

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 37

# GAZZETTA UFFICIALE



## DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 16 settembre 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

## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 133. Ordinanza del Tribunale di Roma del 17 giugno 2026

**Reati e pene – Reato di invasione di terreni o edifici – Omessa previsione dell'applicazione dell'esimente di cui all'art. 634-bis, terzo comma, cod. pen.**

– Codice penale, art. 633.....

Pag. 1

N. 134. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Regione Campania del 9 luglio 2026

**Impiego pubblico – Trattamento economico – Norme della Regione Campania – Previsione che per il personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione tutte le voci del trattamento economico accessorio previste dagli istituti retributivi di cui ai contratti collettivi di lavoro, comprensive dei compensi per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale, compresa qualsiasi indennità connessa a particolari funzioni e il compenso per il lavoro straordinario, sono sostituite da un unico emolumento omnicomprensivo, da corrispondere mensilmente, parametrato alle attività effettivamente assegnate – Previsione che l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale determina i criteri di individuazione dell'ammontare dell'emolumento e le modalità di erogazione – Previsione che l'emolumento è calcolato tenendo conto del complessivo trattamento economico accessorio fissato dai contratti collettivi integrativi di lavoro riconosciuto al personale di ruolo del Consiglio regionale per gli istituti regolati dal CCNL.**

– Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2012 e Pluriennale 2012-2014 della Regione Campania (legge finanziaria regionale 2012)», art. 23, commi 12-ter e 12-quater, come modificata dalla legge della Regione Campania 4 marzo 2021, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11 (Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa. Legge annuale di semplificazione 2015), alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 (Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11) e alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012 - 2014 della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2012)».

**Impiego pubblico – Trattamento economico – Regioni – Assegnazione del proprio personale di ruolo e del personale proveniente da società a partecipazione pubblica agli uffici di diretta collaborazione, applicando gli istituti di cui all'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 e altri analoghi istituti previsti dall'ordinamento, anche in favore dei propri dipendenti – Previsione che sono fatti salvi gli atti e i provvedimenti adottati dalle regioni in adeguamento alle disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base degli stessi.**

– Decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, nella legge 9 maggio 2025, n. 69, art. 8, comma 3, ultimo periodo.....

Pag. 2



## N. 135. Ordinanza del Tribunale di Brescia del 15 luglio 2026

**Reati e pene – Modifiche, con decreto-legge, alla legge n. 242 del 2016 (Disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa) – Denunciate previsioni che vietano la detenzione, la cessione, la distribuzione, il commercio e la vendita al pubblico delle infiorescenze della canapa appartenente alle varietà ammesse di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 2016, nonché dei prodotti contenenti o costituiti da tali infiorescenze, con applicazione delle disposizioni sanzionatorie di cui al Titolo VIII del testo unico di cui al d.P.R. n. 309 del 1990, anche quando tali infiorescenze e prodotti siano in concreto privi di efficacia drogante o psicotropa.**

- 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, art. 18, comma 1, lettera a), numero 4), e lettera b), numero 3); legge 2 dicembre 2016, n. 242 (Disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa), artt. 1, comma 3-bis, e 2, comma 3-bis, come modificati dall'art. 18 del predetto decreto-legge n. 48 del 2025, come convertito. ....

Pag. 16

## N. 136. Ordinanza del Tribunale di Pisa del 15 luglio 2026

**Reati e pene – Sospensione condizionale della pena – Subordinazione per determinate categorie di reati alla partecipazione a specifici percorsi di recupero – Previsione che gli oneri derivanti dalla partecipazione ai corsi di recupero sono a carico del condannato – Omessa previsione che, per i soggetti ammessi al patrocinio pubblico o in situazione di comprovate difficoltà economiche, la partecipazione al corso sia gratuita, ovvero, omessa previsione che, per i soggetti ammessi al patrocinio pubblico o in stato di comprovate difficoltà economiche, le spese siano anticipate dall'erario e, in caso di esito positivo del percorso, poste a carico dello Stato, mentre, in caso di esito negativo, recuperate dallo Stato, alla stregua del recupero delle spese processuali.**

- Codice penale, art. 165, quinto comma; legge 19 luglio 2019, n. 69 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere), art. 6, comma 2. ....

Pag. 27

## N. 137. Ordinanza della Corte di cassazione del 29 luglio 2026

**Processo penale – Casi di appello – Omessa previsione dell'impugnazione con l'appello, da parte dell'imputato, della sentenza di proscioglimento, pronunciata ai sensi dell'art. 131-bis cod. pen. per un reato punito con pena alternativa, che abbia condannato lo stesso imputato alle restituzioni e al risarcimento del danno in favore della parte civile.**

- Codice di procedura penale, art. 593, comma 3. ....

Pag. 30

## N. 138. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Reggio Emilia del 5 giugno 2026

**Tributi – Imposta comunale sugli immobili (ICI) – Imposta municipale propria (IMU) – Corresponsione sugli immobili strumentali all'attività di impresa – Preclusione della deduzione dell'ICI e ineducibilità dell'IMU ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).**

- Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), art. 5, comma 3; decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 14, comma 1. ....

Pag. 50



## N. 139. Ordinanza del Tribunale di Perugia del 13 luglio 2026

**Responsabilità civile – Indennizzo in favore delle vittime di reati intenzionali violenti – Attuazione della direttiva 2004/80/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 – Riconoscimento, in caso di morte della vittima in conseguenza del reato, di un indennizzo in favore del coniuge superstite e dei figli, in mancanza del coniuge e dei figli spettanza dell'indennizzo ai genitori e, in loro mancanza, ai fratelli e alle sorelle conviventi e a carico al momento della commissione del delitto – Esclusione dagli aventi diritto all'indennizzo dei fratelli e delle sorelle della vittima quando sia presente un genitore e quando il fratello o la sorella sia convivente ma non a carico della vittima al momento della commissione del reato.**

- Legge 7 luglio 2016, n. 122 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2015-2016), art. 11 [, in particolare, comma 2-*bis*]. .....

Pag. 56

## N. 140. Ordinanza del Tribunale di Perugia del 20 luglio 2026

**Processo civile – Responsabilità aggravata della parte soccombente che ha agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave – Condanna in solido del difensore nel caso in cui abbia promosso un'azione inammissibile o manifestamente infondata ovvero abbia persistito nell'azione con coscienza della pretestuosità dell'iniziativa giudiziaria o per contrarietà alla giurisprudenza consolidata – Omessa previsione.**

- Codice di procedura civile, art. 96. ....

Pag. 59

## N. 141. Ordinanza della Corte d'appello di Bari del 4 maggio 2026

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

- Codice di procedura penale, art. 593, comma 2, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera p), della legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare). ....

Pag. 63





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 133

*Ordinanza del 17 giugno 2026 del Tribunale di Roma nel procedimento penale a carico di M. M.***Reati e pene – Reato di invasione di terreni o edifici – Omessa previsione dell'applicazione dell'esimente di cui all'art. 634-bis, terzo comma, cod. pen.**

– Codice penale, art. 633.

## TRIBUNALE DI ROMA

## SEZIONE IX PENALE

Il giudice, nella persona del dott. Mario Erminio Malagnino, decidendo in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 633 del codice penale nella parte in cui non prevede la possibilità di applicare la causa di non punibilità prevista dall'art. 634-bis, comma terzo, del codice penale, sollevata dalla difesa dell'imputata M... M...;

Sentito il p.m., che ne ha chiesto la declaratoria di manifesta infondatezza;

A scioglimento della riserva formulata all'udienza del 19 maggio 2026.

## OSSERVA

Nei confronti di M... M... il GIP presso il Tribunale di Roma emetteva in data 31 ottobre 2024 decreto penale di condanna per il reato di cui agli articoli 633-639-bis del codice penale perché la stessa, «al fine di occuparlo o di trarne altrimenti profitto, invadeva arbitrariamente l'immobile sito in ... in via ..., di proprietà dell'ATER».

Avverso il predetto decreto proponeva opposizione la M... e nei suoi confronti veniva, pertanto, emesso decreto di citazione a giudizio in data 11 febbraio 2026.

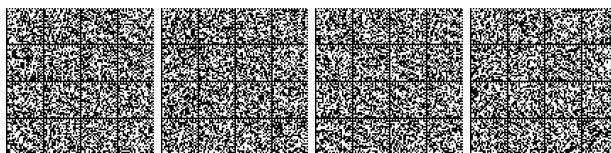
All'udienza del 19 maggio c.a. la difesa di M... M..., richiamando la memoria già depositata e la c.n.r. acquisita con il consenso delle parti all'udienza del 17 marzo 2026, chiedeva l'applicazione nei confronti della propria assistita della esimente di cui all'art. 634-bis, terzo comma, del codice penale, avendo la stessa ampiamente collaborato con l'autorità ottemperando volontariamente all'ordine di rilascio dell'immobile, come previsto dalla disposizione in questione.

Tanto premesso, rileva questo giudice che l'esimente in questione non appare, allo stato, applicabile al caso di specie, venendo qui in esame la diversa condotta di cui all'art. 633 del codice penale e non già quella di cui all'art. 634-bis del codice penale, fattispecie - come noto - di recentissima introduzione (decreto-legge n. 48 dell'11 aprile 2025, convertito in legge n. 80 del 9 giugno 2025). Solo alle occupazioni rientranti, infatti, nella condotta descritta in detta ultima disposizione appare destinata la predetta causa esimente.

L'art. 634-bis del codice penale, invero, punisce «chiunque, mediante violenza o minaccia, occupa o detiene senza titolo un immobile destinato a domicilio altrui o sue pertinenze, ovvero impedisce il rientro nel medesimo immobile del proprietario o di colui che lo detiene legittimamente».

La fattispecie di cui alla citata disposizione appare senza dubbio in rapporto di specialità con quella di cui all'art. 633 del codice penale; il legislatore ha difatti ritagliato dalla generica condotta illecita avente ad oggetto l'occupazione immobiliare una ben specifica condotta caratterizzata, da un lato, dall'uso della violenza o della minaccia, dall'altro dalla destinazione dell'immobile occupato a «domicilio altrui o sue pertinenze».

Elementi che, in entrambi i casi, qualificano sicuramente l'occupazione come di maggior gravità rispetto a quella genericamente prevista e punita dall'art. 633 del codice penale, riducendo necessariamente quest'ultima a mera condotta residuale.



Indubitabile, del resto, la maggior gravità della condotta di nuovo conio, attesa la pena edittale molto più alta che la caratterizza (reclusione da due a sette anni, contro quella da uno a tre anni - oltre alla multa, peraltro di scarsissimo rilievo - prevista dall'art. 633).

Tutto ciò senza, poi, voler considerare l'incidenza della predetta pena edittale sull'arresto facoltativo in flagranza di reato e sull'applicabilità delle più gravi misure cautelari personali (che sarebbero per la nuova fattispecie entrambi consentiti) o, ancora, sull'ammissibilità della sospensione del procedimento con messa alla prova (che ne risulterebbe viceversa esclusa).

Quanto sinora esposto conduce, a parere di questo giudice, ad un giudizio di evidente irragionevolezza della scelta legislativa di consentire l'applicazione della sopra citata esimente alle sole condotte più gravi di cui all'art. 634-bis del codice penale, escludendola viceversa nelle ipotesi meno gravi e meramente residuali di cui all'art. 633 del codice penale, con conseguente violazione del principio fondamentale in tal senso dettato dall'art. 3 della Costituzione.

Evidente, da ultimo, la rilevanza della decisione nel presente giudizio di merito; la difesa ha difatti espressamente richiesto l'applicazione al caso di specie dell'esimente in parola e in atti vi è prova della condotta collaborativa dell'imputata che ha volontariamente rilasciato l'immobile a richiesta degli operanti di polizia locale, come chiaramente esposto nella c.n.r. del 9 febbraio 2024 e dall'allegato verbale di accesso e sgombero.

Un eventuale accoglimento della questione consentirebbe, pertanto, la valutazione di questo giudice in ordine alla sussistenza della predetta causa esimente.

