da un ente pubblico su terreno occupato in virtù della c.d. «accessione

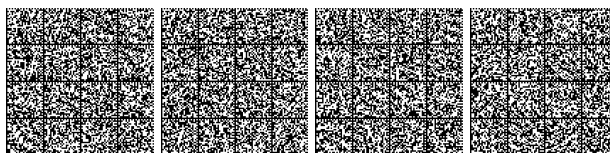


invertita» (o occupazione espropriativa), rispetto alla quale la CEDU ha negato la possibilità di individuare sistemi di acquisizione diversi da quello consensuale del contratto e da quello autoritativo del procedimento ablatorio (Cass., Sez. 5[^], 4 agosto 2017, n. 19572).

4. Di contro, richiamandosi ad altro precedente della giurisprudenza di merito, con un ragionamento ispirato ad un'eggesi costituzionalmente orientata nella direzione di una rilettura «sostanzialista» del principio di capacità contributiva (art. 53 della Costituzione), la sentenza impugnata ha escluso in analoga vicenda la soggettività passiva del proprietario del terreno, che si era prodigato per l'annullamento della concessione edilizia in sanatoria e per la demolizione a sue spese del fabbricato abusivo.

In tal senso, il giudice di appello ha suggestivamente argomentato che: «Nondimeno, la carenza del presupposto impositivo rileva sotto un diverso profilo, costituito dall'assenza delle condizioni minime per l'imputazione psicologica all'appellante di detto possesso, carenza che deriva dalla dimostrata estraneità del predetto all'edificazione dell'immobile. Come riconosciuto anche dalla recente sentenza della CTR della Toscana n. 1657/07/3017 (sia pure ai fini dell'IRPEF) l'odierno appellante è rimasto «del tutto estraneo al cespite, e non avendo potuto disporre delle utilità economiche che dal bene stesso discendono, e costituendo l'immobile un bene abusivamente realizzato dal conduttore antecedentemente al ..., data in cui il conduttore aveva presentato istanza di sanatoria, a fronte del bene ricevuto in eredità dal B., nel ..., e della successiva richiesta di annullamento della concessione edilizia (di sanatoria) erroneamente concessa dall'Amministrazione Comunale con successiva demolizione del fabbricato». L'estraneità del B. al cespite (dallo stesso stabilmente rivendicata nel corso dei diversi gradi di giudizio) è accreditata da plurimi elementi: una controversia per sfratto per morosità ultraventennale, esitata nel rilascio dell'immobile assistito dalla forza pubblica solo nel ..., segno di un contenzioso intensamente persistito tra le parti; l'istanza del ... con cui il B. ha chiesto e conseguito l'annullamento del permesso in sanatoria concesso a soggetto non titolato, accettando, dunque, una perdita obiettiva di valore immobiliare che non pare possa dirsi strumentale solo ad avvalorare la mancata soggezione all'ICI; il sostenimento delle spese di demolizione, testimonianza di una contrarietà concretamente manifesta rispetto al possesso del bene. Senza che vi siano evidenze di una consapevolezza del B. circa la realizzazione dell'opera prima del rilascio dell'immobile. L'evenienza oggetto del presente giudizio (proprietario del terreno all'oscuro dell'edificazione abusivamente realizzata da un conduttore persistito nel possesso durante la ultraventennale procedura di sfratto, capace di procurarne, in prima battuta, una regolarizzazione urbanistico-edilizia, poi annullata su istanza del proprietario del terreno) è assai rara e rispetto ad essa non si rinvencono precedenti in termini in seno alla giurisprudenza (di) legittimità. Una qualche condivisibile indicazione — per profili parzialmente assimilabili — si può trarre da una pronuncia della CTP di Caltanissetta (n. 753/1/2017) espressasi in merito al ricorso per avviso di accertamento ICI avanzato da parte di un condomino. I giudici nisseni hanno rimarcato che la comproprietà della nuova opera sorge a favore dei condomini non costruttori solo se essa sia stata realizzata con il rispetto delle norme sui limiti del comproprietario all'uso delle cose comuni e che dunque le opere abusivamente create non possono reputarsi beni condominiali per accessione ma vanno considerate appartenenti al comproprietario costruttore e rientranti nella sua esclusiva sfera giuridica (Cass. 7523/2007). Da tali premesse la CTP ha tratto la convinzione dell'assenza dell'imputazione soggettiva del presupposto di imposta ICI (ai sensi dell'art. 1, 2° comma, decreto legislativo n. 504/1992, identificabile nel possesso di fabbricati, di aree fabbricabili e di terreni agricoli in quanto annesso al diritto di proprietà degli immobili oppure alla titolarità di un diritto di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi o superficie sugli stessi.). Oltre a ciò, si impone una lettura costituzionalmente orientata che, tenuto conto della valenza ermeneutica dell'art. 53 della Costituzione, riconosca preclusa l'imposizione rispetto a situazioni, quali quella in esame, in cui vi sono chiare evidenze contrarie alla sussistenza di un possesso qualificato ex art. 1140 c.c.), già sotto il profilo dell'*animus rem sibi habendi*».

5. In controversia parallelamente coinvolgente il medesimo contribuente per la tassazione dei redditi annuali del fabbricato abusivo in questione, con riguardo all'IRPEF relativa all'anno 2007, la sentenza depositata dalla Commissione tributaria regionale per la Toscana il 28 aprile 2017, n. 1657/07/2017, sulla quale si è formato *medio tempore* il giudicato (come si evince dall'attestazione della competente Segreteria in calce alla copia annessa alla documentazione prodotta dall'ente impositore nel giudizio di appello), ha sancito che le circostanze accertate (cioè, l'edificazione abusiva del fabbricato e «la lunga controversia giudiziaria di sfratto per finita locazione esitata (dopo 25 anni) nel reintegro del possesso con l'intervento della forza pubblica nel ...») «consentono di affermare il mancato possesso del bene da parte del ricorrente e, in una lettura costituzionalmente orientata, la non imputazione soggettiva del presupposto impositivo ai fini IRPEF, ai sensi degli artt. 25 ss. decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, essendo il sig. B. del tutto estraneo al cespite e non avendo potuto disporre delle utilità economiche che dal bene stesso discendono, e costituendo l'immobile un bene abusivamente realizzato dal conduttore antecedentemente al ..., data in cui il conduttore aveva presentato istanza di concessione in sanatoria, a fronte del fondo ricevuto in eredità dal B. nel ..., e della successiva richiesta di annullamento della concessione edilizia (di sanatoria) erroneamente concesso dall'Amministrazione comunale con successiva demolizione del fabbricato».

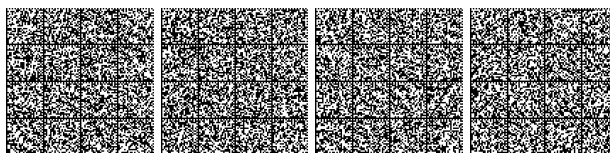


6. In disparte l'audace interpretazione del giudice di appello sulla imponibilità della fattispecie, il *thema disputandum* deve essere rivisto alla luce dello *ius superveniens* (con il conseguente aggiornamento del sistema normativo), avendosi riguardo, per un verso, alla novellazione dell'art. 1, comma 759, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, da parte dell'art. 1, comma 81, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, con l'aggiunta — tra le ipotesi di esenzione da IMU — della lettera *g-bis*), a tenore del quale: «*g-bis*) gli immobili non utilizzabili né disponibili, per i quali sia stata presentata denuncia all'autorità giudiziaria in relazione ai reati di cui agli articoli 614, secondo comma, o 633 del codice penale o per la cui occupazione abusiva sia stata presentata denuncia o iniziata azione giudiziaria penale (...)», e, per altro verso, alla sentenza della Corte costituzionale n. 60 del 18 aprile 2024, la quale — sul presupposto della irretroattività del citato art. 1, comma 81, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 — ha dichiarato (per il passato) l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, nel testo applicabile *ratione temporis*, in riferimento agli articoli 3, primo comma, e 53, primo comma, della Costituzione, «nella parte in cui non prevede che non siano soggetti ad IMU, per il periodo dell'anno durante il quale sussistono le condizioni prescritte, gli immobili non utilizzabili né disponibili, per i quali sia stata presentata denuncia all'autorità giudiziaria in relazione ai reati di cui agli articoli 614, secondo comma, o 633 del codice penale o per la cui occupazione abusiva sia stata presentata denuncia o iniziata azione giudiziaria penale».

6.1 Ora, sia la novella legislativa che la sentenza manipolativa muovono dalla identica *ratio* che lo spossessamento del proprietario da parte di un terzo comporta la cessazione del presupposto impositivo dell'IMU, il quale (come per l'ICI, che ne condivide la medesima natura — da ultima: Corte costituzionale, 18 luglio 2025 n. 112) si fonda sul c.d. «possesso qualificato» (cioè, in linea di principio, sulla concorrente titolarità di proprietà o diritto reale di godimento e possesso) sull'immobile.

A tale riguardo, vengono in rilievo gli articoli 8, comma 2, e 9, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, a tenore dei quali: «Art. 8 — (...) 2. L'imposta municipale propria ha per presupposto il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale» e «Art. 9 — 1. Soggetti passivi dell'imposta municipale propria sono il proprietario di immobili, inclusi i terreni e le aree edificabili, a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa, ovvero il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sugli stessi. Nel caso di concessione di aree demaniali, soggetto passivo è il concessionario. Per gli immobili, anche da costruire o in corso di costruzione, concessi in locazione finanziaria, soggetto passivo è il locatario a decorrere dalla data della stipula e per tutta la durata del contratto»; nonché l'art. 13, comma 2, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, a tenore del quale: «Art. 13 — (...) 2. L'imposta municipale propria ha per presupposto il possesso di immobili di cui all'art. 2 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, ivi compresa l'abitazione principale e le pertinenze della stessa».