*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale n. 1/1948 e 23 e seguenti della legge n. 87/1953.*

*Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 633 del codice penale nella parte in cui non prevede l'applicazione alle condotte ivi descritte della esimente di cui all'art. 634-bis, comma terzo, del codice penale per violazione dell'art. 3 della Costituzione.*

*Sospende il giudizio in corso, con conseguente sospensione del termine di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale davanti alla Corte costituzionale.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale.*

*Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

Roma, 17 giugno 2026

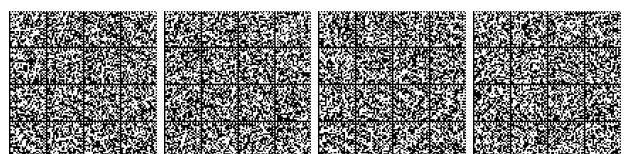
*Il giudice: MALAGNINO*

26C00160

N. 134

*Ordinanza del 9 luglio 2026 della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Regione Campania nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2023*

**Impiego pubblico – Trattamento economico – Norme della Regione Campania – Previsione che per il personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione tutte le voci del trattamento economico accessorio previste dagli istituti retributivi di cui ai contratti collettivi di lavoro, comprensive dei compensi per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale, compresa qualsiasi indennità connessa a particolari funzioni e il compenso per il lavoro straordinario, sono sostituite da un unico emolumento omnicomprensivo, da corrispondere mensilmente, parametrato alle attività effettivamente assegnate – Previsione che l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale determina i criteri di individuazione dell'ammontare dell'emolumento e le modalità di erogazione – Previsione che l'emolumento è calcolato tenendo conto del complessivo trattamento economico accessorio fissato dai contratti collettivi integrativi di lavoro riconosciuto al personale di ruolo del Consiglio regionale per gli istituti regolati dal CCNL.**



- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2012 e Pluriennale 2012-2014 della Regione Campania (legge finanziaria regionale 2012)», art. 23, commi 12-ter e 12-quater, come modificata dalla legge della Regione Campania 4 marzo 2021, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11 (Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa. Legge annuale di semplificazione 2015), alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 (Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11) e alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012 - 2014 della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2012)».

**Impiego pubblico – Trattamento economico – Regioni – Assegnazione del proprio personale di ruolo e del personale proveniente da società a partecipazione pubblica agli uffici di diretta collaborazione, applicando gli istituti di cui all'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 e altri analoghi istituti previsti dall'ordinamento, anche in favore dei propri dipendenti – Previsione che sono fatti salvi gli atti e i provvedimenti adottati dalle regioni in adeguamento alle disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base degli stessi.**

- Decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, nella legge 9 maggio 2025, n. 69, art. 8, comma 3, ultimo periodo.

## LA CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Massimo Gagliardi - Presidente;  
 Alfredo Grasselli - Presidente aggiunto;  
 Emanuele Scatola - primo referendario;  
 Ilaria Cirillo - primo referendario (estensore);  
 Domenico Cerqua - primo referendario;  
 Stefania Calcari - primo referendario (estensore);  
 Tommaso Martino - primo referendario;  
 Giovanna Olivadese - referendario;  
 Alessandro De Santis - referendario;  
 Ilvio Pannullo - referendario;  
 Marco Nappi Quintiliano - referendario;  
 Concetta Ilaria Ammendola - referendario;

Nella Camera di Consiglio del 16 aprile 2026, ha pronunciato la seguente ordinanza,

visti gli articoli 81, 97, 100, 103, 117, 119 e 134 della Costituzione, nonché gli articoli 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

vista la nota prot. regionale n. 2024 - 0014370/U.D.C.P./GAB/GAB del 21 giugno 2024 acquisita il 24 giugno 2024 al prot. della Sezione n. 4011, relativa alla trasmissione del progetto di rendiconto 2023;

visto il combinato disposto dell'art. 100, comma 2 e 103, comma 2, della Costituzione;

visto l'art. 5, comma 1, lett. a) della legge costituzionale n. 1/2012 e l'art. 20 della legge n. 243/2012;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni, da innanzi T.U. Corte dei conti e il decreto legislativo del 28 agosto 2016, n. 174, recante il «Codice di giustizia contabile» (c.g.c.);

visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

visto il decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 e successive modifiche ed integrazioni;

vista la deliberazione n. 250/2024/PARI, adottata da questa Sezione regionale di controllo nella camera di consiglio del 29 novembre 2024, a conclusione del giudizio di parificazione del rendiconto per l'esercizio 2023;



vista la delibera n. 101/2025/PARI, (iscritta al n. 51/2025 del registro delle ordinanze della Corte costituzionale) con la quale la Sezione regionale di controllo per la Campania ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dei commi 12-ter e quater dell'art. 23 della legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1, come modificata dalla legge regionale n. 2 del 4 marzo 2021, in riferimento ai parametri stabiliti dall'art. 117, comma 2, lett. l), dall'art. 97, primo comma, dall'art. 119 primo comma e dall'art. 81 della Costituzione, ordinando la sospensione del giudizio di parificazione con riferimento al capitolo di spesa U00008, limitatamente alle spese destinate al finanziamento dell'unico emolumento omnicomprendivo previsto per il personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione degli organi politici del Consiglio regionale, e disponendo la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione;

vista la deliberazione n. 242/2025/PARI, adottata da questa Sezione regionale di controllo nella Camera di consiglio del 7 ottobre 2025, a conclusione del giudizio di parificazione del rendiconto per l'esercizio 2024;

vista la sentenza n. 165/2025 della Corte costituzionale, relativa all'atto di Giudizio in via incidentale 51/2025 di cui alla deliberazione n. 101/2025;

visto il decreto n. 4/2026 con il quale il Presidente della Sezione, su istanza della Procura regionale, fissava l'odierna udienza per la prosecuzione dei giudizi di parificazione degli esercizi finanziari 2023 e 2024 e individuava nel 3 aprile il termine per il deposito di memorie.

vista la memoria del Procuratore regionale prot. n. 46 del 26 marzo 2026, acquisita in pari data al n. 1706 di protocollo della Sezione;

vista la memoria trasmessa dalla Regione con la nota prot. n. 332936 del 3 aprile 2026 e acquisita al prot. n. 1977 della Sezione in pari data;

sntiti, in audizione istruttoria collegiale del 16 aprile 2026, i rappresentanti della Regione, la Procura, all'esito delle memorie trasmesse;

visti i documenti e le memorie in atti;

uditi i relatori primo referendario Ilaria Cirillo e primo referendario Stefania Calcari;

udite le conclusioni orali del Presidente della Regione e del Procuratore regionale nell'udienza pubblica del 16 aprile 2026.

#### PREMESSO IN FATTO

1. Con ordinanza n. 101/2025/PARI del 3 marzo 2025 (iscritta al n. 51/2025 del registro delle ordinanze della Corte costituzionale), questa Sezione, nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2023, ha sollevato in riferimento agli articoli 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera l), 119, primo comma, e 136 della Costituzione questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 12-ter e 12-quater, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania (legge finanziaria regionale 2012)», aggiunti dall'art. 3, comma 1, della legge della Regione Campania 4 marzo 2021, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11 (Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa. Legge annuale di semplificazione 2015), alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 (Testo unico sul commercio ai sensi dell'art. 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11) e alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012 - 2014 della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2012)» non ritenendo praticabile un'interpretazione adeguatrice.

Il legislatore regionale, con la sopra richiamata legge n. 2 del 4 marzo 2021 aveva modificato, per quanto qui d'interesse, l'art. 23 della legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1, prevedendo ai commi 12-ter e 12-quater una particolare disciplina del trattamento accessorio per gli uffici di diretta collaborazione in assenza di una previsione di legge statale e di contratto collettivo, facendo gravare la spesa direttamente sul bilancio regionale.

Solo successivamente, infatti, il legislatore è intervenuto con l'art. 3 del decreto-legge n. 44 del 22 aprile 2023 (convertito dalla legge n. 74/2023) autorizzando espressamente le regioni ad applicare senza aggravio di spesa l'art. 14 TUPI «secondo i principi di cui all'art. 27 del medesimo decreto legislativo. Resta fermo il divieto per il personale addetto di effettuare qualsiasi attività di tipo gestionale, anche laddove il trattamento economico ad esso riconosciuto sia stato parametrato al personale di livello dirigenziale». La Corte costituzionale ha ritenuto che la disposizione in esame abbia una portata innovativa non potendosi né qualificare come norma di interpretazione autentica né meramente confermativa di precedenti previsioni normative (v. Corte costituzionale, sentenza n. 185/2024). La natura innovativa è stata poi ribadita dalla Consulta anche nella sentenza n. 165/2025, conseguentemente non può più dubitarsi che prima della sua entrata in vigore fosse precluso al legislatore regionale normare autonomamente il trattamento accessorio del personale degli uffici di diretta collaborazione.



Sino all'entrata in vigore dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 44 del 2023, come convertito, pertanto, la disciplina del trattamento accessorio del personale regionale, ivi incluso quello assegnato agli uffici di *staff*, risultava, come per tutti gli altri dipendenti pubblici, quella dettata dalle disposizioni di legge statale, dal codice civile e dalla contrattazione collettiva, cui la legge dello Stato rinvia, restando viceversa esclusa una competenza legislativa regionale.

2. Successivamente al deposito dell'ordinanza di rimessione di questa Sezione, il legislatore statale ha modificato il richiamato art. 3, comma 1, con il decreto-legge n. 25 del 14 marzo 2025 convertito, con modifiche, con la legge 9 maggio 2025, n. 69.

In particolare, l'art. 8, comma 3, del suddetto decreto n. 25, dopo aver ampliato il novero di soggetti cui le regioni possono ricorrere per la copertura degli uffici di diretta collaborazione, all'ultimo comma ha disposto che «sono fatti salvi gli atti e i provvedimenti adottati dalle regioni in adeguamento alle disposizioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base degli stessi».

Tenuto conto di tale sopravvenienza normativa, con la sentenza n. 165/2025 la Corte costituzionale, decidendo sulla questione sollevata da questa Sezione con l'ordinanza n. 101/2025/PARI, pur ribadendo la natura innovativa dell'art. 3, comma 1, ha invitato la Sezione a verificare se, sulla base del mutato quadro normativo innovato dalla norma di salvaguardia, permanesse la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni, procedendo ad una nuova valutazione delle questioni sollevate, tenendo conto che la disposizione sopravvenuta è «(...) una legge di sanatoria, che non è preclusa al legislatore (sentenze n. 116 del 2020, n. 14 del 1999 e n. 1 del 1996)».

3. Con il decreto n. 4/2026 il Presidente della Sezione, su istanza della Procura regionale, ha fissato l'odierna udienza per la prosecuzione dei giudizi di parificazione degli esercizi finanziari 2023 e 2024 individuando nel 3 aprile la scadenza per la presentazione di memorie e controdeduzioni «anche riguardanti l'onere di rinnovata valutazione circa la rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni sollevate con ordinanza del 3 marzo 2025 (iscritta al n. 51 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 13 - Prima Serie speciale, dell'anno 2025) alla luce del mutato quadro normativo, assegnato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 165/2025 di restituzione degli atti alla Sezione regionale di controllo».

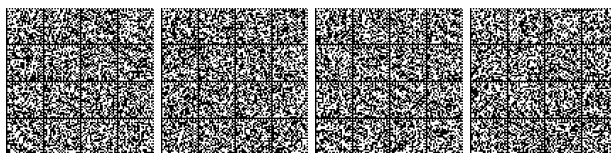
4. Con la memoria depositata per l'udienza pubblica, la Procura non ha ritenuto di aggiungere ulteriori considerazioni sulla rilevanza della norma statale più volte richiamata rispetto al giudizio *a quo*, giacché trattasi di questione già affrontata e risolta in senso affermativo e non diversamente definita a seguito del rinvio effettuato dalla Corte costituzionale a questa Sezione.

Riguardo al profilo della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 8, comma 3, del decreto-legge n. 25 del 2025, come convertito, la Procura ha evidenziato che la disposizione realizza un evidente contrasto col giudicato costituzionale di cui alle sentenze n. 146 del 2019 e n. 185 del 2024, ai sensi dell'art. 136 della Costituzione. Inoltre, ha osservato che lo stesso Giudice delle leggi, nella sentenza n. 165/2025, ha richiamato tre precedenti pronunce (la n. 1 del 1996, la n. 14 del 1999 e la n. 116 del 2020) con le quali, pur riconoscendo al legislatore nazionale la possibilità (in astratto) di adottare leggi di sanatoria, ne ha tuttavia affermato l'incostituzionalità laddove, come nel caso in esame, «il legislatore, prescindendo dalla cura del pubblico interesse, ha inserito nel sistema un precetto in piena collisione con i principi che regolano la materia» (v. sentenza n. 1/1996).

Quanto alla validità costituzionale delle leggi di sanatoria, nell'altro precedente richiamato, la Corte chiaramente ha affermato che «le leggi di sanatoria non sono costituzionalmente precluse in via di principio ma che, tuttavia, trattandosi di ipotesi eccezionali, la loro giustificazione dev'essere sottoposta a uno scrutinio particolarmente rigoroso». Aggiungendo che l'intervento legislativo in sanatoria può «essere ragionevolmente giustificato soltanto dallo stretto collegamento con le specifiche peculiarità del caso, così da doversi escludere che possa risultare arbitraria la sostituzione della disciplina generale originariamente applicabile con quella eccezionale successivamente emanata» (v. sentenza n. 14 del 1999). Analogamente, nella sentenza n. 116/2020, la Corte costituzionale, esaminando una norma rientrante «nell'ambito delle leggi di sanatoria, in quanto intesa a fornire copertura legislativa precedenti atti amministrativi» ha ribadito che tali leggi, seppur in via di principio non precluse costituzionalmente, tuttavia, necessitano di «uno scrutinio particolarmente rigoroso» che ne appuri la legittimità escludendone la finalità elusiva.

La Procura ha quindi concluso chiedendo alla Sezione di rimettere nuovamente la questione di legittimità costituzionale della norma regionale alla luce dell'art. 8, comma 3 del decreto-legge n. 25 del 14 marzo 2025, non essendo praticabile una interpretazione adeguatrice.

5. Nonostante fosse stato espressamente sollecitato sul punto il contraddittorio (v. decreto n. 4/2026), la Regione nelle memorie depositate in occasione dell'udienza pubblica non ha preso posizione limitandosi a comunicare un aggiornamento sullo stato del contenzioso relativo al recupero delle somme di cui alla sentenza Corte costituzionale n. 146/2019.



Nel corso dell'udienza, invece, l'Amministrazione ha fatto presente di non condividere la richiesta della Procura di sollevare questione di legittimità costituzionale sulla norma cd. «di sanatoria» introdotta dall'art. 8, comma 3, del decreto-legge n. 25 del 14 marzo 2025, configurandola come un tentativo di eludere precedenti giudicati costituzionali.

Tale prospettiva, ad avviso della Regione, non coglie la *ratio* e la legittimità dell'intervento statale, che si basa sulla specificità delle funzioni degli uffici di *staff* e sulla piena ammissibilità costituzionale di leggi-provvedimento in contesti peculiari come quello in esame. In particolare, per la Regione, la norma statale muove dalla necessità di riconoscere un'identità funzionale tra gli uffici di diretta collaborazione regionali e quelli ministeriali, affinché le Regioni possano dotarsi di strumenti organizzativi analoghi a quelli statali. Pertanto, l'intervento legislativo statale, secondo l'Amministrazione, non costituisce un «effetto premiale», bensì la risposta al bisogno di uniformità del dato normativo volto a regolamentare situazione analoghe, seppur poste su piani istituzionali differenti. Conseguentemente, non può reputarsi irragionevole o immotivata la scelta compiuta dal legislatore statale, ma al contrario, una soluzione eccezionale, finalizzata a garantire la certezza del diritto e la continuità dell'azione amministrativa.

6. Il Procuratore regionale ha concluso chiedendo di procedere alla parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2023, nei limiti e con le precisazioni e considerazioni contenute nella propria memoria, relative ad alcuni profili finanziari e gestionali, insistendo, per quanto qui rileva, sulla necessità di sollecitare una verifica di legittimità costituzionale della nuova norma statale.

Dopo ampio contraddittorio con la Regione, con i rappresentanti del Consiglio regionale e sentita la Procura erariale, il Collegio, dubitando della legittimità costituzionale della legge regionale n. 2 del 4 marzo 2021 che ha modificato i commi 12-*bis* e ss. dell'art. 23 della legge regionale n. 1 del 27 gennaio 2012 e dell'ultimo periodo dell'art. 8, comma 3, del decreto-legge n. 25 del 14 marzo 2025, come modificato dalla legge di conversione 9 maggio 2025, n. 69, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con la riserva di competenza statale esclusiva dell'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione in materia di ordinamento civile e per l'effetto con gli articoli 81, 97 commi 1 e 2, 119 comma 1 e 136 della Costituzione, nonché con l'art. 3 della Costituzione, ha deciso di sospendere il giudizio definitivo sul rendiconto 2023 e più precisamente sul capitolo n. U00008, per le spese destinate al finanziamento dell'unico emolumento onnicomprensivo, e promuovere con separata ordinanza questione di legittimità costituzionale.

#### CONSIDERATO IN DIRITTO

8. Questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 12-*ter* e 12-*quater* della legge regionale del 27 gennaio 2012 come modificata e dell'art. 8, comma 3, del decreto-legge n. 25 del 14 marzo 2025 come convertito.

Secondo l'art. 23, commi 12-*ter* e 12-*quater* della legge regionale n. 1 del 27 gennaio 2012, come modificata dalla legge regionale n. 2 del 4 marzo 2021, per «il personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione, in applicazione di quanto stabilito dal comma 2 dell'art. 14 del decreto legislativo n. 165/2001, tutte le voci del trattamento economico accessorio previste dagli istituti retributivi di cui ai contratti collettivi di lavoro, comprensive dei compensi per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale, compresa qualsiasi indennità connessa a particolari funzioni e il compenso per il lavoro straordinario, sono sostituite da un unico emolumento onnicomprensivo, da corrispondere mensilmente, parametrato alle attività effettivamente assegnate. Tale indennità remunera anche la disponibilità a orari disagiati nonché le conseguenti ulteriori prestazioni richieste dai responsabili degli uffici». Il successivo comma 12-*quater* ha poi affidato all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale la determinazione dei «criteri di individuazione dell'ammontare dell'emolumento e le modalità di erogazione. L'emolumento è calcolato tenendo conto del complessivo trattamento economico accessorio fissato dai contratti collettivi integrativi di lavoro riconosciuto al personale di ruolo del Consiglio regionale per gli istituti regolati dal CCNL».

Con le disposizioni sopra riportate il legislatore regionale ha introdotto una particolare disciplina del trattamento accessorio per gli uffici di diretta collaborazione, in assenza di una previsione di legge statale e di contratto collettivo, facendo gravare la spesa direttamente sul bilancio regionale.

— L'art. 65, comma 9, della legge regionale n. 5 del 29 giugno 2021 ha previsto che gli emolumenti onnicomprensivi trovino copertura «a decorrere dall'annualità 2021, per un importo massimo di euro 5.900.000,00, a valere sulle risorse del bilancio del Consiglio regionale della Campania per il triennio 2021-2023» che è alimentato dalle risorse trasferite dal bilancio regionale.

Pertanto, come la Sezione ha avuto modo di rilevare, l'importo degli emolumenti complessivamente corrisposti in favore del personale assegnato agli uffici di *staff* nel triennio 2021-2023 è stato di euro 7.492.565,56 e dunque maggiore dell'autorizzazione di spesa disposta con l'art. 65 sopra citato.



In particolare, nel 2023, prima dell'entrata in vigore dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 44/2023 (23 aprile 2023), sono state destinate agli emolumenti in esame euro 813.688,612 sul capitolo di spesa n. U00008 (codifica U1.04.01.04.001) del bilancio regionale. Per la precisa quantificazione delle risorse impiegate da tale importo, tuttavia, come è emerso nel corso dell'udienza del 16 aprile, è da detrarre il trattamento accessorio corrisposto ai comandati da società partecipate presso gli uffici di *staff*, pari a euro 91.094,53, oggetto di non parifica con la decisione n. 165/2026/PARI in coerenza con la dichiarazione di incostituzionalità di cui alla sentenza n. 189/2025; pertanto, le spese illegittimamente sostenute nel 2023 per gli emolumenti in esame ammontano a euro 722.594,082.

Solo successivamente, il legislatore è intervenuto con l'art. 3, del decreto-legge n. 44 del 22 aprile 2023 (convertito dalla legge n. 74/2023) abilitando le regioni ad applicare «senza aggravio di spesa» l'art. 14 TUPI «secondo i principi di cui all'art. 27 del medesimo decreto legislativo (...) fermo il divieto per il personale addetto di effettuare qualsiasi attività di tipo gestionale, anche laddove il trattamento economico ad esso riconosciuto sia stato parametrato al personale di livello dirigenziale».

In ragione del rilevato difetto di competenza normativa regionale e della ridondanza dello stesso sugli equilibri di bilancio della Regione Campania, la Sezione ha sollevato questione di legittimità costituzionale della norma regionale con l'ordinanza n. 101/2025, sol che nelle more è intervenuto l'art. 8, comma 3, del decreto-legge n. 25 del 14 marzo 2025, convertito con modifiche con la legge 9 maggio 2025, n. 69, a far «salvi gli atti e i provvedimenti adottati dalle regioni in adeguamento alle disposizioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base degli stessi».

La norma mira a salvaguardare l'efficacia degli atti e dei provvedimenti adottati dalle regioni prima che l'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 44/2023 le autorizzasse a disciplinare con legge il trattamento accessorio dei dipendenti assegnati agli uffici di diretta collaborazione degli organi politici, consentendo quindi di sanare l'invalidità di provvedimenti assunti in forza di una norma violativa del riparto di competenze legislative di cui all'art. 117 della Costituzione e che ha determinato spese non dovute (art. 81 della Costituzione), in violazione del principio di buon andamento (art. 97 della Costituzione), alterando l'uguaglianza tra i soggetti assegnati nel tempo a tali uffici (art. 3 della Costituzione) e vanificando l'esercizio delle funzioni di controllo e giurisdizionali come si metterà in luce nel prosieguo della trattazione. (v. *infra* § 11.2).

Il Collegio, alla stregua delle osservazioni che saranno di seguito formulate, reputa che l'art. 23, commi 12-ter e 12-quater della legge regionale del 27 gennaio 2012, n. 1, come modificata dalla legge regionale n. 2 del 4 marzo 2021, sia in contrasto insanabile con le norme costituzionali di cui agli articoli 117 comma 2 lett. l), 81, 97 comma 1, 119, comma 1 e 136 della Costituzione. Analogamente, ritiene il Collegio che sussista una non superabile antinomia dell'art. 8 comma 3 ultimo periodo, del decreto-legge n. 25 del 14 marzo 2025, convertito con modifiche con la legge 9 maggio 2025, n. 69, con i principi presidiati dagli articoli 3, 81, 119 comma 1, 97, commi 1 e 2.

9. La possibilità di esperire una interpretazione costituzionalmente orientata e la legittimazione della sezione.

Il Collegio non ritiene praticabile un'interpretazione adeguatrice dei commi 12-ter e 12-quater, dell'art. 23, della legge regionale n. 1 del 27 gennaio 2012, n. 1, come modificata dalla legge regionale n. 2 del 4 marzo 2021 diversa da quella letterale, che non lascia dubbi sulla effettiva volontà del legislatore regionale di istituire un peculiare emolumento denominato «unico emolumento omnicomprensivo, da corrispondere mensilmente» non disciplinato dalla legge a dai CCNL.

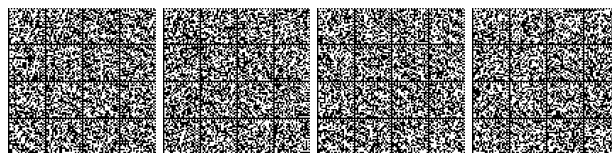
Parimenti non ritiene praticabile un'interpretazione conforme a Costituzione dell'art. 8, comma 3, del decreto-legge n. 25 del 14 marzo 2025, come modificato dalla legge di conversione 9 maggio 2025, n. 69, dato il chiaro tenore letterale della norma di fare «salvi gli atti e i provvedimenti adottati dalle regioni in adeguamento alle disposizioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base degli stessi».

D'altro canto, è acquisizione condivisa che l'interpretazione conforme a Costituzione postula l'esistenza di un dato lessicale polisensibile suscettibile di letture alternative, tale, cioè, da esprimere, in applicazione dei generali canoni ermeneutici, due o più possibili significati, dei quali uno soltanto compatibile con i precetti costituzionali.

Ne consegue che laddove, come nel caso di specie, l'univoco tenore letterale delle norme non consenta altre interpretazioni, l'accesso al sindacato di legittimità costituzionale si configura come percorso obbligato.

Esclusa, quindi, la praticabilità di un'interpretazione adeguatrice, occorre premettere che la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità in sede di parifica è stata progressivamente ampliata sia con riferimento all'oggetto, riguardando ormai tutte le disposizioni di legge, statale e regionale, che possono alterare gli equilibri di bilancio (*cf.* sentenze n. 244 del 1995, § 3 e n. 213 del 2008, § 4) sia per i parametri, non essendo più limitata alle violazioni dell'art. 81 della Costituzione.

In particolare, con la sentenza n. 196 del 2018 si è riconosciuta la legittimazione della Sezione regionale di controllo, in sede di parificazione del rendiconto generale regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale anche in riferimento a parametri attributivi di competenza (l'art. 117, secondo comma, lettera l, della Costituzione), sull'assunto che «in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse» (sentenza n. 196 del 2018,



punto 2.1.2. del Considerato in diritto). Pertanto, «entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 196 del 2018, punto 2.1.2. del Considerato in diritto).

Proprio con riferimento alla spesa di personale e al relativo trattamento accessorio nella sentenza n. 146/2019 la Corte costituzionale ha sottolineato che le «norme regionali istitutive di fondi che il rimettente ritiene alimentati con risorse ulteriori e diverse rispetto a quelle tassativamente previste dai contratti collettivi nazionali, in contrasto con l'attribuzione che il legislatore statale, titolare della competenza legislativa esclusiva nella materia «ordinamento civile», opera alla contrattazione collettiva nazionale di comparto, per la determinazione e l'assegnazione delle risorse destinate al trattamento necessario dei dipendenti pubblici. L'effetto ineludibile di una tale scelta si riverbera in una espansione della spesa per il personale, in violazione dei «beni-valori» della contabilità pubblica tutelati dagli articoli 81 e 97, primo comma, della Costituzione. Sono questi i valori alla cui tutela è preordinata la Corte dei conti, cui spetta accertare tutte le «irregolarità» poste in essere dagli enti territoriali suscettibili di pregiudicarli, secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, (sentenze n. 18 del 2019 e n. 196 del 2018)».