Alla luce del quadro normativo così delineato, la giurisprudenza di questa Corte ha affermato che il concetto di «possesso» quale presupposto impositivo del tributo è riferito al potere di fatto sulla cosa, che trova corrispondenza nella titolarità del diritto di proprietà o di altri diritti reali (eccezionalmente, anche personali) di godimento indicati dalla norma in coerenza con la natura patrimoniale dell'imposta, prescindendo dalla redditività del bene sottoposto a tassazione (Cass., Sez. 6^{^-5}, 1° febbraio 2022, n. 2966). Peraltro, premesso che, in funzione del richiamo espresso all'art. 5 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, da parte dell'art. 13, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ai fini dell'IMU, in merito alla soggettività passiva, possono essere valorizzate le indicazioni della giurisprudenza in ordine alla normativa sull'ICI, secondo il consolidato e uniforme orientamento della giurisprudenza di legittimità, la norma tributaria fa riferimento solo alla nozione di *ius possidendi*, cosicché l'elenco dei soggetti passivi indicati dalla norma tributaria costituisce un *numerus clausus*, in quanto collegato alla titolarità del diritto di proprietà o di altro diritto reale di godimento (tra le tante: Cass., Sez. 1[^], 19 settembre 2005, n. 18476; Cass., Sez. 5[^], 16 marzo 2007, n. 6192; Cass., Sez. 5[^], 7 giugno 2017, n. 14119; Cass., Sez. 5[^], 14 marzo 2019, n. 7274; Cass., Sez. 5[^], 19 agosto 2022, n. 24972), con le sole eccezioni date dall'espressa previsione del conduttore/utilizzatore nel *leasing* finanziario (Cass., Sez. 5[^], 27 aprile 2022, n. 13120; Cass., Sez. trib., 20 aprile 2023, nn. 10589, 10594, 10617, 10708 e 10733; Cass., Sez. trib., 7 maggio 2024, n. 6232; Cass., Sez. trib., 23 maggio 2024, n. 14482; Cass., Sez. trib., 1° marzo 2025, n. 5447), del concessionario (nonché del sub-concessionario: Cass., Sez. Trib., 27 aprile 2025, n. 11006) di area pertinente al demanio (Cass., Sez. trib., 19 aprile 2023, n. 31807; Cass., Sez. trib., 4 dicembre 2023, n. 33701) o al patrimonio indisponibile (Cass., Sez. trib., 10 luglio 2025, n. 18946) dello Stato o di enti territoriali, del coniuge assegnatario dell'abitazione familiare nei procedimenti di separazione legale, annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio (*ex art. 4, comma 12-bis*, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 - Cass., Sez. trib., 3 marzo 2023, n. 6544) o del convivente *more uxorio* assegnatario dell'abitazione familiare in caso di cessazione



del rapporto (*ex art. 4, comma 12-bis, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 - Cass., Sez. 5[^], 30 aprile 2019, n. 11416*), nei quali il legislatore ha dato autonoma e specifica rilevanza alla detenzione «qualificata» dalla connessione ad un titolo contrattuale, amministrativo o giudiziale.

6.2 In via prodromica a tale sviluppo, nel dare impulso al predetto incidente di costituzionalità, questa Corte (Cass., Sez. trib., 13 aprile 2023, nn. 9956 e 9957) ha espresso considerazioni estensibili — al di là dei limiti connaturati ai casi singolarmente esaminati — ad ogni ipotesi in cui il possesso «qualificato» si interrompa con il dissolvimento del legame di coesistenzialità tra il diritto (reale o personale) e il possesso o la detenzione sull'immobile, facendo venir meno uno dei cardini imprescindibili del presupposto impositivo.

In particolare, si è affermato che:

«se è vero (...) che a mente di quanto statuito dall'art. 8, decreto legislativo n. 23/2011 il presupposto dell'IMU è da individuarsi nel «possesso» di immobili (diversi dall'abitazione principale) come dianzi delineato, occorre al contempo evidenziare che il possesso legittimante il sorgere della soggettività passiva ai fini IMU, per essere effettivo, presuppone che la cosa rientri materialmente nella disponibilità individuale del possessore di talché quest'ultimo possa esercitare le prerogative discendenti dal diritto ricadente sul bene»;

«nelle ipotesi, come quella in esame, in cui il contribuente sia sprovvisto sia della disponibilità materiale del bene, sia della possibilità di esercitare qualsivoglia diritto sulla cosa, sorge allora fondatamente il dubbio che l'originaria ricorrente non avrebbe dovuto essere considerata soggetto passivo ai fini IMU, stante l'assenza dei requisiti minimi affinché potesse configurarsi una situazione possessoria e, conseguentemente, una capacità a contribuire individuale»;

«con riferimento agli immobili abusivamente occupati e di cui sia precluso lo sgombero per cause indipendenti dalla volontà del contribuente, si ritiene possa venire a mancare il presupposto dell'imposta, che si assume essere l'effettivo e concreto esercizio dei poteri di disposizione e godimento del bene, in quanto ritenuti manifestazioni di capacità contributiva».

Su tale presupposto, quindi, si è rimarcata la «concretezza» e l'«effettività» della nozione costituzionale di capacità contributiva (art. 53 della Costituzione), la quale postula l'utilizzabilità materiale del bene da parte del soggetto «titolato» a beneficiare del suo godimento.

In tale direzione, anche il giudice delle leggi è pervenuto alla conclusione che: «È dunque irragionevole e contrario al principio della capacità contributiva che il proprietario di un immobile occupato abusivamente, il quale abbia sporto tempestiva denuncia all'autorità giudiziaria penale sia, ciò nonostante, tenuto a versare l'IMU per il periodo decorrente dal momento della denuncia a quello in cui l'immobile venga liberato, perché la proprietà di tale immobile non costituisce, per il periodo in cui è abusivamente occupato, un valido indice rivelatore di ricchezza per il proprietario spogliato del possesso»; inoltre, lo stesso ha significativamente evidenziato che: «Del resto, questa impostazione è coerente con una ipotesi impositiva per certi versi simile in cui, in caso di perdita della disponibilità del bene per fatto di terzo, l'ordinamento giuridico stabilisce il venir meno dell'obbligo del pagamento dell'imposta. È questo il caso della tassa automobilistica: l'art. 5 del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria), convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 1983, n. 53, stabilisce infatti, ai commi trentasettesimo e trentottesimo, che, nonostante il soggetto passivo sia il proprietario del bene, «[l]a perdita del possesso del veicolo o dell'autoscafo per forza maggiore o per fatto di terzo o la indisponibilità conseguente a provvedimento dell'autorità giudiziaria o della pubblica amministrazione, annotate nei registri indicati nel trentaduesimo comma, fanno venir meno l'obbligo del pagamento del tributo per i periodi d'imposta successivi a quello in cui è stata effettuata l'annotazione. L'obbligo del pagamento ricomincia a decorrere dal mese in cui avviene il riacquisto del possesso o la disponibilità del veicolo o dell'autoscafo».

Ne discende il delinarsi di un principio generale di rango costituzionale, secondo cui la perdita della disponibilità materiale del bene per fatto di un terzo, ogni qualvolta il possesso o la detenzione integrino (o concorrano ad integrare) il presupposto impositivo, vanifica la capacità contributiva correlata alla titolarità del diritto qualificante e fa venir meno l'obbligo di pagamento dell'imposta fino al ripristino dello *status quo ante*.

6.3 A tale principio si è sostanzialmente ispirato il giudice di appello, escludendo la permanenza del possesso qualificato (per gli anni di riferimento) in capo al contribuente in relazione alla inconsapevolezza ed alla non imputabilità della costruzione abusiva del fabbricato, del quale lo stesso non ha mai goduto, ha promosso l'annullamento in autotutela della illegittima sanatoria urbanistica ed ha curato a proprie spese la demolizione.

Ciò non di meno, è convinzione del collegio che, per quanto la fattispecie in decisione presenti palesi analogie e significative affinità (sul piano dell'incidenza ostativa sul presupposto impositivo) con quella a suo tempo rimessa al giudice delle leggi, le rimarchevoli dissimiglianze (sul piano della conformazione strutturale della vicenda) non consentano un'estensione pedissequa ed un adattamento automatico di tale principio con il corollario di una lettura costituzionalmente orientata degli articoli 8, comma 2, e 9, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23.



Invero, è palese la differenza sul piano fenomenico dell'occupazione abusiva (*sine titulo*) di un terreno appartenente al contribuente da parte di un terzo estraneo e la costruzione di un fabbricato in difetto di concessione edilizia da parte del conduttore all'insaputa e contro la volontà del proprietario/locatore del terreno.