Recentemente la Corte costituzionale ha ribadito tale orientamento nella sentenza n. 185/2024, con riferimento a norme regionali lesive del riparto di competenze fra Stato e regioni nella materia «ordinamento civile» allorché si configuri una «correlazione funzionale» (sentenza n. 253 del 2022). Correlazione rintracciata nella lesione «della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» da parte di disposizioni regionali che hanno disciplinato aspetti del rapporto di lavoro pubblico, anche in relazione al parametro interposto costituito dalle disposizioni dettate dal decreto legislativo n. 165 del 2001, in quanto la illegittimità costituzionale di tali disposizioni comporta, di norma, quella della spesa da essa disposta a carico del bilancio dell'ente (sentenze n. 253 del 2022, n. 244 e n. 112 del 2020, n. 146 *ex plurimis*, e n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018).

#### 10. Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.

Il Collegio ritiene le questioni di legittimità costituzionale, meglio dettagliate di seguito, rilevanti ai fini del decidere.

Non essendo possibile accedere ad una lettura conforme a Costituzione delle norme, regionali e statali richiamate e tenuto conto che le disposizioni indubbiamente producono effetti anche finanziari, risulta doveroso sollevare questione di legittimità costituzionale, in quanto, diversamente, questa Sezione si troverebbe a validare un risultato di amministrazione non corretto, inficiando gli equilibri di bilancio.

Il giudizio di parifica è infatti strumentale alla verifica della correttezza e della veridicità del risultato di amministrazione implicando che a loro volta anche che le scritture contabili rispondano a requisiti di chiarezza, veridicità e trasparenza, in quanto un risultato di amministrazione infedele pregiudicherebbe anche gli esercizi finanziari futuri e, quindi, le stesse politiche di risanamento pluriennali e il conseguimento dell'equilibrio, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale (v. sentenze nn. 181 del 2015, 89 del 2017, 274 del 2017 e 49 del 2018). In questa prospettiva, tale accertamento non può non interessare incidentalmente la legittimità del titolo che ha generato la posta di spesa.

10.1 La legge regionale n. 2 del 4 marzo 2021, con la modifica dell'art. 23, della legge regionale n. 1 del 27 gennaio 2012, ha previsto «un unico emolumento omnicomprensivo, da corrispondere mensilmente» per il personale degli uffici di diretta collaborazione (v. comma 12-ter) in mancanza di una espressa previsione del contratto collettivo nazionale o di altre disposizioni di fonte statale, ossia delle uniche fonti legittimate a disciplinare il trattamento economico dei dipendenti pubblici.

Il successivo comma 12-quater ha attribuito all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale la individuazione dei criteri di quantificazione dell'ammontare dell'emolumento e le modalità di erogazione «tenendo conto del complessivo trattamento economico accessorio fissato dai contratti collettivi integrativi di lavoro riconosciuto al personale di ruolo del Consiglio regionale per gli istituti regolati dal CCNL».

Tuttavia, giova ribadirlo, le disposizioni regionali sono intervenute in assenza di norme statali e contrattuali abilitanti.

Infatti, la contrattazione collettiva a cui fa rinvio la legge, ai sensi degli articoli 2, comma 3, e 45 del decreto legislativo n. 165 del 2001, non prevede affatto la tipologia di trattamento accessorio individuata dalla disciplina regionale. Tant'è che le deliberazioni nn. 22 e 23 del 29 aprile 2021 dell'Ufficio di Presidenza hanno previsto un salario accessorio, in alcuni casi addirittura equivalente al trattamento fondamentale della rispettiva categoria di appartenenza, con ciò duplicando il trattamento stipendiale base. Nello specifico, infatti, si prevede che l'emolumento accessorio sia «costituito da un importo fisso parametrato alle rispettive categorie di inquadramento pari a euro 16.000 per la categoria A, euro 18.017,90 per la categoria B, euro 18.438,00 per la categoria C, euro 19.006,60 per la categoria D, di cui il 15% è assoggettato a valutazione annuale».



Dal punto di vista strettamente contabile, poi, il trattamento accessorio in esame ha trovato copertura in risorse stanziare direttamente in bilancio, anziché sul «fondo salario accessorio» a differenza di quanto previsto dall'art. 40, comma 3-*bis*, del decreto legislativo n. 165/2001, sottraendo in tal modo alla dialettica delle relazioni sindacali e al procedimento di contrattazione, la determinazione dello stesso.

D'altra parte, proprio perché i relativi contratti di comparto non contemplano detta tipologia di trattamento accessorio, gli articoli 67 del CCNL 21 maggio 2018 e 79 del CCNL 16 novembre 2022, non consentono di destinare a tale emolumento risorse nella costituzione del fondo salario accessorio e conseguentemente di autorizzarne il riparto, agendo in tal modo quindi si è aggirato l'impedimento, stanziando direttamente sul bilancio le risorse necessarie.

Le risorse occorrenti sono state dunque previste nel capitolo n. U00008 (codifica U1.04.01.04.001) del bilancio regionale destinato a finanziare le spese di funzionamento del Consiglio regionale e da questi impegnate sui capitoli n. 4206 ed il n. 4208, per il pagamento del trattamento accessorio, relativi oneri riflessi, Irap e buoni pasto del personale assegnato in comando agli uffici di diretta collaborazione.

Come già evidenziato nella parte in fatto, l'art. 65, comma 9, della legge regionale n. 5 del 29 giugno 2021, ha autorizzato per il biennio 2021-2023 una spesa massima di euro 5.900.000,00 a valere sulle risorse del bilancio del Consiglio regionale, assicurate dallo speculare trasferimento di risorse da parte del bilancio regionale (articoli 66 e 67 del decreto legislativo n. 118/2011). Tuttavia, come la Sezione ha avuto modo di rilevare, l'importo degli emolumenti complessivamente corrisposti in favore del personale assegnato agli uffici di *staff* nel triennio 2021-2023 è stato di euro 7.492.565,56 e dunque maggiore all'autorizzazione di spesa disposta con l'art. 65 sopra citato.

In particolare, nel 2023, fino alla data dell'entrata in vigore dell'art. 3, del decreto-legge n. 44 del 22 aprile 2023 (23 aprile 2023), sono state destinate agli emolumenti in esame euro 813.688,612 sul capitolo di spesa n. U00008 (codifica U1.04.01.04.001) del bilancio regionale.

Nel corso dell'udienza del 16 aprile, si è accertato che dall'importo sopra indicato è da detrarre il trattamento accessorio corrisposto ai comandati da società partecipate presso gli uffici di *staff*, pari a euro 91.094,53, già non parificati con la decisione n. 165/2026/PARI in coerenza con la dichiarazione di incostituzionalità di cui alla sentenza n. 189/2025.

Conseguentemente le spese illegittimamente sostenute nel 2023 ammontano a euro 722.594,082.

È rilevante, pertanto, sottoporre nuovamente allo scrutinio della Corte costituzionale il giudizio di legittimità sulle disposizioni di cui ai commi 12-*ter* e 12-*quater*, dell'art. 23, della legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 introdotti dalla legge regionale n. 2 del 4 marzo 2021, che ha consentito di reintrodurre un unico emolumento onnicomprensivo già oggetto di valutazione di non conformità costituzionale con la sentenza n. 146/2019, in quanto, ove questa Sezione procedesse alla parifica del rendiconto applicando le norme rivenienti dal quadro ordinamentale vigente finirebbe inammissibilmente per validare risultanze contabili - *in primis*, il risultato di amministrazione, derivanti dall'indebito impiego di risorse per il finanziamento di tali emolumenti.

10.2 Invero, assume rilevanza ai fini del decidere esaminare anche la norma sopravvenuta di cui all'ultimo periodo dell'art. 8, comma 3, del decreto-legge n. 25 del 14 marzo 2025 come modificato dalla legge di conversione 9 maggio 2025, n. 69 che non può ad avviso del Collegio essere ricondotta a una lettura coerente con il quadro costituzionale se non vulnerandone il chiaro tenore letterale.

La disposizione, infatti, espressamente fa «salvi gli atti e i provvedimenti adottati dalle regioni in adeguamento alle disposizioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base degli stessi». Si tratta di una previsione che mira a salvaguardare *ex tunc* gli effetti anche finanziari prodotti dagli atti e dai provvedimenti adottati dalle regioni prima che l'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 44/2023 autorizzasse le regioni a disciplinare con legge il trattamento accessorio dei dipendenti assegnati agli uffici di diretta collaborazione degli organi politici.

Non è precluso in via generale al legislatore prevedere norme di sanatoria ma occorre che le stesse siano sottoposte ad un rigoroso scrutinio al fine di verificarne la ragionevolezza, la proporzionalità e di appurare se consolidando l'efficacia di atti illegittimamente adottati non si realizzi una violazione del sindacato giurisdizionale e di controllo attraverso il consolidamento degli effetti prodotti da atti illegittimi.

A corroborare la necessità di un previo scrutinio di legittimità della norma di sanatoria è la considerazione che nel caso in esame vengono in rilievo provvedimenti e atti regionali che hanno comportato spese a carico del bilancio regionale e che sono stati adottati in forza di norme regionali «viziate da incompetenza» in quanto, si ribadisce, sino all'entrata in vigore dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 44/2023 era precluso al legislatore regionale intervenire sulla regolazione del trattamento economico del personale assegnato agli uffici di *staff*.

Si tratta dunque di atti e provvedimenti adottati in violazione dei parametri attributivi di competenza (l'art. 117, comma 2, lett. 1, della Costituzione) nei quali «la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse» (sentenza n. 196 del 2018, punto 2.1.2. del Considerato in diritto).



— L'art. 8, comma 3, del decreto-legge n. 25 del 2025 salvaguardando in modo evidentemente retroattivo gli effetti di atti e provvedimenti illegittimi, per quanto detto sin qui e per quanto si dirà nel prosieguo, consolida sul piano finanziario la spesa sostenuta per finanziare gli emolumenti di cui si tratta, sanando *ex lege* una espansione della spesa per il personale, in violazione dei «beni-valori» della contabilità pubblica tutelati dagli articoli 81 e 97, commi 1 e 2, della Costituzione analogamente a quanto già avvenuto in precedenza (v. sentenza n. 146 del 2019).

D'altra parte, come affermato dalla Consulta nelle materie riservate alla legislazione statale «non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fine della sana gestione della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 196 del 2018, punto 2.1.2. del Considerato in diritto).

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, ritiene il Collegio che l'esito del giudizio di compatibilità costituzionale anche della sopravvenuta norma di sanatoria, condiziona decisamente il giudizio di parificazione sul rendiconto per l'esercizio 2023. Diversamente, infatti, ove questa Sezione facesse applicazione della norma di sanatoria, si troverebbe a validare un risultato di amministrazione condizionato dall'allocazione di risorse destinate al finanziamento compensi non legittimamente previsti dalle leggi o dai contratti.

A riprova della correttezza di tale conclusione, ossia che tale sopravvenienza si applichi ai trattamenti accessori corrisposti prima dell'entrata in vigore dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 44/2023, e quindi della rilevanza della questione in questa sede, si rappresenta che dopo l'udienza di riassunzione del 16 aprile, è stata depositata il 17 giugno 2026, la sentenza R.G. n. 17130/2025, con la quale la Corte di Cassazione è stata chiamata a pronunciarsi su ricorso di alcuni dipendenti di ruolo della Regione Campania ai quali quest'ultima aveva chiesto in ripetizione somme dagli stessi percepite ai sensi dell'art. 58, della legge regionale n. 10/2001, commi 2 e 4, dell'art. 2, commi 2 e 4, della legge regionale n. 20/2002, e dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 25/2003, dichiarate incostituzionali con la sentenza n. 146/2019. Per quanto in questa sede rilevi, la Corte di cassazione nel negare la possibilità di applicare la norma di sanatoria di cui all'art. 8, comma 3 agli atti adottati dalla Regione sulla scorta delle leggi regionali dichiarate incostituzionali con la sentenza n. 146 del 2019, ha espressamente affermato: «In tale contesto, ad avviso di questo Collegio, la clausola di salvaguardia, in quanto avente ad oggetto “gli atti e i provvedimenti adottati dalle regioni in adeguamento alle disposizioni del decreto legislativo 3 marzo 2001, n. 165», ossia in base all'art. 27 del decreto legislativo n. 165/2001, mira a far salvi (in modo evidentemente retroattivo) gli atti ed i provvedimenti riconducibili all'ambito di autoregolazione, da parte delle Regioni, della materia di cui all'art. 14, prima che, nel 2023, fosse rimosso l'impedimento rappresentato dalla riserva di legislazione statale (...)» (v. Corte di Cassazione R.G. n. 17130/2025 § 15 del considerato in diritto).

In definitiva, per i motivi sopra espressi, l'esito del giudizio di compatibilità costituzionale delle disposizioni regionali e della sopravvenuta norma di sanatoria condiziona decisamente il giudizio di parificazione della Sezione sul Rendiconto della Regione Campania per l'esercizio 2023.

Proprio con riferimento alla spesa di personale e al relativo trattamento accessorio nella sentenza n. 146/2019, peraltro, la Corte costituzionale ha sottolineato che le «norme regionali istitutive di fondi che il rimettente ritiene alimentati con risorse ulteriori e diverse rispetto a quelle tassativamente previste dai contratti collettivi nazionali, in contrasto con l'attribuzione che il legislatore statale, titolare della competenza legislativa esclusiva nella materia «ordinamento civile», opera alla contrattazione nazionale di comparto, per la determinazione e l'assegnazione delle risorse destinate al trattamento accessorio dei dipendenti pubblici. L'effetto ineludibile di una tale scelta si riverbera in una espansione della spesa per il personale, in violazione dei «beni-valori» della contabilità pubblica tutelati dagli articoli 81 e 97, primo comma, della Costituzione. Sono questi i valori alla cui tutela è preordinata la Corte dei conti, cui spetta accertare tutte le «irregolarità» poste in essere dagli enti territoriali suscettibili di pregiudicarli, secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, (sentenze n. 18 del 2019 e n. 196 del 2018)».

11. Sulla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità.

11.1 La non manifesta infondatezza della questione di legittimità della legge regionale.

Quanto alla norma regionale, permangono i dubbi, che il Collegio aveva precedentemente evidenziato con l'ordinanza n. 101/2025, sulla legittimità dei commi 12-ter e 12-quater, dell'art. 23, della legge regionale n. 1 del 27 gennaio 2012, come modificati dalla legge regionale n. 2 del 4 marzo 2021 in quanto violano la riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione in materia di ordinamento civile, poiché dispongono l'istituzione di un trattamento accessorio non previsto dal CCNL e dalla legge statale, uniche fonti legittimate a disciplinare il trattamento economico dei dipendenti pubblici. Parimenti, il comma 12-quater prevedendo che «L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale determina i criteri di individuazione dell'ammontare dell'emolumento e le modalità di erogazione» è illegittimo in quanto viola la riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), e, in virtù del rinvio da questa operato, alla contrattazione collettiva, ai sensi degli articoli 2, comma 3, e 45 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

La violazione della competenza legislativa esclusiva statale in tema di disciplina del trattamento accessorio del personale regionale ridonda nella lesione dell'equilibrio di bilancio e della sana gestione finanziaria, ai sensi degli articoli 97, comma 1, 81 e 119 comma 1 della Costituzione.



Tali risorse, difatti, hanno trovato copertura direttamente nel bilancio, tra l'altro, senza che le stesse siano state fatte transitare nel fondo salario accessorio, determinando un'espansione della spesa di parte corrente di importo pari a quello corrisposto, con evidente incidenza sui saldi finali e sul risultato di amministrazione.

Successivamente, come detto, il Legislatore è intervenuto con l'art. 3, del decreto-legge n. 44 del 22 aprile 2023 (convertito dalla legge n. 74/2023) prevedendo al comma 1 che «Le regioni possono applicare, senza aggravio di spesa, l'art. 14, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo i principi di cui all'art. 27 del medesimo decreto legislativo. Resta fermo il divieto per il personale addetto di effettuare qualsiasi attività di tipo gestionale, anche laddove il trattamento economico ad esso riconosciuto sia stato parametrato al personale di livello dirigenziale».

La disposizione che precede è stata ritenuta dalla Corte costituzionale di carattere innovativo e come tale applicabile «a partire dalla sua entrata in vigore, ossia dal 23 aprile 2023. Da quella data, dunque, le regioni possono dettare norme in adeguamento alla disciplina statale degli uffici di cui si tratta» (cfr. Corte costituzionale sentenze nn. 185/2024 e 165/2025). Pertanto, sino alla entrata in vigore del decreto-legge n. 44 era precluso alle regioni introdurre e regolare con legge il trattamento accessorio del personale degli uffici di diretta collaborazione.

D'altra parte in diverse occasioni la Consulta ha avuto modo di precisare che «il rapporto di impiego del personale delle Regioni è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da questa operato, dalla contrattazione collettiva, ai sensi degli articoli 2, comma 3, e 45 del decreto legislativo n. 165 del 2001» (cfr. *ex plurimis* Corte costituzionale, sentenza n. 154 del 2019), in quanto, «pur trattandosi di una particolare categoria di personale regionale, la disciplina del trattamento economico accessorio, sino all'entrata in vigore dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 44 del 2023, come convertito, risultava, come per tutti gli altri dipendenti pubblici contrattualizzati e non contrattualizzati, quella dettata dalle disposizioni di legge statale, dal codice civile e dalla contrattazione collettiva, cui la legge dello Stato rinvia, restando sempre esclusa una competenza legislativa regionale» (cfr. sentenza n. 185/2024).

Pertanto, solo con l'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 44 del 2023, come convertito, è stata riconosciuta al legislatore regionale la facoltà di entrare nel perimetro della materia «ordinamento civile», sebbene limitatamente alla disciplina del trattamento economico accessorio del personale di *staff*. Ad avviso della Consulta «questo ampliamento limitato della competenza del legislatore regionale si giustifica, appunto, in ragione del generale principio di sussidiarietà che opera anche a livello legislativo, oltre che amministrativo, e come consente al legislatore statale di chiamare a sé in sussidiarietà una competenza legislativa che rientrerebbe in quella del legislatore regionale, così gli consente di demandare in sussidiarietà al legislatore regionale porzioni di competenze esclusive statali che rispondano ad esigenze organizzative di prossimità, quale è quella dell'adeguata remunerazione del personale di supporto agli organi politici regionali, il cui rapporto si caratterizza per la mancata fiduciarietà dell'incarico e per la tradizionale estraneità alla regolamentazione ad opera della contrattazione collettiva di comparto» (cfr. sentenza n. 185/2024).

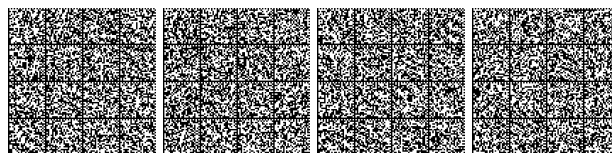
La norma regionale in esame si appalesa illegittima anche per la violazione e l'elusione del giudicato costituzionale (art. 136 della Costituzione).

Infatti, il riconoscimento di un peculiare trattamento accessorio di favore al personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione non è una novità per la regione Campania.

La Corte costituzionale, invero, con la sentenza n. 146/2019, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 4, della legge regionale 3 settembre 2002, n. 20 e dell'art. 1, comma 1, della legge regionale 12 dicembre 2003, n. 25, in riferimento ai parametri stabiliti dall'art. 117, comma 2, lett. l), dall'art. 97, comma 1 e dall'art. 81 della Costituzione.

Si trattava, in quel caso, del fondo destinato al personale comandato e distaccato in servizio presso le strutture politiche (Fondo «Legge 20»), istituito dall'art. 2 della legge regionale n. 20 del 2002, e all'ulteriore fondo (Fondo «Legge 25»), istituito dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 25 del 2003, che veniva configurato come un fondo integrativo in cui la predetta componente retributiva veniva erogata come indennità ad importo fisso e predeterminato per ciascuna categoria di personale che svolgeva prestazioni di assistenza all'attività degli organi istituzionali del Consiglio. Come evidenziato nella relativa ordinanza di remissione della questione n. 115/2018 di questa Sezione: «Ebbene, nel caso di specie, le norme di cui si sospetta l'illegittimità costituzionale, incidono sull'articolazione della spesa e sul quantum della stessa, poiché l'una istituisce fondi finalizzati ad alimentare il trattamento economico accessorio dei dipendenti, che altrimenti non avrebbero titolo ad essere erogati; l'altra determina un effetto espansivo della spesa mediante un aumento delle risorse destinate al trattamento accessorio, appunto, con cui, poi, la Regione ha retribuito soggetti che non ne avrebbero avuto titolo o che ne avrebbero avuto titolo ma in misura, e soprattutto con modalità, affatto diverse.

Nel caso di specie la Regione ha provveduto a finanziare direttamente il fondo per la contrattazione collettiva decentrata, al di fuori della contrattazione collettiva nazionale di comparto e senza una legge statale che abbia autorizzato tali incrementi, palesando l'illegittimità costituzionale del proprio operato. Situazione che pone la legge regionale



in contrasto non solo con l'art. 117, comma 2, lett. l) della Costituzione, ma anche con l'art. 81, comma 4, della Carta costituzionale vigente al momento dell'emanazione della legge regionale n. 42 del 2008 (contrasto confermato anche ai sensi del nuovo testo dell'art. 81, comma 3).

In tale contesto risulta dubbia la costituzionalità delle leggi che disciplinano il trattamento economico accessorio del personale comandato e distaccato nelle strutture politiche e del personale di ruolo che svolge prestazioni di assistenza all'attività degli organi istituzionali del Consiglio.

Sostanzialmente, si trattava di trattamenti ad importo fisso confluiti, in maniera non ortodossa, nel fondo salario accessorio. Ad avviso del Collegio, con la legge n. 2 del 4 marzo 2021 la Regione ha sostanzialmente introdotto un trattamento accessorio per molti aspetti assimilabile a quello delle leggi regionali dichiarate incostituzionali, sebbene a differenza di quest'ultimo gli oneri gravino direttamente sul bilancio. Trattasi di differenze del tutto marginali e che non possono condurre a diverse conclusioni: il meccanismo prefigurato dai sopra richiamati commi 12-ter e 12-quater, integra un'elusione dei principi affermati dal Giudice costituzionale con la sentenza n. 146/2019, in quanto prevede la corresponsione di un trattamento accessorio, ad importo fisso mensile, non previsto dalla contrattazione collettiva di comparto né dalla legge ordinaria in favore del personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione degli organi politici. D'altra parte, secondo l'insegnamento della Consulta «Il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a perseguire e raggiungere, anche se indirettamente, esiti corrispondenti» (cfr. Corte costituzionale n. 245 del 2012). In ragione di ciò la norma regionale si appalesa in contrasto insanabile con l'art. 136 della Costituzione in quanto idonea a eludere gli effetti della sentenza n. 146 sopra richiamata che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina previgente.

#### 11.2 La non manifesta infondatezza della questione di legittimità della legge statale.

La norma sopravvenuta di cui all'ultimo periodo dell'art. 8, comma 3, del decreto-legge n. 25 del 2025 come modificato dalla legge di conversione 9 maggio 2025, n. 69 è illegittima in quanto viola il principio di buon andamento (art. 97 della Costituzione), altera l'uguaglianza tra i soggetti assegnati nel tempo a tali uffici (art. 3 della Costituzione), legittima spese di personale non dovute, con riflessi sul saldo di amministrazione (articoli 81 e 119, comma 1 della Costituzione) e ne preclude il recupero, perché impone alla Sezione di controllo di parificare spese sebbene illegittimamente disposte e rende improcedibile il recupero delle stesse da parte della Sezione regionale giurisdizionale (art. 81, 119 comma 1 della Costituzione).

Secondo il consolidato orientamento della Consulta (Corte costituzionale, sentenza n. 14 del 1999), richiamato anche nella sentenza-ordinanza n. 165/2025, benché le leggi di sanatoria non siano, di per sé, incompatibili con i principi costituzionali, esse, in ragione del loro carattere eccezionale, devono essere sorrette da una giustificazione che valorizzi le specifiche peculiarità della fattispecie interessata, e sottoposte a un sindacato particolarmente rigoroso per escludere che «possa risultare arbitraria la sostituzione della disciplina generale - originariamente applicabile - con quella eccezionale successivamente emanata» (cfr. sentenza n. 100 del 1987; n. 402 del 1993, n. 346 del 1991 e 474 del 1988, n. 94 del 1995).