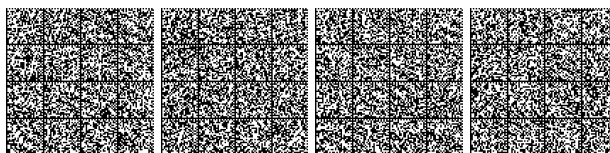
Difatti, l'*inaedificatio*, nel primo caso, è opera di un terzo libero da vincoli contrattuali con il proprietario del terreno e privo di un titolo legittimante il suo utilizzo o godimento; nel secondo caso, è opera di un terzo legato da un vincolo contrattuale (la locazione) al proprietario del terreno e munito di un titolo legittimante il suo utilizzo o godimento, ma è realizzata *contra pacta* (cioè, in violazione di un divieto imposto dal proprietario/locatore) ovvero *absque pactis* (cioè, senza l'assenso preventivo o successivo del proprietario/locatore). A maggior ragione ove si consideri che, dopo essere state investite delle questioni di massima di particolare importanza «se la “conformazione” al dettato costituzionale dell'art. 13, comma 2, quarto periodo, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, come modificato dall'art. 1, comma 707, lettera b, della legge n. 147 del 2013, che ha ridefinito — in senso favorevole al contribuente, per l'ipotesi di dimora e residenza dei coniugi in immobili ubicati in diversi comuni (o anche nel medesimo comune) — i requisiti dell'“abitazione principale”, ridondi in un'illegittimità costituzionale “derivata” dell'art. 8, comma 2, del decreto legislativo n. 504 del 1992, come modificato dall'art. 1, comma 173, lettera b, della legge n. 296 del 2006, almeno nella parte in cui è stabilito il comune presupposto della “dimora abituale” (stante il valore meramente presuntivo a tal fine della residenza anagrafica) dei familiari per il riconoscimento dell'analogia agevolazione ai fini dell'ICI» (Cass., Sez. trib., 27 febbraio 2023, n. 5870), e «se sia corretta e costituzionalmente orientata l'interpretazione dell'art. 8, comma 2, decreto legislativo n. 504/1992, come modificato dall'art. 1, comma 173, lettera b, legge n. 296/2006, mediante applicazione dell'esenzione anche all'abitazione “nella quale il contribuente, che la possiede a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale”, dimori abitualmente senza i suoi familiari» (Cass., Sez. tribunale, 27 febbraio 2023, n. 5878), le Sezioni Unite di questa Corte hanno ritenuto, con il richiamo ad un precedente arresto di questa Sezione (Cass., Sez. 5[^], 3 giugno 2015, n. 11373 — ma vedasi anche, più di recente, in senso analogo: Cass., Sez. trib., 9 agosto 2024, n. 22593), «che non possa essere praticata un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 8, comma 2, del decreto legislativo n. 504/1992 e successive modifiche ed integrazioni, alla stregua dei principi espressi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 209/2022 in tema di IMU. (...) Vi osta il principio più volte espresso da questa Corte e che va ulteriormente in questa sede ribadito, secondo cui le norme fiscali di agevolazione sono norme di “stretta interpretazione”, nel senso che non sono in alcun modo applicabili a casi e situazioni riconducibili al relativo significato letterale (tra le molte, proprio in tema di ICI, *cf.*: Cass. sez. 5, 11 ottobre 2017, n. 23833; Cass. sez. 6-5, ordinanza 3 febbraio 2017, n. 3011)» (Cass., Sez. Un, 15 ottobre 2024, nn. 26774 e 26776).

Tanto in piena sintonia con la giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui «l'onere di interpretazione conforme viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il giudice rimettente sostenga (...) che il tenore letterale della disposizione non consenta tale interpretazione» (Corte Cost., 26 novembre 2020, n. 253; Corte costituzionale, 25 gennaio 2023, n. 102; Corte costituzionale 11 gennaio 2024, n. 4).

Da qui l'opzione per la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, come modificato dall'art. 1, comma 173, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per contrasto con gli articoli 3, 29, 31 e 53, primo comma della Costituzione, «nella parte in cui, nel subordinare il godimento da parte del soggetto passivo dell'agevolazione di cui alla citata norma all'essere l'immobile adibito ad abitazione principale “intendendosi per tale, salvo prova contraria, quella di residenza anagrafica”, stabilisce: “[p]er abitazione principale si intende quella nella quale il contribuente, che la possiede a titolo di proprietà usufrutto o altro diritto reale, e i suoi familiari, dimorano abitualmente”, anziché disporre: “[p]er abitazione principale si intende quella nella quale il contribuente, che la possiede a titolo di proprietà usufrutto o altro diritto reale, dimora abitualmente”». Questione da ultimo risolta con la conforme dichiarazione di illegittimità costituzionale nei termini delineati dal giudice remittente (Corte costituzionale, 18 luglio 2025, n. 112).

6.4 Peraltro, una differenza «ontologica» sarebbe, comunque, ravvisabile anche in relazione alla ulteriore fattispecie, per quanto più simile a quella in disamina, dell'occupazione abusiva del terreno da parte di un terzo estraneo che non si limiti all'invasione ed all'usurpazione del terreno, ma costruisca al suo interno un fabbricato con o senza il rilascio di concessione edilizia, dacché l'*inaedificatio* rientra nelle tipiche modalità di godimento del terreno e concretizza un potere di fatto corrispondente all'esercizio di una facoltà insita nel diritto di proprietà (*ius aedificandi*).

Difatti, è evidente che siffatta ipotesi sarebbe pur sempre soggetta *ratione temporis* — in presenza delle condizioni delineate in sede di manipolazione additiva — alla regolamentazione dettata dall'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, nel testo integrato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 60 del 18 aprile 2024, essendo pacificamente riconducibile alla vasta fenomenologia dell'«occupazione abusiva».



6.5 Considerato, quindi, che la fattispecie in disamina destinata a restar fuori dalla disciplina favorevole al contribuente, si pone l'esigenza di valutare se, alla luce del delineato assetto del sistema normativo, una applicazione ferma e rigorosa del «diritto vivente» (nella esegesi declinata, senza alcun conflitto interno, dalla richiamata giurisprudenza di legittimità) non si ponga in contrasto con i principi costituzionali.

Difatti, in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo* ha la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di «diritto vivente» e di richiederne su tale presupposto il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali, ciò, senza che gli si possa addebitare di non aver seguito altra interpretazione, più aderente ai parametri stessi, sussistendo tale onere solo in assenza di un contrario diritto vivente, il che non ricorre nel caso in esame (Corte costituzionale, 10 maggio 2012, n. 117; Corte costituzionale, 22 novembre 2012, n. 258; Corte costituzionale, 12 luglio 2013, n. 191; Corte costituzionale, 24 ottobre 2014, n. 242; Corte costituzionale, 11 febbraio 2015, n. 11; Corte costituzionale, 21 luglio 2016, n. 200; Corte costituzionale, 26 maggio 2017, n. 122; Corte costituzionale, 7 dicembre 2017, n. 259; Corte costituzionale, 1° marzo 2018, n. 39; Corte costituzionale, 9 aprile 2019, n. 75; Corte costituzionale, 7 giugno 2019, n. 141; Corte costituzionale, 18 luglio 2019, n. 189; Corte costituzionale, 5 febbraio 2020, n. 12; Corte costituzionale, 26 febbraio 2020, n. 32; Corte costituzionale, 20 maggio 2020, n. 95; Corte costituzionale, 11 gennaio 2021, n. 1; Corte costituzionale, 30 luglio 2021, n. 180).

Peraltro, oltre al confine invalicabile del diritto vivente, si deve rilevare che, anche dopo la riforma legislativa e la sentenza della Corte costituzionale sull'occupazione abusiva, non è possibile per questa Corte un'interpretazione costituzionalmente orientata, nel caso in giudizio, per l'eterogeneità dei parametri fattuali rispetto alle fattispecie prese in esame dalla novella normativa e dalla decisione di illegittimità costituzionale, come è stata pur lodevolmente fatta dal giudice di merito, in quanto la lettera della legge non consente una valida alternativa sul piano esecutivo.

6.6 Rammentato che la giurisprudenza di legittimità si è uniformemente espressa nel senso che soggetto passivo dell'IMU (come anche dell'ICI) gravante su un fabbricato è il proprietario del terreno il quale, in forza del principio dell'accessione di cui all'art. 934 del codice civile, acquista a titolo originario ed *ipso iure* la proprietà della costruzione ivi insistente, senza che faccia differenza se l'abbia edificata egli stesso o terzi, per cui viene in rilievo l'applicazione tassativa dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (per l'ICI, dell'art. 1, comma 2, del 30 dicembre 1992, n. 504), con la conseguente debenza del tributo, è convinzione del collegio che si delinea un fondato sospetto (*fumus*) di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, per plausibile contrarietà agli articoli 3, 42 e 53 della Costituzione.

6.7 In particolare, sul piano della non manifesta infondatezza, sussistono seri e consistenti dubbi di incompatibilità della norma — oggetto di interpretazione che rappresenta «diritto vivente» — con quanto prescritto dagli articoli 3 e 53 della Costituzione.

6.7.1 In primo luogo, il collegio ritiene che sussistano elementi di contrasto con il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione.

Nel delineare la portata dell'art. 53 della Costituzione, la Corte costituzionale ha, invero, individuato tre requisiti essenziali della capacità contributiva: l'effettività, la certezza e l'attualità (tra le tante: Corte costituzionale, 12 luglio 1967, n. 109; Corte costituzionale, 28 luglio 1976, n. 200; Corte costituzionale, 26 marzo 1980, n. 42; Corte costituzionale, 22 aprile 1980, n. 54; Corte costituzionale, n. 252/1992; Corte costituzionale, 29 gennaio 1996, n. 73; Corte costituzionale, 26 luglio 2000, n. 362).

In ordine al primo requisito, il nesso tra il fatto rivelatore di capacità contributiva e il tributo deve essere effettivo e non apparente o fittizio. L'effettività esprime, infatti, la concreta idoneità del presupposto rispetto all'obbligazione d'imposta, la quale dovrà avere ad oggetto una manifestazione economica reale, che consenta la misurazione di un reddito esistente e non meramente presunto.

Alla stregua dell'impostazione della Consulta (Corte costituzionale, 12 luglio 1967, n. 109; Corte costituzionale, 28 luglio 1976, n. 200), il concorso alle spese pubbliche deve, quindi, salvaguardare il diritto del contribuente ad essere chiamato a concorrere alle spese pubbliche solo in quanto in possesso di effettiva capacità contributiva e idoneità effettiva al pagamento delle imposte, non potendo essere qualificata capacità contributiva un'idoneità economica che non si basi su fatti reali, ma abbia una base fittizia (Corte costituzionale, 26 marzo 1980, n. 42).

La capacità contributiva, inoltre, deve essere effettiva nel senso di certa ed attuale, e non meramente fittizia (Corte costituzionale, 28 luglio 1976, n. 200, cit., 1254; Corte costituzionale, 26 marzo 1980, n. 42.; Corte costituzionale, 3 giugno 1992, n. 252; Corte costituzionale, 29 gennaio 1996, n. 73; Corte costituzionale, 26 luglio 2000, n. 362). Infine, in forza del parametro dell'attualità, il tributo deve essere correlato ad una capacità contributiva presente (in atto), non ad una capacità contributiva passata o futura (Corte Cost., 22 aprile 1980, n. 54), ovvero la capacità contributiva deve sussistere nel momento in cui si verifica il prelievo.



6.7.2 In tale ottica la capacità contributiva risulta, pertanto, inscindibilmente connessa ai principi di ragionevolezza e di uguaglianza tributaria, atteso che, in forza del connubio normativo tra gli articoli 53 e 3 della Costituzione a situazioni uguali devono corrispondere uguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse un trattamento tributario disuguale (Corte costituzionale, 6 luglio 1972, n. 120).

Ne consegue la necessità che siano disciplinati in modo uguale i fatti economici che esprimono pari capacità contributiva, ma regolati in modo diversificato i fatti che esprimono capacità contributiva in modo differenziato.

Il principio di uguaglianza tributaria presuppone, peraltro, necessariamente quello di capacità contributiva, che fornisce il criterio di giudizio per valutare se due situazioni siano eguali o diverse al fine del pari o diverso trattamento tributario.

6.8 Nell'applicare detti principi generali al caso di specie, il collegio ritiene che, per le annualità d'imposta in cui il locatore non aveva ancora recuperato la materiale disponibilità del terreno stravolto dall'edificazione abusiva del conduttore per la perdurante pendenza del procedimento di sfratto per finita locazione (fino al grado di legittimità) e il fabbricato abusivo non era stato ancora demolito (per iniziativa e a spese del locatore) dopo l'annullamento in autotutela della concessione edilizia in sanatoria indebitamente rilasciata dal comune a favore del mero conduttore del terreno (in assenza di abilitazione allo sfruttamento edilizio mediante la realizzazione di manufatti strumentali alla destinazione contrattuale), il prelievo tributario si ponga in contrasto con i principi costituzionali innanzi citati.

Se è vero, infatti, che a mente di quanto statuito dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, il presupposto impositivo dell'ICI è da individuarsi nel «possesso» di immobili come dianzi delineato, occorre al contempo evidenziare che il possesso legittimante il sorgere della soggettività passiva ai fini ICI, per essere effettivo, presuppone che l'immobile rientri materialmente nella disponibilità individuale del possessore, di talché quest'ultimo possa esercitare le prerogative discendenti dal diritto ricadente sull'immobile.

Nelle ipotesi, come quella in esame, in cui, il conduttore del terreno — in spregio alle pattuizioni contrattuali ed in assenza di concessione edilizia — abbia edificato *ex nihilo* un fabbricato abusivo all'insaputa e senza l'autorizzazione del locatore, che è stato costretto a subire lo spoglio dell'area occupata e trasformata mediante la realizzazione di un manufatto mai voluto e mai posseduto, pur essendosi attivato per tempo per il recupero coattivo della disponibilità materiale del terreno, l'annullamento in autotutela della concessione edilizia in sanatoria rilasciata a favore del conduttore e la demolizione a proprie spese del fabbricato abusivo, sorge allora fondatamente il dubbio che egli non avrebbe dovuto essere considerato soggetto passivo ai fini dell'ICI, stante l'assenza dei requisiti minimi affinché potesse configurarsi la pienezza di una situazione possessoria e, conseguentemente, di una capacità di contribuzione individuale rispetto ad un bene venuto ad esistenza ed acquisito al patrimonio contro la sua volontà.

6.9 Dunque, con riferimento a fabbricati la cui edificazione sia frutto di occupazione *sine titulo* dell'area di sedime in danno del locatore del più ampio terreno e di cui sia preclusa la demolizione fino allo sgombero effettivo da parte del conduttore per cause indipendenti dalla volontà del locatore (nonostante il tempestivo esercizio dell'azione giudiziale per la risoluzione della locazione e la restituzione del terreno locato, si ritiene possa venire a mancare il presupposto dell'imposta, che si assume essere l'effettivo e concreto esercizio dei poteri di disposizione e di godimento del bene, in quanto ritenuti manifestazioni di capacità contributiva.

Ai fini del verificarsi o meno del presupposto dell'ICI, nei casi come quello in esame, assume, invero, precipuo rilievo la circostanza, giuridicamente rilevante, che il proprietario (o il titolare di altro diritto reale di godimento) concedente in locazione un terreno non ha mai avuto il possesso del fabbricato edificato *sine titulo* dal conduttore ed è stato, al contempo, spogliato del possesso dell'area occupata dalla insistente costruzione fino allo sgombero forzoso del terreno all'esito della procedura di sfratto per finita locazione ed al ripristino dello *status quo* ante mediante la demolizione del manufatto abusivo.

6.10 Per cui, il possessore «spogliato» può rimanere (anche in caso di *ius possidendi*) sempre possessore solo se la tutela dei propri diritti possessori è attivabile e realizzabile, ma, senza la reintegrazione dei diritti possessori, il diritto di proprietà è svuotato proprio dello *ius possidendi*, il quale non è più esercitabile per causa non imputabile al proprietario (o al titolare di altro diritto reale di godimento), e che, per contro, viene assunto a presupposto della tassazione.

6.11. Dunque, in caso di costruzione abusiva sul terreno concesso in locazione, l'obbligo tributario dovrebbe ritenersi conseguente alla natura civilistica della controversia con il conduttore inadempiente ed alla conseguente esperibilità con esito fausto dei rimedi civilistici previsti dall'ordinamento.

6.12 Dinanzi ad una condizione «patologica», come quella sottesa al caso in esame, laddove il contribuente si trovi nell'impossibilità di recuperare con immediatezza il pieno possesso del terreno e, per conseguenza, di ripristinare la situazione preesistente mediante la demolizione del fabbricato abusivo, a causa del tempo necessario ad ottenere in sede giudiziale (il riconoscimento e l'attuazione del proprio diritto mediante) il rilascio e lo sgombero del terreno locato



da parte del conduttore, risulterebbe in contrasto con i principi costituzionali imporre il pagamento dell'imposta per le annate in cui permane la costruzione abusiva in attesa della liberazione forzata del terreno locato, difettando la capacità contributiva del contribuente per il godimento precluso *ab origine* del fabbricato.

6.13 Nel valutare la condizione, dianzi descritta, di oggettiva impossibilità del proprietario di dare concreta estrinsecazione al proprio diritto, e di oggettiva indisponibilità del fabbricato scaturente dall'edificazione abusiva, è, peraltro, degno di rilievo che i soggetti passivi individuati dalla normativa sull'ICI sono anche quelli che si avvantaggiano dei servizi pubblici (illuminazione, pubblica sicurezza, ecc.) resi disponibili dai comuni, circostanza evidenziata dalla Corte costituzionale, la quale ha avuto modo di osservare che «l'imposizione ICI non tende a colpire solo i proprietari ma, più in generale, i titolari delle situazioni previste dall'art. 3 [del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504], in quanto idonee, nella loro varietà, ad individuare di norma coloro che, avendo il godimento del bene, si avvantaggiano, con immediatezza, dei servizi e delle attività gestionali dei comuni, a beneficio dei quali il gettito viene, a regime, destinato, in sostituzione di altri tributi contestualmente soppressi» (Corte costituzionale, 22 aprile 1997, n. 111; Corte costituzionale 2 aprile 1999, n. 1999).

6.14 Al contempo, la norma in commento appare in conflitto, come si è detto, anche con il principio di eguaglianza recato dall'art. 3 della Costituzione, che necessariamente implica un principio di ragionevolezza delle leggi, in forza del quale è necessario che le distinzioni operate dal legislatore tributario, anche per settori economici, non siano irragionevoli o arbitrarie o ingiustificate (Corte costituzionale, 16 luglio 2014, n. 201), al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione.

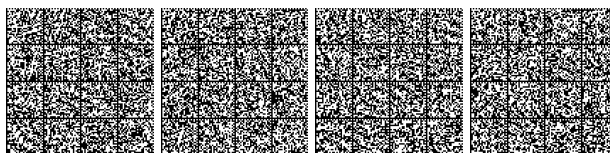
A parere del collegio, risulterebbe, invero, irragionevole che al proprietario di un fabbricato inagibile o inabitabile (eventualmente, a causa della sua inerzia) sia riconosciuta, ai sensi dell'art. 8, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, una riduzione della base imponibile dell'ICI, mentre, per il proprietario di un fabbricato edificato senza il suo consenso in difetto di concessione edilizia, nell'attesa di recuperare in sede giudiziale il possesso del terreno e di provvedere alla conseguente demolizione del manufatto abusivo, sia prevista una tassazione integrale.

Ed altrettanto si potrebbe dire per l'ipotesi (opposta e contraria a quella in disamina) della costruzione realizzata — al di là dell'eventuale difetto di concessione edilizia — dal conduttore con l'assenso (preventivo o successivo) del locatore, il cui possesso «mediato» (per il tramite della detenzione) del terreno verrebbe ad estendersi anche al fabbricato acquistato per accessione, venendo ad essere altrimenti equiparate sul piano del trattamento tributario fattispecie nettamente contrapposte in relazione alla riconducibilità o meno della *inaedificatio* alla volontà del titolare della proprietà (o di altro diritto di godimento) sul terreno. Laddove, l'attività edificatoria, nell'un caso, è esclusivamente imputabile al conduttore, che ha abusato della detenzione del terreno per realizzare un fabbricato mai accettato e mai posseduto dal locatore; nell'altro caso, è indirettamente imputabile al locatore, che ha assentito all'estensione della detenzione (e, di riflesso, del possesso «mediato»), che è connesso alla titolarità della proprietà o di altro diritto reale di godimento) dal terreno al fabbricato.