Rinvenire una ragionevole giustificazione a fondamento del trattamento differenziato riconosciuto al personale degli uffici di diretta collaborazione delle regioni è certamente arduo, ove si consideri che la disposizione in esame, in origine, non era contenuta nel decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 14 marzo 2025, n. 61 - Serie generale), ma è stata introdotta in sede di conversione con la legge 9 maggio 2025, n. 69 (pubblicata il 13 maggio 2025 nella *Gazzetta Ufficiale* n. 109) poco più di un mese dopo la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Prima Serie speciale - n. 13 del 26 marzo 2025, dell'ordinanza n. 101/2025/PARI (corrispondente alla n. 51/2025 del registro delle ordinanze della Corte costituzionale) con la quale questa Sezione ha sollevato dubbi di legittimità sui commi 12-ter e 12-quater della legge regionale n. 1 del 27 gennaio 2012 come modificata dalla legge regionale n. 2 del 4 marzo 2021 (v. *supra* §11.1)

La norma indubbiata è infatti comparsa solo in sede di conversione del decreto-legge con l'emendamento n. 8.22 presentato durante l'esame parlamentare del provvedimento presso le Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e XI (Lavoro) della Camera dei deputati.

Dai lavori preparatori non emerge la *ratio* e la portata dell'intervento.

Nel verbale dei lavori delle citate Commissioni riunite si dà atto della contrarietà manifestata dai rappresentanti delle opposizioni che hanno ritenuto di non poter esprimere un voto favorevole ritenendo che l'emendamento miri a «legificare» una sorta di «circolare interpretativa» diretta a sanare atti e rapporti giuridici illegittimi sorti a seguito di qualche provvedimento precedente.

Alle osservazioni e dichiarazioni delle opposizioni non è stata rinvenuta alcuna replica da parte dei gruppi di maggioranza, come emerge dal suddetto verbale e dal *dossier* della Camera dei deputati n. 328 del 2 aprile 2025, che si limita a parafrasarne il contenuto concludendo che non si ritiene di formulare osservazioni.



Dai lavori parlamentari, pertanto, non emerge alcuna motivazione, né tanto meno un interesse generale a giustificazione della norma di sanatoria, al contrario, dalle dichiarazioni dei rappresentanti delle opposizioni e dalla mancata replica della maggioranza, emerge con nitore la consapevolezza che l'emendamento mirasse semplicemente a consolidare gli effetti di atti illegittimamente adottati.

Per quanto concerne la «Verifica delle quantificazioni» il verbale precisa che «la proposta emendativa che ha introdotto la norma in esame non è corredata di prospetto riepilogativo degli effetti finanziari né di relazione tecnica» senza diffondersi sui profili di quantificazione degli oneri, limitandosi ad una mera parafrasi della disposizione, salvo la precisazione che non si ravvisano elementi per formulare osservazioni.

Dall'esame dei lavori preparatori risulta evidente l'assenza di una motivazione che consenta di valutare come non arbitraria la norma di sanatoria con la conseguente impossibilità di realizzare un interesse generale correlato ad imprescindibili esigenze di funzionalità di efficienza e di continuità dell'azione amministrativa.

Una sanatoria che invero non può trovare giustificazione neppure nella necessità di consolidare posizioni acquisite o risalenti nel tempo (cfr: sentenze n. 659 del 1994 e n. 236 del 1992), posto che la norma statale consente di consolidare gli effetti degli atti e dei provvedimenti adottati dalla regione Campania nel corso di appena due anni ossia nel periodo compreso tra l'entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 4 marzo 2021 (che ha aggiunto i commi 12-ter e 12-quater all'art. 1, della legge regionale n. 1 del 27 gennaio 2012) e sino alla entrata in vigore del decreto-legge n. 44 del 22 aprile 2023, come peraltro confermato dalla già richiamata sentenza n. 17130/2025 della Corte di cassazione.

La sola *ratio* rinvenibile nella normativa appare, come già accaduto nelle sentenze n. 1/1996, n. 14/1999 segnalate dalla Consulta con la sentenza-ordinanza di restituzione degli atti, «quella della sanatoria per se stessa», concretantesi nella stabilizzazione di situazioni e di effetti anche finanziari sugli equilibri di bilancio finalizzata esclusivamente a legittimare retroattivamente quanto già attribuito a determinati soggetti, con effetti premiali palesemente non giustificati, compromettendo in radice lo stesso scrutinio di non arbitrarietà e ragionevolezza della norma di sanatoria.

La constatata negazione di una razionale e coerente scelta legislativa chiaramente non ispirata al principio di buona amministrazione preclude *ab imis*, difettando i parametri di riferimento - il bilanciamento con gli altri valori che essa coinvolge, ai fini della verifica di «meritevolezza costituzionale» della norma sopravvenuta.

A tal riguardo la Corte costituzionale nella segnalata sentenza n. 1/1996 ha chiarito che proprio in tema di leggi di sanatoria «si è valutata la *ratio* stessa della sanatoria comparandola agli altri valori in gioco, spesso col risultato di far ritenere che il medesimo principio di buon andamento giustificasse la normativa di sanatoria e che, anzi questa costituisse applicazione di quello giacché faceva salve esigenze di garanzia del servizio ovvero consolidava posizioni acquisite e risalenti nel tempo (cfr: sentenze n. 659 del 1994 e n. 236 del 1992)». A tali conseguenze, tuttavia ad avviso del Collegio non è possibile pervenire quando, come nel caso di specie, si appalesa una clamorosa violazione del perseguimento del pubblico interesse, avendo il legislatore, inserito nel sistema un precetto in piena collisione con i principi che regolano la materia e con i recenti arresti della Consulta, *in primis* con le statuizioni di cui alla sentenza n. 146/2019 che, come già si è evidenziato, ha espressamente escluso una competenza legislativa regionale nella definizione del trattamento economico del personale in assenza di leggi statali e del CCNL.

Invero, il legislatore pare non aver tenuto conto nemmeno delle considerazioni espresse nella sentenza n. 185/2024 con la quale la Consulta, nel vagliare la legittimità costituzionale di norme regionali intervenute nel medesimo ambito in esame, ha chiarito la portata innovativa del decreto-legge n. 44 sgombrando il campo ad una applicazione retroattiva della norma e perciò legittimante i provvedimenti *medio tempore* adottati. La Corte costituzionale, infatti, pur riconoscendo che la categoria di personale interessata sia particolare, ha espressamente escluso che sino all'entrata in vigore del decreto-legge n. 44, le regioni avessero competenza legislativa nella disciplina del trattamento economico accessorio dovendosi quest'ultima ricercare come per tutti gli altri dipendenti pubblici contrattualizzati e non contrattualizzati, [in] quella dettata dalle disposizioni di legge statale, dal codice civile e dalla contrattazione collettiva, cui la legge dello Stato rinviava (cfr: sentenza n. 185/2024).

Alla luce delle considerazioni che precedono la norma di cui all'ultimo periodo del comma 3, dell'art. 8, si appalesa ancor più sproporzionata e arbitraria, perché elude i principi stigmatizzati dalla Consulta nelle sopra richiamate sentenze, consentendo di conseguire comunque la «salvezza» dei provvedimenti di spesa, nonostante la riconosciuta natura innovativa del decreto-legge n. 44.

Non appare in definitiva superfluo ricordare che la giurisprudenza costituzionale ha stigmatizzato come illegittime «le disposizioni con cui il legislatore, statale o regionale, interviene per mitigare gli effetti di una pronuncia di illegittimità costituzionale» (sentenza n. 224 del 2016).

Peraltro, poiché la dichiarazione di illegittimità costituzionale «comporta anche il venir meno della legittimità della spesa disposta dalla norma incostituzionale a carico del bilancio dell'ente (sentenze n. 253 del 2022, n. 244 e n. 112 del 2020, n. 146 *ex plurimis*, e n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018)», l'art. 8 - comma 3 rappresenta, ad avviso del Collegio, un modo surrettizio per impedire che atti e provvedimenti di autoregolazione - identificabili per quanto qui rileva sicu-



ramente nelle deliberazioni sopra richiamate nn. 22 e 23 del 29 aprile 2021 dell'Ufficio di Presidenza - adottati prima del decreto-legge n. 44/2023, potessero essere travolti dalla pronuncia di incostituzionalità della norma regionale sollecitata da questo giudice con la più volte richiamata ordinanza. Pertanto, con la disposizione sopravvenuta il legislatore ha voluto blindare anche sul piano finanziario, gli effetti prodotti dai provvedimenti e atti adottati con ciò comportando una lesione del principio di sana gestione finanziaria come espressione del principio di buona amministrazione.

Per le considerazioni sopra espresse la norma integra una lesione del principio di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97, comma 2 della Costituzione e non può certo superare quello scrutinio «particolarmente rigoroso» richiesto dalla giurisprudenza costituzionale in materia (v. sentenza n. 94 del 1995).

11.2 Il Collegio ritiene integrata altresì la violazione degli articoli 81 e 119, comma 1 della Costituzione, posti a garanzia dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità della spesa, sotto un duplice profilo. Quanto al primo, come già evidenziato, la norma è priva della relazione di quantificazione degli oneri, necessaria anche nel caso in cui la previsione impatti sul bilancio di altre pubbliche amministrazioni, integrando pertanto, la violazione dell'obbligo di copertura delle leggi onerose desumibile dagli articoli 17 e 19, della legge n. 196/2009. Difatti ai sensi dell'art. 19, comma 1, legge n. 196/2009 «Le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali». L'aggiramento delle sopra indicate disposizioni realizza una violazione dell'art. 81 e dell'art. 119, comma 1, di cui le stesse rappresentano parametri interposti.

La norma di salvaguardia in esame integra, inoltre, una lesione dei medesimi principi costituzionali che regolano l'autonomia finanziaria degli enti territoriali anche sotto un profilo diverso dall'obbligo di copertura.

Come ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale la copertura delle spese e l'equilibrio di bilancio sono «due facce della stessa medaglia» dal momento che l'equilibrio presuppone che ad ogni intervento programmato corrispondano le relative risorse, quantificate in relazione all'intero arco temporale di riferimento. Il rapporto fra equilibrio di bilancio ed obbligo di copertura costituisce, dunque, l'architrave sul quale vagliare la legittimità finanziaria delle leggi (cfr. Corte costituzionale, sentenza nn. 192/2012, 274/2017 e 184/2016).

L'art. 8, comma 3, nel far salvi gli atti e i provvedimenti adottati, ha salvaguardato anche sul piano finanziario gli effetti prodotti. In tal modo ha stabilizzato l'illegittima espansione della spesa di personale per un importo pari a quello degli emolumenti corrisposti e ha inciso negativamente sul risultato di amministrazione. Tale violazione, ritiene il Collegio, comporta una lesione dei «beni-valori» della contabilità pubblica presidiati dagli articoli 81, 119 comma 1 e 97, comma 1, della Costituzione e segnatamente dell'equilibrio di bilancio, della sostenibilità del debito e della sana gestione finanziaria.

La norma, inoltre, sanando retroattivamente il trattamento accessorio non dovuto, impedisce non solo al giudice remittente di non parificare le relative poste di spesa ma ne preclude definitivamente il recupero nei confronti dei beneficiari, con ciò comportando una sostanziale paralisi anche della funzione giurisdizionale ridondante, per tale verso, in un'ulteriore lesione dell'equilibrio di bilancio (articoli 81 e 119, comma 1 e 97, comma 1 della Costituzione).

La riferita neutralizzazione del sindacato giurisdizionale rappresenta un rischio concreto se si tiene conto che pende dinanzi alla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Campania il giudizio iscritto al n. di registro G74620 per l'accertamento della responsabilità erariale dei percettori degli emolumenti in esame e di coloro che hanno riconosciuto tale trattamento differenziato.

11.3 Il rischio che si annida in previsioni di leggi particolari è anche quello di introdurre nell'ordinamento una disciplina irragionevolmente di favore, non sorretta cioè da un obiettivo interesse generale che giustifichi un trattamento diverso.

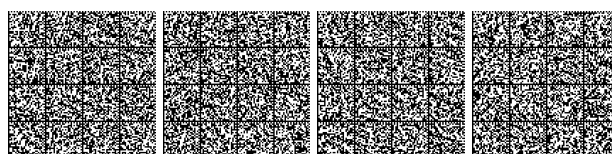
Osserva il Collegio che la legge di sanatoria in esame presenta peculiarità che la rendono assimilabile a una «legge-provvedimento», sia perché ne condivide le caratteristiche e i limiti, sia perché impone l'esercizio di un analogo e stringente vaglio di legittimità in punto di non arbitrarietà, proporzionalità e ragionevolezza.

Come è noto, le leggi-provvedimento presentano la stessa sostanza di un provvedimento amministrativo, perché mancanti dei requisiti di generalità e astrattezza, disciplinando vicende particolari, individuali e concrete.

La fattispecie è integrata non solo quando la legge recepisca, «legificandolo», un precedente provvedimento amministrativo, ma anche nei casi in cui sia emanata in sostituzione di un provvedimento mai adottato, costituendo di fatto esercizio della funzione amministrativa in forma legislativa.

Poiché nell'ordinamento non si rinviene una «riserva di amministrazione» di rilevanza costituzionale, l'esercizio della funzione provvedimentale non è esclusiva prerogativa degli organi della pubblica amministrazione, risultando non precluso alla legge ordinaria attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa.