Né incide su tale conclusione il regime codicistico delle migliorie e delle addizioni apportate dal conduttore al bene locato (artt. 1592 e 1593 del codice civile), il quale attiene ai rapporti obbligatori tra le parti e prescinde dall'operatività *ex lege* dell'accessione (art. 934 del codice civile) nella sfera patrimoniale del locatore, fermo restando che le addizioni apportate contro la volontà del locatore e comportanti il deterioramento del bene locato (art. 1588 del codice civile) giustificano la pretesa del locatore al risarcimento del danno in forma specifica mediante l'eliminazione da parte del conduttore delle opere da lui abusivamente eseguite (Cass., Sez. 3^a, 20 marzo 2006, n. 6094).

6.15 Infine, la tassazione del fabbricato edificato *sine titulo* in capo ai soggetti passivi dell'ICI pone dubbi di compatibilità costituzionale anche con l'art. 42, secondo comma, della Costituzione e, peraltro, con l'art. 1 del Protocollo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, i quali garantiscono e tutelano la proprietà privata.

Infatti, la costruzione di un fabbricato in assenza di titolo edilizio contro la volontà del proprietario del terreno comporta l'inevitabile esercizio di azioni a tutela della proprietà o del possesso cui si accompagna l'intervento dell'autorità giudiziaria al fine di ottenere (oltre che la cessazione del contratto legittimante la detenzione del terzo) lo sgombero del terreno occupato e la rimozione della costruzione illecita, ma se l'intervento dell'autorità giudiziaria non risulta essere tempestivo ed incisivo, con conseguente permanenza dello stato di illiceità, ed il diritto di proprietà non riceve tutela adeguata, la pubblica amministrazione ritrarrebbe un vantaggio, rappresentato dalla riscossione di un tributo, in virtù di una situazione illecita da essa *medio tempore* tollerata (se non strumentalizzata) a detrimento del diritto di proprietà del contribuente.



Ma tanto contrasta con quanto affermato più volte dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), secondo la quale non è consentito alla pubblica amministrazione trarre vantaggio da propri comportamenti illeciti e, più in generale, da una situazione di illegalità dalla stessa determinata o occasionata (vedansi, ad esempio: CEDU, 13 ottobre 2015, La Rosa e Alba c. Italia; CEDU, 6 marzo 2007, Scordino c. Italia), ed il principio ha trovato ingresso anche in pronunce rese dalla Corte costituzionale (Corte costituzionale, 30 aprile 2015, n. 71; Corte costituzionale, 8 ottobre 2010, n. 293).

7. In conclusione, il collegio ritiene non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, primo comma, 42, secondo comma, e 53, primo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 540 (nel testo vigente *ratione temporis*), nella parte in cui non esclude la soggezione ad ICI del proprietario (o del titolare di altro diritto reale di godimento), che abbia concesso in locazione un terreno, con limitato riguardo al fabbricato edificato dal conduttore sul medesimo terreno in difetto di concessione edilizia e senza l'assenso (preventivo o successivo) del locatore, allorché quest'ultimo, dopo averne avuto cognizione, si sia immediatamente attivato in sede giudiziale per la restituzione coattiva del terreno locato, nonché in sede amministrativa per l'annullamento in autotutela della concessione edilizia in sanatoria eventualmente rilasciata al conduttore privo di titolo, ed abbia curato la demolizione del manufatto abusivo dopo lo sgombero coattivo del terreno locato.

8. Peraltro, tale questione appare, altresì, rilevante ai fini della decisione della presente controversia, giacché l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 540 inciderebbe sul diritto vivente (favorevole all'ente impositore) ormai radicatosi su di essa. La decisione del ricorso richiede, invero, l'applicazione della citata disposizione normativa, di qui la rilevanza del dubbio di illegittimità costituzionale in considerazione della sussistenza di un effettivo e concreto rapporto di strumentalità fra la definizione del giudizio principale e la risoluzione della questione di legittimità costituzionale (Corte costituzionale, 21 dicembre 2021, n. 250).

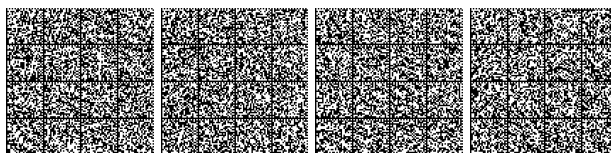
9. Ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, alla dichiarazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale segue la sospensione del presente procedimento e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

*La Corte, visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, primo comma, 42, secondo comma, e 53, primo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 540 (nel testo vigente *ratione temporis*), nella parte in cui non esclude la soggezione ad ICI del proprietario (o del titolare di altro diritto reale di godimento), che abbia concesso in locazione un terreno, con limitato riguardo al fabbricato edificato dal conduttore sul medesimo terreno in difetto di concessione edilizia e senza l'assenso (preventivo o successivo) del locatore, allorché quest'ultimo, dopo averne avuto cognizione, si sia immediatamente attivato in sede giudiziale per la restituzione coattiva del terreno locato, nonché in sede amministrativa per l'annullamento in autotutela della concessione edilizia in sanatoria rilasciata al conduttore privo di titolo, ed abbia curato la demolizione del manufatto abusivo dopo lo sgombero coattivo del terreno locato; dispone la sospensione del presente procedimento; dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Procuratore Generale presso questa Corte ed al Presidente del Consiglio dei ministri; dispone, altresì, che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica; dispone che gli atti processuali, ivi compresi i documenti relativi alle notificazioni e comunicazioni disposte, vengano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale.*

Così deciso a Roma nella Camera di consiglio del 9 settembre 2025.

Il Presidente: ANGELO MATTEO SOCCI



n. 59

Ordinanza del 25 febbraio 2026 del Tribunale di Roma nel procedimento penale a carico di V. F.

Reati tributari – Processo penale – Applicazione della pena su richiesta – Reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto previsti dal d.lgs. n. 74 del 2000 – Previsione che l'applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen. può essere chiesta dalle parti solo quando, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, il debito tributario, comprese sanzioni amministrative e interessi, è estinto.

In subordine: Reati tributari – Processo penale – Applicazione della pena su richiesta – Reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto previsti dal d.lgs. n. 74 del 2000 – Previsione che l'applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen. può essere chiesta dalle parti solo quando, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, il debito tributario, comprese sanzioni amministrative e interessi, è estinto – Denunciata applicabilità al reato di emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 74 del 2000.

In ulteriore subordine: Reati tributari – Processo penale – Applicazione della pena su richiesta – Reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto previsti dal d.lgs. n. 74 del 2000 – Previsione che l'applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen. può essere chiesta dalle parti solo quando, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, il debito tributario, comprese sanzioni amministrative e interessi, è estinto – Denunciata applicabilità, con riferimento al reato di emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 74 del 2000, a soggetti non titolari del debito tributario.

- 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. 13-*bis*, comma 2, introdotto dall'art. 12 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23) e modificato, da ultimo, dall'art. 1, comma 1, lettera *g*), del decreto legislativo 14 giugno 2024, n. 87 (Revisione del sistema sanzionatorio tributario, ai sensi dell'articolo 20 della legge 9 agosto 2023, n. 111).

TRIBUNALE DI ROMA

SEZIONE DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

UFFICIO XII

Il giudice per le indagini preliminari, dott. Luca Battinieri nel procedimento penale a carico di F. V. nata a... il... domiciliata *ex art.* 161, del codice di procedura penale al proprio indirizzo di posta elettronica certificata «...»;

Difesa di fiducia dagli avv.ti Alice Poeta e Renato Borzone del Foro di Roma all'udienza in Camera di consiglio del 25 febbraio 2026, sentite le parti, ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale di questione di legittimità costituzionale in via incidentale - art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

PREMESSO IN FATTO

Questo ufficio è investito dell'istanza *ex art.* 444 del codice di procedura penale con cui l'imputata V. F., nel corso delle indagini preliminari, ha chiesto, per il tramite dei propri difensori muniti di procura speciale, di definire il procedimento a suo carico mediante l'applicazione della pena di due anni di reclusione subordinata al riconoscimento della sospensione condizionale e della non menzione.

Il pubblico ministero, in data 28 aprile 2025, ha espresso il consenso, formulando l'imputazione nei termini che seguono:



13) del delitto di cui agli artt. 110 c.p. e 8 D. Lgs. n. 74/2000 perché, in concorso tra loro M1 M2 nella qualità di legale rappresentante dall'1.2.2019 al 22.6.2020, D E nella qualità di legale rappresentante dal 1.5.2020 al 31.12.2020, N1 M2 V1 N2 M2 e P1 L1 nella qualità di soci e amministratori di fatto, F1 V1 nella qualità di addetta alla gestione contabile e amministrativa di " s.r.l." (P.I.) - al fine di consentire alle società clienti specificatamente indicate nella sottostante tabella, l'evasione delle imposte sui redditi e sul valore aggiunto, emettevano nell'anno le fatture per operazioni soggettivamente inesistenti indicate nella sottostante tabella, per un ammontare complessivo di € 1.628.220,26= di imponibile e € 358.208,39= di IVA.