In altri termini non sussiste un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto (cfr. Corte costituzionale, sentenza 21 luglio 1995, n. 347) in quanto la Costituzione impone al legislatore vincoli formali e procedurali, ma non limiti contenutistici, nel senso di necessaria generalità e astrattezza.



Il vigente art. 8, comma 3 nel far «salvi gli atti e i provvedimenti adottati dalle regioni in adeguamento alle disposizioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base degli stessi» presenta un contenuto particolare e concreto.

Si rivolge, infatti, a una specifica categoria di soggetti individuabile *ex ante*: il personale assegnato agli uffici di staff delle regioni ad accezione delle Province autonome di Trento e Bolzano e destinatario degli atti e provvedimenti adottati in adeguamento al TUI.

Anche sul piano oggettivo, invero la norma presenta un ambito applicativo indubbiamente determinabile sia sotto il profilo temporale che teleologico.

La disposizione è diretta a un gruppo di atti e provvedimenti ben definito nel tempo: quelli già «adottati» dalle regioni e per una finalità ben precisa «per adeguare i propri ordinamenti nel decreto legislativo n. 165/2001», per salvaguardare gli effetti già «prodotti» e i rapporti già «sorti» sulla base di quegli stessi atti e provvedimenti. Osserva il Collegio che la scelta del participio passato «adottati», «prodotti», «sorti» non è casuale, ma consente al legislatore di rendere facilmente determinabile *ex ante* l'ambito di applicazione della norma proiettando nel passato la forza salvifica della previsione.

La norma mira a salvaguardare l'efficacia non di ipotetici atti ancora da approvare ma a impedire che i provvedimenti già adottati dalle regioni, nonché i rapporti giuridici sorti prima dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 44/2023, vengano travolti perché fondati su norme elusive della competenza esclusiva statale cui all'art. 117, comma 2, lett. l) della Costituzione.

Le sopra descritte peculiarità della legge di sanatoria in rilievo la rendono affine, come detto, a una «legge-provvedimento» sicché anche per tale ragione, ritiene il Collegio che sussista la necessità di un puntuale e stringente vaglio di legittimità quanto alla non arbitrarietà, proporzionalità e ragionevolezza della previsione, che secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale rappresentano i limiti generaliali l'esercizio legislativo della funzione amministrativa (Corte costituzionale, sentenze n. 492/1995, n. 346/1991, n. 143/1989). Lo scrutinio stretto di costituzionalità (cfr. sentenze n. 429 del 2002, n. 364 del 1999, nn. 153 e 2 del 1997) si impone peraltro nel caso in esame, anche per i rilevati pericoli di disparità di trattamento insiti in previsioni di tipo particolare o derogatorio (cfr. sentenze n. 185 del 1998, n. 153 del 1997), onde verificare che la norma non costituisca, con il suo contenuto puntuale e concreto, strumento per violare il principio di uguaglianza. A tal fine, devono essere intelleggibili i criteri ai quali sono ispirate le scelte e le relative modalità di attuazione, elementi che come visto, non sono desumibili nemmeno dai lavori preparatori o dalla relazione tecnica di accompagnamento che, nel caso in esame, risultava del tutto assente.

Ritiene il Collegio che attraverso la norma di salvaguardia di cui all'art. 8, comma 3, pertanto, si sia stabilizzata la posizione di favore riconosciuta - dai commi 12-ter e 12-quater dell'art. 23, della legge regionale n. 1 - a coloro che hanno percepito un trattamento accessorio onnicomprensivo non previsto dalla legge ordinaria né dalla contrattazione collettiva.

Si tratta, invero, di una posizione di vantaggio assolutamente ingiustificata che integra una situazione di disparità di trattamento se si tiene conto che della norma di salvaguardia non se ne possono avvantaggiare i beneficiari di analoghi emolumenti previsti dalle leggi regionali 20 e 25 dichiarate incostituzionali con la sentenza n. 146/2019. Questi ultimi, infatti, a differenza dei beneficiari ex commi 12-ter della vigente legge regionale n. 1/2012, non sono legittimati a promuovere opposizione alla richiesta di restituzione dell'indebito azionata dalla Regione tenuto conto del giudicato costituzionale (cfr. Corte di cassazione n. 17130/2025).

Il trattamento differenziato è affetto da manifesta illogicità in quanto non è sostenuto da alcuna ragione giustificativa collegata a particolari elementi che valgono a distinguere, nella sostanza, la fattispecie di cui alla disposizione regionale indubbiata rispetto a quelle dichiarate incostituzionali con la più volte richiamata sentenza n. 146/2019, eppure l'operatività dell'art. 8, comma 3 consente di salvare l'efficacia degli atti adottati sulla base di una norma regionale analogamente lesiva dell'art. 117, comma 2, lett. l).

Occorre infine, rilevare come le situazioni di fatto illegalmente costituite, in quanto volte ad eludere tassative prescrizioni, non possono essere a posteriori consolidate senza costituire esempio «di diseducazione civile» (Corte costituzionale, sentenza n. 16 del 1992).

In questa prospettiva, la norma di sanatoria impugnata deve ritenersi in contrasto anche con il principio di uguaglianza e di parità di trattamento presidiato dall'art. 3 della Costituzione.

## 12. Conclusioni.

Alla luce di tutto sin qui esposto e motivato, va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale dei commi 12-ter e 12-quater, dell'art. 23, della legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1, come modificata dalla legge regionale n. 2 del 4 marzo 2021, in riferimento ai parametri stabiliti dagli articoli 117, comma 2, lett. l), 81, 97, comma 1 e 136 della Costituzione; nonché dell'ultimo periodo dell'art. 8, comma 3, del decreto-legge n. 25 del 14 marzo 2025 come modificato dalla legge di conversione 9 maggio 2025, n. 69 in riferimento ai parametri stabiliti dagli articoli 3, 81, 97 commi 1 e 2, 119 comma 1 della Costituzione.



*P. Q. M.*

*La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Campania,  
dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale:*

*dei commi 12-ter e 12-quater, dell'art. 23, della legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1, come modificata dalla legge regionale n. 2 del 4 marzo 2021, in riferimento ai parametri stabiliti dagli articoli 117, comma 2, lett. 1), 81, 97, comma 1, 119 comma 1 e 136 della Costituzione;*

*dell'ultimo periodo dell'art. 8, comma 3, del decreto-legge n. 25 del 14 marzo 2025 come modificato dalla legge di conversione 9 maggio 2025, n. 69 in riferimento ai parametri stabiliti dagli articoli 3, 81, 97 commi 1 e 2, 119 comma 1 della Costituzione;*

*dispone la sospensione del giudizio di parificazione per gli esercizi finanziari 2023 e 2024 con riferimento al capitolo U00008, limitatamente alle spese destinate al finanziamento dell'unico emolumento omnicomprensivo e la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione;*

*che sia notificata, a cura della Segreteria della Sezione, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza alle Parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Consiglio regionale e ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

*Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione.*

Così deciso in Napoli, nella Camera di consiglio del giorno 16 aprile 2026.

*Il Presidente:* GAGLIARDI

*Gli estensori:* CIRILLO - CALCARI

26C00161

## N. 135

*Ordinanza del 15 luglio 2026 del Tribunale di Brescia nel procedimento penale a carico di N. S.*

**Reati e pene – Modifiche, con decreto-legge, alla legge n. 242 del 2016 (Disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa) – Denunciate previsioni che vietano la detenzione, la cessione, la distribuzione, il commercio e la vendita al pubblico delle infiorescenze della canapa appartenente alle varietà ammesse di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 242 del 2016, nonché dei prodotti contenenti o costituiti da tali infiorescenze, con applicazione delle disposizioni sanzionatorie di cui al Titolo VIII del testo unico di cui al d.P.R. n. 309 del 1990, anche quando tali infiorescenze e prodotti siano in concreto privi di efficacia drogante o psicotropa.**

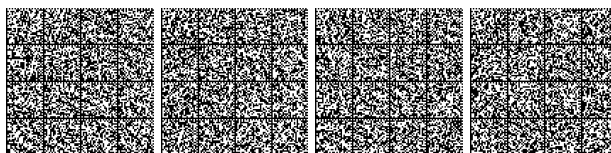
- Decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario), convertito nella legge 9 giugno 2025, n. 80, art. 18, comma 1, lettera a), numero 4), e lettera b), numero 3); legge 2 dicembre 2016, n. 242 (Disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa), artt. 1, comma 3-bis, e 2, comma 3-bis, come modificati dall'art. 18 del predetto decreto-legge n. 48 del 2025, come convertito.

## TRIBUNALE ORDINARIO DI BRESCIA

### SECONDA SEZIONE PENALE

Il Giudice, dott. Luca Tringali, nel procedimento penale a carico di S. N., nato a ... (..) il , libero, difeso di fiducia dall'avv. Niccolò Vecchioni, del Foro di Milano, imputato del reato di cui all'art. 73, decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, come da capo di imputazione in atti;

letti gli atti;



all'esito dell'udienza di discussione del giudizio abbreviato del 15 luglio 2026;

## OSSERVA

### 1. Premessa processuale

Con la presente ordinanza questo Tribunale solleva questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 18, comma 1, lettera *a*), numero 4), e lettera *b*), numero 3), del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48 (convertito, senza modificazioni, dalla legge 9 giugno 2025, n. 80) nonché con riferimento agli artt. 1, comma 3-*bis*, e 2, comma 3-*bis*, della legge 2 dicembre 2016, n. 242, quali risultanti dalle modificazioni apportate dal predetto art. 18, nella parte in cui vietano la detenzione, la cessione, la distribuzione, il commercio e la vendita al pubblico delle infiorescenze della canapa appartenente alle varietà ammesse di cui all'art. 1, comma 2, della medesima legge n. 242 del 2016, nonché dei prodotti contenenti o costituiti da tali infiorescenze, con applicazione delle disposizioni sanzionatorie previste dal titolo VIII del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, anche quando tali infiorescenze e prodotti siano in concreto privi di efficacia drogante o psicotropa; ciò per contrasto, nei termini e sotto i distinti profili di cui in motivazione, con gli artt. 77, secondo comma, Costituzione; 3, 13, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Costituzione; 2, 3 e 41, primo e secondo comma, Costituzione; 11 e 117, primo comma, Costituzione, in relazione agli artt. 34 e 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Il procedimento pende nelle forme del giudizio abbreviato, richiesto dall'imputato e ammesso all'udienza del 30 gennaio 2026, a seguito di presentazione per la convalida dell'arresto e per il contestuale giudizio direttissimo ai sensi degli artt. 449, comma 1, e 558 del codice di procedura penale.

La questione è stata prospettata dalla difesa con memoria depositata il 29 gennaio 2026; essa è in ogni caso rilevabile d'ufficio ai sensi dell'art. 23, comma terzo, della legge n. 87 del 1953. Il rito prescelto non osta alla rimessione: il giudizio abbreviato si definisce allo stato degli atti e nel fascicolo sono confluiti, oltre agli atti di indagine, i referti delle indagini tecniche disposte sulla sostanza in sequestro, versati dal pubblico ministero all'udienza del 30 gennaio 2026, nonché la documentazione prodotta dalla difesa all'udienza di convalida.

La questione risulta pertanto matura e la sua definizione costituisce passaggio obbligato della decisione.

### 2. Il fatto e lo svolgimento del processo

In data ..., alle ore ... circa, personale del Commissariato di P.S. di ..., nell'ambito di una più ampia attività di controllo sulla commercializzazione di prodotti derivati dalla canapa da parte di esercizi del tipo «*cannabis shop*», accedeva ai punti vendita a insegna « ... » siti in ... (riferibile all'impresa individuale ...), e di ... (riferibile alla ...), gestita dal medesimo S. ; entrambi gli esercizi risultavano specializzati nella vendita di prodotti derivati dalla canapa.

Presso il negozio di ..., ove era presente S., costui, a specifica richiesta degli operanti, consegnava un barattolo in vetro contenente infiorescenze; il successivo controllo di uno scaffale coperto da un telo consentiva di rinvenire altri sei barattoli analoghi. Presso il negozio di ..., un dipendente dell'imputato consegnava tredici barattoli in vetro contenenti infiorescenze, custoditi sotto il bancone. Come analiticamente risulta dal verbale di sequestro in atti, venivano infine sottoposti a vincolo, complessivamente, n. 20 barattoli (sette a ... e tredici a ...), recanti etichette con denominazioni commerciali diverse (tra le altre: *Sapphire Kush*, *Lemmi Dough*, *Platinum Panther*, *Bubble*, *Legendary*, *Black Rice*, *Mango*, *Lemon*, *Kush*, *Nocciola*, *Rosetta*), per un peso complessivo lordo di grammi ... Le infiorescenze, sottoposte a test speditivo presso il Gabinetto provinciale di polizia scientifica, risultavano positive al principio attivo della marijuana; dal che, come accennato, il conseguente sequestro ai sensi dell'art. 354 del codice di procedura penale e l'arresto in flagranza dell'imputato, dichiarato alle ore .