Numero	Data emissione	Identificativo	Denominazione	Imponibile/	Imposta
				6.027,86 €	1.326,13 €
				30.262,14 €	6.657,67 €
				13.734,95 €	3.021,69 €
				21.354,52 €	4.697,99 €
				10.403,13 €	2.288,69 €
				10.404,00 €	2.288,88 €
				13.552,00 €	2.981,44 €
				5.202,00 €	1.144,44 €
				20.650,34 €	4.543,08 €
				11.531,10 €	2.536,84 €
				6.069,00 €	1.335,18 €
				12.166,61 €	2.676,65 €
				7.032,00 €	1.547,04 €
				7.920,67 €	1.742,55 €
				7.032,00 €	1.547,04 €
				5.862,00 €	1.289,64 €
				28.095,48 €	6.181,00 €
				7.816,98 €	1.719,73 €



	7.816,00 €	1.719,52 €
	5.274,00 €	1.160,28 €
	34.510,57 €	7.592,33 €
	7.816,98 €	1.719,73 €
	8.793,00 €	1.934,46 €
	12.061,07 €	2.653,43 €
	9.756,32 €	2.146,39 €
	8.790,00 €	1.933,80 €
	6.153,00 €	1.353,66 €
	14.070,15 €	3.095,43 €
	8.793,00 €	1.934,46 €
	9.854,83 €	2.168,06 €
	4.420,88 €	972,59 €
	7.956,88 €	1.750,51 €
	14.821,30 €	3.260,68 €
	9.850,00 €	2.167,00 €
	7.072,00 €	1.555,84 €
	8.668,00 €	1.906,96 €
	5.968,12 €	1.312,99 €
	7.072,00 €	1.555,84 €
	8.954,92 €	1.970,08 €
	4.420,88 €	972,59 €
	6.828,02 €	1.502,16 €
	3.978,42 €	875,25 €
	9.791,18 €	2.154,06 €
	5.910,00 €	1.300,20 €
	7.956,00 €	1.750,32 €
	8.952,66 €	1.969,59 €
	4.420,88 €	972,59 €
	3.536,00 €	777,92 €
	6.188,00 €	1.361,36 €
	3.940,00 €	866,80 €
	34.521,30 €	7.594,68 €
	15.159,72 €	3.335,14 €
	5.328,00 €	1.172,16 €
	2.652,00 €	583,44 €
	7.104,00 €	1.562,88 €
	7.971,03 €	1.753,63 €
	10.656,00 €	2.344,32 €
	34.810,86 €	7.658,39 €
	3.552,00 €	781,44 €
	5.328,00 €	1.172,16 €
	17.633,02 €	3.879,26 €
	28.568,74 €	6.285,12 €
	5.774,66 €	1.270,43 €
	6.188,00 €	1.361,36 €
	7.704,00 €	1.694,88 €
	21.061,63 €	4.633,56 €
	8.667,96 €	1.906,95 €
	31.535,83 €	6.937,88 €
	7.704,00 €	1.694,88 €
	6.279,00 €	1.381,38 €
	8.073,00 €	1.776,06 €
	14.404,03 €	3.168,89 €
	6.272,00 €	1.379,84 €
	15.198,85 €	3.343,75 €
	12.639,87 €	2.780,77 €
	16.961,28 €	3.731,48 €
	15.232,00 €	3.351,04 €
	9.856,00 €	2.168,32 €
	3.584,00 €	788,48 €



Si contesta all'imputata di avere, in qualità di collaboratrice amministrativo-contabile, concorso con gli amministratori (di fatto e di diritto) della «... s.r.l.» nell'emissione di fatture per operazioni inesistenti.

All'udienza camerale del 3 dicembre 2025, questo ufficio ha preliminarmente interpellato la difesa in ordine all'avvenuta estinzione del debito tributario connesso alla condotta in contestazione, ottenendo risposta negativa. Ha, quindi, evidenziato alle parti la necessità di un breve rinvio al fine di approfondire profili di potenziale incostituzionalità dell'art. 13-bis, comma 2, decreto legislativo n. 74/2000, norma che, per i delitti di cui al decreto legislativo in parola, condiziona l'accesso al patteggiamento all'avvenuta estinzione del debito tributario (comprensivo di interessi e sanzioni) entro la dichiarazione di apertura del dibattimento.

In vista dell'odierna udienza, la difesa ha depositato una memoria con cui, in via principale, ha insistito per l'accoglimento della sua istanza, ritenendo che la condizione sopra indicata non trovi applicazione al reato di cui all'art. 8. Solo in subordine, ha sollecitato il giudice per le indagini preliminari a sollevare questione di legittimità costituzionale della norma per contrasto con gli articoli 3 e 24 della Costituzione.

Il giudice per le indagini preliminari dubita della legittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 13-bis del decreto legislativo n. 74/2000 motivo per cui, attesa la rilevanza della questione nell'ambito del presente procedimento, deve rimettere gli atti alla Corte costituzionale.

Sulla rilevanza della questione

La questione di legittimità costituzionale della norma è senza dubbio rilevante ai fini del decidere.

L'art. 13-bis, comma 2 del decreto legislativo n. 74/2000 così recita: «Per i delitti di cui al presente decreto l'applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale può essere chiesta dalle parti solo quando, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, il debito tributario, comprese sanzioni amministrative e interessi, è estinto, nonché quando ricorre il ravvedimento operoso, fatte salve le ipotesi di cui all'art. 13, commi 1 e 2.»

La speciale condizione di accesso al patteggiamento era stata originariamente introdotta nel comma 2-bis dell'art. 13 con l'art. 2, comma 36 *vicies semel*, lettera *m*) del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148.

Col decreto legislativo n. 158/15, la previsione è stata ricollocata all'interno dell'inedito art. 13 bis.

La disposizione è da ultimo trasfusa, senza ulteriori correttivi, nell'art. 90, comma 3 del decreto legislativo n. 173/2024 intitolato «Testo unico delle sanzioni tributarie amministrative e penali» entrato in vigore il 29 novembre 2024 ma la cui efficacia è stata posticipata al 1° gennaio 2027 in base all'art. 102 come modificato, da ultimo, dal decreto-legge 31 dicembre 2025, n. 200.

L'art. 13, ai commi 1 e 2, stabilisce a sua volta che:

1. I reati di cui agli articoli 10-bis, 10-ter e 10-quater, comma 1, non sono punibili se, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, i debiti tributari, comprese sanzioni amministrative e interessi, sono stati estinti mediante integrale pagamento degli importi dovuti, anche a seguito delle speciali procedure conciliative e di adesione all'accertamento previste dalle norme tributarie, nonché del ravvedimento operoso.

2. I reati di cui agli articoli 2, 3, 4 e 5 non sono punibili se i debiti tributari, comprese sanzioni e interessi, sono stati estinti mediante integrale pagamento degli importi dovuti, a seguito del ravvedimento operoso o della presentazione della dichiarazione omessa entro il termine di presentazione della dichiarazione relativa al periodo d'imposta successivo, sempreché il ravvedimento o la presentazione siano intervenuti prima che l'autore del reato abbia avuto formale conoscenza di accessi, ispezioni, verifiche o dell'inizio di qualunque attività di accertamento amministrativo o di procedimenti penali.

La giurisprudenza di legittimità ha chiarito che, nel caso dei reati richiamati al comma 1 dell'art. 13, l'estinzione del debito tributario non può costituire condizione d'accesso al patteggiamento e questo perché il pagamento determina, in tal caso, la non punibilità del reato.

Non sarebbe, quindi, giuridicamente ammissibile patteggiare una condotta non punibile.

La condizione, viceversa, opera per i reati di cui al comma 2 dell'art. 13 posto che, in tal caso, l'estinzione del debito tributario prima della dichiarazione di apertura del dibattimento non determina la non punibilità della condotta, effetto producibile solo nel caso di estinzione maturata anteriormente alla conoscenza, da parte del contribuente, dell'avvio di accertamenti in sede amministrativa o penale.

La circostanza che nessuno dei due commi richiami (anche) il delitto di cui all'art. 8 ha fatto sorgere dubbi sull'applicabilità della condizione di cui all'art. 13-bis, comma 2 al reato di emissione di fatture per operazioni inesistenti.

Secondo un primo orientamento della S.C., la norma non troverebbe applicazione ai reati, tra cui quello di cui all'art. 8, che, non comportando un'evasione d'imposta, non determinano in capo all'autore un debito tributario che questi può assolvere (Sez. 3 n. 1582 del 14 dicembre 2021, dep. 2022, «Lucarelli»).



Tale tesi è stata successivamente rimeditata in sede di legittimità sulla scorta di un argomento, ad avviso di questo ufficio, difficilmente superabile.

Il comma 7 dell'art. 21 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633/1972 stabilisce che: «Se il cedente o prestatore emette fattura per operazioni inesistenti, ovvero se indica nella fattura i corrispettivi delle operazioni o le imposte relative in misura superiore a quella reale, l'imposta è dovuta per l'intero ammontare indicato o corrispondente alle indicazioni della fattura».

La semplice emissione della fattura vale, quindi, a costituire l'emittente debitore dell'IVA indicata nel documento, a nulla rilevando che l'imposta, proprio in ragione della fittizietà dell'operazione, non sia stata riscossa nei confronti del cessionario. Tale conseguenza è risultata conforme alla normativa comunitaria ed ha trovato avallo anche presso le sezioni tributarie della Suprema Corte. Né l'emittente può sottrarsi al pagamento dell'IVA attraverso una nota di credito perché le variazioni in diminuzione previste dall'art. 26 del decreto del Presidente della Repubblica presuppongono che l'operazione, da rettificare essendo venuta meno per una delle condizioni tassativamente previste dalla normativa fiscale, fosse comunque effettiva.

Questa tesi è stata fatta propria, con ampia motivazione, dalla sentenza della Sez. 3, n. 25656 del 27 maggio 2022 «C...» ed è stata ribadita negli anni a seguire tanto da poter affermare che l'applicabilità all'art. 8 della pregiudiziale di cui al comma 2 dell'art. 13-*bis* è assurda a diritto vivente (Cassazione, Sez. 3, n. 36484 del 2024; Cassazione, Sez. 3, n. 43273 del 2023).

Chiarito, quindi, che l'estinzione del debito tributario (anche attraverso le speciali procedure conciliative) prima della dichiarazione di apertura del dibattimento costituisce condizione di ammissibilità del patteggiamento in ordine al reato di cui all'art. 8, vien da sé la rilevanza della questione di costituzionalità nella presente vicenda.

Il debito tributario scaturito dalla condotta in contestazione non risulta estinto, motivo per cui la richiesta di applicazione pena dovrebbe essere dichiarata inammissibile per difetto della condizione di proponibilità. Qualora, viceversa, la norma in censura venisse dichiarata illegittima, l'istanza andrebbe accolta attesa la corretta qualificazione giuridica del fatto, la congruità della pena richiesta ed il corretto criterio di calcolo seguito. Non vi sarebbero ostacoli neppure al riconoscimento di entrambi i benefici ai quali la parte ha subordinato la domanda (sospensione condizionale e non menzione) dal momento che la pena rientra nei limiti legali per l'accesso e non vi sono elementi che autorizzano a pronosticare ricadute delittuose da parte dell'imputata, trattandosi di persona priva di precedenti e che ha arrecato un contributo secondario alla consumazione del reato.

Sulla non manifesta infondatezza della questione

La formulazione della norma ingenera ragionevoli dubbi di legittimità per contrasto con diversi parametri costituzionali.

L'ufficio è consapevole che la Corte costituzionale è già stata chiamata in due occasioni a pronunciarsi sulla scelta che pone l'estinzione del debito fiscale quale preconditione di accesso al rito negoziato. Ritiene, tuttavia, che i due precedenti non siano d'ostacolo alla nuova investitura.

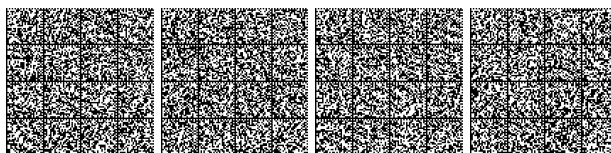
Con la sentenza n. 95/2015, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dello – allora – art. 13, comma 2-*bis* del decreto legislativo n. 74/2000 sollevata con riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione.

Nella circostanza, il giudice *a quo* aveva ravvisato la violazione, anzitutto, dell'art. 3, in ragione della irragionevole disparità di trattamento di soggetti chiamati a rispondere della stessa condotta a seconda delle rispettive possibilità economiche.

L'istituto era ritenuto in contrasto anche con l'art. 24 perché, precludendo l'accesso al rito per motivi di capacità reddituale, determinava una indebita compressione al diritto di difesa.

La Corte ha disatteso entrambe le prospettazioni, affermando che: «qualunque norma che imponga oneri patrimoniali per il raggiungimento di determinati fini risulta diversamente utilizzabile a seconda delle condizioni economiche dei soggetti interessati a conseguirli. Non per questo solo, tuttavia, essa è costituzionalmente illegittima. Ciò avviene esclusivamente in due ipotesi: da un lato, quando ne risulti compromesso l'esercizio di un diritto che la Costituzione garantisce a tutti paritariamente (quale il diritto di azione e difesa in giudizio, come avveniva per i vecchi istituti del *solve et repete* e della *cautio pro expensis*: sentenze n. 21 del 1961 e n. 67 del 1960); dall'altro, quando gli oneri imposti non risultino giustificati da ragioni connesse a circostanze obiettive, così da determinare irragionevoli situazioni di vantaggio o svantaggio».

Si tratta di ipotesi, ad avviso della Corte, non riscontrabili nel caso di specie. Quanto alla seconda, il generale interesse pubblico alla eliminazione delle conseguenze dannose del reato – interesse che giustifica le disparità di trattamento – si coniuga all'interesse all'integrale riscossione dei tributi evasi. Quanto alla prima, la facoltà di richiedere l'applicazione di una pena non costituisce *condicio sine qua non* per una tutela efficace della propria posizione proces-



suale, tant'è che l'ordinamento prevede tutta una serie di reati rispetto ai quali l'accesso al patteggiamento è precluso. La Corte aggiunge anche che «con riguardo ai reati tributari vi è, di regola – anche se non immancabilmente – una diretta correlazione tra entità del danno cagionato e risorse economiche del reo (ove questi si identifichi nel contribuente persona fisica), o da lui comunque gestite (ove si tratti dell'amministratore o del liquidatore di società o enti), posto che il profitto conseguente al reato corrisponde all'imposta sottratta al fisco. Si tratta di una situazione analoga, *mutatis mutandis*, a quella riscontrabile in rapporto al delitto di insolvenza fraudolenta, di cui all'art. 641 del codice penale, rispetto al quale l'adempimento dell'obbligazione ha addirittura effetti estintivi del reato».

Come detto, la questione, a distanza di poco, è stata rimessa nuovamente al vaglio di legittimità. Tuttavia, con l'ordinanza n. 225/15, la Corte non si è pronunciata nel merito, restituendo gli atti al giudice remittente per un nuovo esame dei profili di rilevanza e non manifesta infondatezza alla luce delle modifiche normative *medio tempore* intervenute col decreto legislativo n. 158/2015.

L'ufficio è dell'avviso che la norma a scrutinio contrasti con gli articoli 3 e 24 della Costituzione e ciò sotto un versante diverso da quello disatteso dalla sentenza n. 95/2015, perché in quella sede non sono state poste all'attenzione della Corte le peculiarità che contraddistinguono la condotta di emissione di fatture per operazioni inesistenti rispetto alle altre fattispecie punite dal decreto legislativo n. 74/2000.

La pronuncia citata ha affermato che subordinare ad oneri patrimoniali l'ottenimento di particolari benefici comporta di per sé una discriminazione in quanto la possibilità di conseguirli varia a seconda della capacità economica del singolo. Questo, di per sé, non è costituzionalmente illegittimo. Lo diventa se il sacrificio imposto non risulta giustificato da ragioni connesse a circostanze oggettive, come avviene, per l'appunto, in ambito fiscale dove vi è un interesse di carattere pubblicistico all'integrale riscossione dei tributi evasi e dove c'è una correlazione diretta tra entità del danno e risorse del reo posto che, di norma, il profitto conseguente al reato viene a coincidere con l'imposta sottratta al fisco.

A differenza, però, di quanto avviene nei reati in materia di dichiarazione (articoli 2, 3, 4, 5) e di evasione in senso stretto (articoli 10 *bis*, 10 *ter*, 10 *quater*), l'autore del reato di cui all'art. 8 non persegue un interesse proprio ma quello di terzi. Nella prassi, l'emittente non incassa l'IVA dal cessionario perché l'operazione economica sottostante è fittizia e l'emissione del documento avviene solo per permettere al secondo di evadere le imposte. In questo caso, quindi, il soggetto non trattiene indebitamente un'IVA che avrebbe dovuto versare allo Stato tant'è che il suo debito nei confronti del fisco sorge solo per effetto del meccanismo, di natura latamente sanzionatoria, previsto dal comma 7 dell'art. 21 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633/1972 il quale fa sorgere l'obbligo di versare l'IVA per il sol fatto dell'emissione della fattura, a nulla rilevando l'inesistenza della transazione. L'IVA è un'imposta che colpisce i consumi quale indice indiretto di capacità contributiva. Se l'obbligo al versamento sussiste anche quando il consumo, di fatto, non c'è stato, è chiaro che la norma persegue una finalità punitiva anziché propriamente fiscale.

In questo caso, quindi, l'esazione dell'IVA non risponde all'interesse pubblico alla riscossione integrale delle imposte evase perché, lo si ripete, il debito tributario non deriva dall'incameramento di somme sottratte all'erario ma dalla sanzione che l'ordinamento ricollega alla condotta infedele tenuta dal contribuente-imprenditore.

Inoltre, nel reato di cui all'art. 8, non è l'autore della condotta a ricavare un profitto e arrecare un danno ma il destinatario-utilizzatore della fattura. Se così è, viene allora meno quel collegamento diretto tra entità del danno e risorse del reo che, come evidenziato dalla Corte, giustifica una discriminazione per motivi di carattere economico nell'accesso a determinati benefici.

In un contesto del genere, la circostanza che solo soggetti economicamente attrezzati possano accedere al patteggiamento in quanto nella condizione di estinguere il debito tributario costituisce una lesione del diritto di uguaglianza e, al tempo stesso, del diritto di difesa considerando gli evidenti benefici che il rito negoziato può comportare a norma dell'art. 445 del codice di procedura penale, sol considerando l'inapplicabilità delle pene accessorie, l'esonero dal pagamento delle spese processuali ma, soprattutto, l'estinzione del reato e di ogni effetto penale decorsi i termini di cui al comma 2.

Concludendo sul punto, il rimettente ritiene che l'art. 13-*bis*, comma 2 presenti profili di illegittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3 e 24, nella parte in cui si applica al reato punito dall'art. 8 del decreto legislativo n. 74/2000.

Ad avviso dell'ufficio, la norma viola gli articoli 3 e 24 della Costituzione anche sotto altro punto di vista, nella misura in cui prevede l'applicazione della condizione di proponibilità nei confronti di qualsiasi soggetto chiamato a rispondere della condotta illecita ivi compresi, quindi, coloro che, in quanto diversi dal debitore d'imposta, non sono nell'autonoma possibilità di soddisfare la condizione di accesso al rito. Il riferimento è ai soggetti che concorrono ai sensi dell'art. 110 del codice penale con l'imprenditore nella condotta tipica.

L'emissione di una fattura relativa a operazioni inesistenti fa sorgere, in capo al soggetto passivo d'imposta (l'emittente), il debito nei confronti dell'erario pari all'importo dell'IVA indicata nel documento. Ne consegue che questi, essendo titolare esclusivo della posizione debitoria, è l'unico che può disporre del debito e, quindi, procedere alla sua estinzione mediante il ravvedimento operoso e le altre procedure conciliative previste dalla legge.



Se, quindi, l'imputato che sia anche debitore d'imposta è arbitro del suo destino, nel senso che il soddisfacimento della condizione di accesso al rito è rimessa alla sua discrezionalità, non altrettanto si verifica per gli – eventuali – coimputati i quali, non potendo estinguere di loro iniziativa il debito del contribuente evasore, sono destinati a subire gli effetti delle determinazioni altrui e, quindi, a vedersi preclusa la possibilità di patteggiare in mancanza di un'adesione del debitore alle pretese dell'amministrazione finanziaria. Il che è proprio ciò che dovrebbe avvenire nel caso in esame, con la declaratoria d'inammissibilità della richiesta di patteggiamento dell'imputata (semplice collaboratrice amministrativo-contabile dell'azienda) in virtù dell'omessa estinzione del debito da parte (degli amministratori) della società.

In astratto, il terzo potrebbe ricorrere all'istituto dell'accollo di debito fiscale (art. 8, comma 2, della legge n. 212/2000 statuto del contribuente) per sostituirsi nell'adempimento.

Tuttavia, l'accollo è a norma della legge civile un contratto a tutti gli effetti in cui debitore e terzo convengono che quest'ultimo subentri al primo nel pagamento al creditore. Trattandosi di un contratto, richiede il consenso del debitore principale, il quale ben potrebbe negarlo per le più svariate ragioni. Di conseguenza, la possibilità per l'imputato non debitore d'imposta di estinguere il debito e, quindi, di patteggiare resterebbe ugualmente subordinata al volere altrui.

Sul punto, quindi, si ravvisano ragionevoli dubbi di legittimità costituzionale del comma 2, art. 13-*bis*, per violazione degli articoli 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui, con riferimento al reato di cui all'art. 8, si applica agli imputati che, a norma della legislazione fiscale (decreto del Presidente della Repubblica n. 633/1972), non sono soggetti passivi dell'imposta in concreto evasa.

Vale la pena precisare che, per titolari del debito tributario, gli unici rispetto ai quali dovrebbe operare la previsione normativa di cui si contesta la legittimità, sono da intendere, nel caso di contribuente individuale, la persona fisica mentre, in caso di contribuente «collettivo» (persone giuridiche ed enti in generale), coloro che hanno poteri gestori e di amministrazione (amministratori e liquidatori).

A ben vedere, però, con riferimento a ulteriori parametri costituzionali, la norma presenta profili di contrasto che prescindono dal riferimento alla specifica condotta di cui all'art. 8 in tema di false fatturazioni, connotando d'incostituzionalità l'istituto in quanto tale.

Per come strutturata dal legislatore, infatti, la condizione di proponibilità del patteggiamento compulsa l'imputato ad abdicare dalla tutela dei propri diritti nei confronti degli atti impositivi illegittimi della P.A., dando, così, luogo ad un contrasto con l'art. 113, comma 1 della Costituzione. Infatti, posto che il pagamento liberatorio dev'essere comprensivo di interessi e sanzioni, nel caso di errori di calcolo da parte dell'amministrazione finanziaria nella liquidazione del dovuto, la parte viene, di fatto, messa di fronte ad un *aut aut*: aderire supinamente all'atto impositivo, anche a costo di severe ripercussioni sul piano economico-finanziario, oppure contrastarlo nelle sedi competenti con la consapevolezza, però, di perdere gli importanti vantaggi assicurati dalla definizione del giudizio nelle forme dell'art. 444 del codice di procedura penale.

Né tale effetto potrebbe essere neutralizzato dalla sospensione del procedimento penale in attesa della definizione del contenzioso tributario. Detto in altri termini, onde «congelare» il procedimento penale prima della dichiarazione di apertura del dibattimento (termine ultimo entro il quale il maturarsi dell'effetto estintivo consente l'accesso al patteggiamento), l'imputato potrebbe chiedere al giudice penale una sospensione-rinvio del processo in attesa di definire la pendenza fiscale.

Oltre a non esserci alcuna norma che lo consenta (il comma 3 dell'art. 13 richiede che la parte abbia in corso la rateizzazione del pagamento il che presuppone un'adesione all'atto impositivo e non certo una impugnazione/contestazione), il legislatore, nel prevedere la reciproca autonomia dei procedimenti, esprime una chiara volontà di segno contrario (articoli 2 e 3, comma 1 del codice di procedura penale, secondo cui il giudice penale può sospendere il giudizio solo se la decisione della causa dipende da una controversia concernente stato di famiglia o cittadinanza, dovendo, in ogni altro caso, decidere incidentalmente qualsiasi questione civile o amministrativa; art. 20, decreto legislativo n. 74/2000).

Ne conseguirebbe l'illegittimità costituzionale del comma 2, art. 13-*bis*, anche per violazione dell'art. 113, comma 1 della Costituzione.

Infine, attraverso la norma oggetto di censura, l'agire della pubblica amministrazione determina un anomalo condizionamento sia delle modalità di esercizio dell'azione penale da parte del P.M. (art. 112 della Costituzione) che dell'esercizio stesso della giurisdizione ad opera del giudice (art. 101, comma 2 e 104 comma 1).

Sotto il primo aspetto, in mancanza della conclusione del procedimento amministrativo con cui l'ente impositore accerta e liquida l'imposta evasa corredata di interessi e sanzioni, è chiaro che il contribuente-imputato non può dare corso al ravvedimento operoso e alle altre procedure conciliative previste dalla legge. Questo determina che, non essendosi prodotto l'effetto estintivo, il pubblico ministero si vede preclusa la possibilità di assentire una richiesta di applicazione pena proposta nel corso delle indagini preliminari, *id est* esercitare l'azione penale nelle forme dell'art. 444 del



codice di procedura penale Il che è proprio l'epilogo che si sarebbe dovuto avere nella vicenda che occupa; Il pubblico ministero, preso atto della mancanza della condizione di proponibilità, avrebbe dovuto negare il consenso alla richiesta dell'imputata ed esercitare l'azione penale in altro modo.

Relativamente al secondo, l'iniziativa discrezionale della pubblica amministrazione si riflette sulla possibilità di accogliere o meno l'accordo di patteggiamento raggiunto dalle parti; il giudice, quindi, non sarebbe più soggetto solamente alla legge ma anche alle scelte discrezionali della P.A., in violazione degli articoli 101 comma 2, 104 comma 1 e 112 della Costituzione.

Il giudice ritiene che i paventati dubbi di legittimità non possano essere superati attraverso una interpretazione costituzionalmente conforme della norma.

Quanto all'applicabilità della condizione al delitto di cui all'art. 8 in tema di false fatturazioni, si è già evidenziato in apertura che la più recente giurisprudenza di legittimità ha consolidato un diritto vivente in tal senso.

Con riguardo alla possibilità di escluderla nei confronti di imputati che, a norma della legislazione fiscale, non sono soggetti passivi dell'imposta evasa, il significato proprio delle parole adoperato dal legislatore (art. 12 delle preleggi) rende palese l'impossibilità di discriminare a seconda di particolari condizioni soggettive.

Sulla scorta di quanto precede, l'investitura della Corte costituzionale risulta inevitabile.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 13-bis del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, introdotto dall'art. 12 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 e modificato, da ultimo, dall'art. 1, comma 1, lettera g), del decreto legislativo n. 14 giugno 2024, n. 87 per violazione degli articoli 3, 24, 101 comma 2, 104 comma 1, 112 e 113 comma 1 della Costituzione;

In subordine, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 13-bis del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, introdotto dall'art. 12 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 e modificato, da ultimo, dall'art. 1, comma 1, lettera g), del decreto legislativo n. 14 giugno 2024, n. 87 per violazione degli articoli 3 e 24 della Costituzione nella parte in cui si applica al reato punito dall'art. 8 del decreto legislativo n. 74/2000;

In ulteriore subordine, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 13-bis del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, introdotto dall'art. 12 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 e modificato, da ultimo, dall'art. 1, comma 1, lettera g), del decreto legislativo n. 14 giugno 2024, n. 87 per violazione degli articoli 3 e 24 della Costituzione nella parte in cui, con riferimento al reato di cui all'art. 8 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, si applica a soggetti non titolari del debito tributario;

Sospende il procedimento e il corso della prescrizione sino alla definizione del giudizio di costituzionalità;

Dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale e che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, all'udienza del 25 febbraio 2026

IL GIP: BATTINIERI

26C00071

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-016) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024**

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u> (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52) *	- annuale €	438,00
		- semestrale €	239,00
Tipo B	<u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u> (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale €	68,00
		- semestrale €	43,00
Tipo C	<u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u> (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale €	168,00
		- semestrale €	91,00
Tipo D	<u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u> (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale €	65,00
		- semestrale €	40,00
Tipo E	<u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u> (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale €	167,00
		- semestrale €	90,00
Tipo F	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u> (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale €	819,00
		- semestrale €	431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€	1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€	1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale €	86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale €	55,46

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€	190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€	180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€	18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

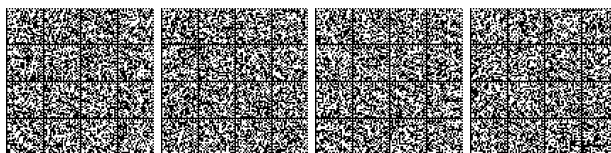
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C





* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 6 0 4 2 2 *

€ 5,00