Il verbale di arresto dà atto che l'attività di controllo era espressamente finalizzata alla verifica del rispetto del «divieto assoluto della commercializzazione di infiorescenze, olio di resina di derivati della canapa indiana, anche a fronte di un contenuto di THC inferiore ai valori indicati dall'art. 4, comma 5 e 7, della legge n. 242/2016»: la contestazione si fonda, dunque, direttamente sulla disciplina introdotta nel 2025, della quale si dirà.

In sede di convalida l'imputato, che ha reso dichiarazioni, ha riferito di gestire quattro punti vendita di *cannabis light* sotto la ditta ..., di rifornirsi esclusivamente da fornitori muniti di certificazioni, con fattura, documento di trasporto e analisi di lotto (indicando quale fornitore principale una società con sede a ...), e di essersi determinato a proseguire l'attività, dopo l'entrata in vigore del decreto-legge n. 48 del 2025, nel convincimento della liceità della vendita di prodotti con principio attivo entro i limiti già previsti, anche a seguito di interlocuzioni con organi di polizia



locale e con l'Arma territoriale. Già in sede di convalida, la difesa ha prodotto documentazione commerciale e di tracciabilità (fatture, documenti di trasporto, referti analitici di laboratori privati riferiti a prodotti recanti denominazioni corrispondenti a quelle dei barattoli sequestrati).

Nel convalidare l'arresto, questo giudice ha rigettato la richiesta cautelare formulata dal pubblico ministero, rilevando, fra l'altro, che l'attività dell'imputato risultava svolta in un contesto commerciale regolamentato e che la questione della liceità della detenzione delle infiorescenze sequestrate presentava profili giuridici complessi, da approfondire anche alla luce del quantitativo di principio attivo (in quel momento ancora ignoto) effettivamente contenuto nella sostanza.

All'udienza del 30 gennaio 2026, l'imputato, con il difensore, ha formulato richiesta di giudizio abbreviato, sicché, ammesso il rito, il giudizio è stato rinviato per la discussione, svoltesi all'odierna udienza del 15 luglio 2026, nel corso della quale il pubblico ministero ha domandato pronuncia assolutoria e la difesa ha insistito per l'accoglimento dell'eccezione formulata con argomentata memoria scritta e concernente la ritenuta illegittimità costituzionale «dell'art. 18 lett. h), del decreto-legge 48/2025, cono. in legge 80/2025, nella parte in cui vieta l'importazione, la cessione, la lavorazione, la distribuzione, il commercio, il trasporto, l'invio, la spedizione, la consegna, la vendita al pubblico e il consumo di prodotti costituiti da infiorescenze di canapa, anche in forma semilavorata, essiccata o tritata, nonché contenenti tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati, fatta salva la lavorazione delle infiorescenze per la produzione agricola, per contrasto con gli artt. 77, comma 2, 13, 25 comma 2, 27 comma 3, 2 e 3 Costituzione, anche in relazione all'art. 41 Costituzione, 117 Costituzione, in relazione agli artt. 34, 36 T.f.u.e.».

### 3. Le risultanze delle analisi sulla sostanza sequestrata

Su incarico conferito il ..., il Laboratorio analisi sostanze stupefacenti del comando provinciale dei Carabinieri di ... ha eseguito accertamenti quali-quantitativi sulla sostanza sequestrata, con analisi gascromatografiche (GC-MS per il profilo qualitativo e GC-FID per quello quantitativo), depositando due referti in data ..., trasmessi a questo Tribunale il ... e comunque prodotti dal pubblico ministero.

Il referto n. 181/0648-1-2025 riguarda i sette reperti provenienti dal punto vendita di ... e formula le seguenti conclusioni: «Reperti tutti: in quanto analizzato è stata riscontrata la presenza di vari Cannabinoidi tra cui abbondanza di Cannabidiolo e Tracce non quantificabili di Delta/9-Tetraidrocannabinolo ( $\Delta^9$ -THC), tale miscela caratterizza la canapa industriale di cui legge n. 242/16».

Il referto n. ... riguarda i tredici reperti provenienti dal punto vendita di ... Per dodici di essi, nonché per la componente vegetale del tredicesimo, le conclusioni sono identiche a quelle sopra riportate (abbondanza di cannabidiolo, tracce non quantificabili di  $\Delta^9$ -THC, miscela caratterizzante la canapa industriale di cui alla legge n. 242 del 2016). Per il solo reperto G2 - costituito dai frammenti di sostanza resinosa, del peso lordo complessivo di circa grammi 7,3, contenuti nella busta di repertamento contrassegnata «Kush» - il laboratorio ha riscontrato «la presenza di vari Cannabinoidi, tra cui abbondanza di Cannabidiolo e di Delta/9-Tetraidrocannabinolo acetato ( $\Delta^9$ -THC-O) e tracce di Delta/9-Tetraidrocannabinolo ( $\Delta^9$ -THC), Delta/8-Tetraidrocannabinolo acetato ( $\Delta^8$ -THC-O) e Delta/8-iso-Tetraidrocannabinolo acetato ( $\Delta^8$ -iso-THC-O)», precisando che «non è stato possibile quantificare la percentuale di  $\Delta^9$ -THC-O,  $\Delta^8$ -THC-O e di  $\Delta^8$ -iso-THC-O in quanto questo laboratorio è sprovvisto degli standard necessari per la calibrazione della strumentazione». Il medesimo referto precisa, in nota, che il  $\Delta^8$ -iso-THC-O è cannabinoide di origine sintetica non incluso nelle tabelle delle sostanze stupefacenti, mentre il  $\Delta^9$ -THC-O, il  $\Delta^8$ -THC-O e il  $\Delta^9$ -THC sono sostanze incluse nelle tabelle I e II di cui agli artt. 13 e 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90.

In sintesi: per la parte largamente prevalente del compendio sequestrato (diciannove reperti su venti, comprensivi della quasi totalità del peso), le analisi attestano una composizione riconducibile alla canapa industriale di cui alla legge n. 242 del 2016, con cannabidiolo abbondante e  $\Delta^9$ -THC presente in tracce non quantificabili; per il solo reperto G2 residua l'accertata presenza, non quantificata né quantificabile con la strumentazione disponibile, di cannabinoidi acetilati, in parte tabellati e in parte estranei alle tabelle.

La documentazione prodotta dalla difesa (fatture di acquisto, documenti di trasporto, conferme di pagamento, referti analitici di laboratori privati su prodotti recanti denominazioni commerciali corrispondenti a quelle dei barattoli sequestrati, con valori dichiarati di  $\Delta^9$ -THC ampiamente inferiori alle soglie della legge n. 242 del 2016) attesta l'inserimento dell'attività in una filiera commerciale tracciata e rileva ai fini della posizione soggettiva dell'imputato; essa non riguarda tuttavia, con certezza processuale, i medesimi reperti in sequestro e non viene perciò posta a fondamento della presente questione, se non nei limitati termini di contesto di cui si dirà (§ 8.3).

Il giudizio sulla natura della sostanza sequestrata riposa esclusivamente sui referti del laboratorio pubblico sopra richiamato.



#### 4. Il quadro normativa e giurisprudenziale

*Il decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309*

Nel sistema del testo unico in materia di stupefacenti la *cannabis* e i prodotti da essa ottenuti sono inclusi nella tabella II prevista dall'art. 14, comma 1, lettera *b*), quali sostanze sottoposte al controllo del Ministero della salute. L'art. 26, comma 2, vieta la coltivazione delle piante comprese nelle tabelle I e II, «ad eccezione della canapa coltivata esclusivamente per la produzione di fibre o per altri usi industriali, diversi da quelli di cui all'articolo 27, consentiti dalla normativa dell'Unione europea». L'art. 73 sanziona, com'è noto, la detenzione a fini di cessione, la vendita e la distribuzione di sostanze stupefacenti: per i fatti concernenti le sostanze di cui alla tabella II la cornice edittale è quella del comma 4 (reclusione da due a sei anni e multa da euro 5.164,00 a euro 77.468,00), solo implicitamente richiamata nella contestazione elevata nel presente giudizio (che evoca unicamente il comma 1). Il comma 5 del citato art. 73, nella formulazione attuale, prevede, nondimeno, per quanto qui interessa, una fattispecie autonoma meno grave, punita con la reclusione da sei mesi a cinque anni e la multa da euro 1.032,00 ad euro 10.329,00, per le ipotesi in cui il fatto «per i mezzi, la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, è di lieve entità».

Le disposizioni sanzionatorie, penali e amministrative, sono raccolte nel titolo VIII del testo unico (arti 72 ss.), cui rinvia - come si dirà - la disciplina censurata.

*La legge 2 dicembre 2016, n. 242, nel testo originario*

La legge n. 242 del 2016 reca «disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa». Essa si applica alle coltivazioni di canapa delle varietà ammesse iscritte nel Catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole, ai sensi dell'art. 17 della direttiva 2002/53/CE, «le quali non rientrano nell'ambito di applicazione» del decreto del Presidente della Repubblica 309/1990 (art. 1, comma 2). La coltivazione di tali varietà è consentita senza necessità di autorizzazione (art. 2, comma 1) e dalla canapa così coltivata è possibile ottenere i prodotti elencati dall'art. 2, comma 2 (alimenti e cosmetici, semilavorati, materiale per sovescio, bioingegneria e bioedilizia, fitodepurazione, coltivazioni didattiche e dimostrative, coltivazioni destinate al florovivaismo).

L'art. 4 disciplina i controlli sul contenuto di tetraidrocannabinolo delle coltivazioni: se all'esito del controllo esso risulta superiore allo 0,2 per cento ed entro il limite dello 0,6 per cento, «nessuna responsabilità è posta a carico dell'agricoltore che ha rispettato le prescrizioni» della legge (comma 5); il sequestro o la distruzione della coltivazione possono essere disposti dall'autorità giudiziaria solo se il contenuto di THC supera lo 0,6 per cento, ferma comunque l'esclusione della responsabilità dell'agricoltore (comma 7).

Nella prassi amministrativa successiva alla legge, la circolare del Ministero delle politiche agricole n. 5059 del 22 maggio 2018 aveva ricondotto le infiorescenze alle coltivazioni destinate al florovivaismo di cui all'art. 2, comma 2, lettera *g*), purché provenienti da varietà ammesse e con contenuto complessivo di THC entro i livelli normativi. Su tale assetto si è sviluppato, a partire dal 2017, un esteso mercato di prodotti a base di infiorescenze a basso tenore di THC, comunemente designati *cannabis light*.

*Cass., Sezioni unite penali, 30 maggio 2019, n. 30475, Castignani*

Sull'ambito di operatività della legge n. 242 del 2016 rispetto alla commercializzazione dei derivati si era formato un contrasto di giurisprudenza, composto dalle Sezioni Unite con la sentenza n. 30475 del 2019. Secondo un primo indirizzo, la legge disciplinava la sola coltivazione per i fini tassativi dell'art. 1, comma 3, sicché la commercializzazione di foglie, infiorescenze, olio e resina restava soggetta all'art. 73 del testo unico, sempre che la sostanza presentasse effetto drogante; secondo l'indirizzo opposto, la liceità della coltivazione entro le soglie dell'art. 4 si estendeva ai derivati, con conseguente irrilevanza penale della loro vendita entro i medesimi limiti.

Le Sezioni Unite, nel comporre il contrasto, hanno enunciato il seguente principio di diritto: «la commercializzazione al pubblico di *cannabis* sativa legge e, in particolare, di foglie, infiorescenze, olio, resina, ottenuti dalla coltivazione della predetta varietà di canapa, non rientra nell'ambito di applicabilità della legge n. 242 del 2016, che qualifica come lecita unicamente l'attività di coltivazione di canapa delle varietà ammesse e iscritte nel Catalogo comune, ai sensi dell'art. 17 della direttiva 2002/53/CE del Consiglio, del 13 giugno 2002 e che elenca tassativamente i derivati dalla predetta coltivazione che possono essere commercializzati, sicché la cessione, la vendita e, in genere, la commercializzazione al pubblico dei derivati della coltivazione di *cannabis*, sativa L., quali foglie, infiorescenze, olio, resina, sono condotte che integrano il reato di cui all'art. 73, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, anche a fronte di un contenuto di THC inferiore ai valori indicati dall'art. 4, commi 5 e 7, legge n. 242 del 2016, salvo che tali derivati siano, in concreto, privi di ogni efficacia drogante o psicotropa, secondo il principio di offensività».

Dalla motivazione della sentenza emergono, per quanto qui rileva, quattro distinti profili: 1) le soglie dello 0,2 e dello 0,6 per cento attengono esclusivamente al contenuto di THC della coltivazione e operano in favore del solo agricoltore; esse non si riferiscono ai derivati commercializzati; 2) la commercializzazione dei derivati resta attratta,



in astratto, nell'area dell'art. 73 del testo unico; 3) la rilevanza penale della singola condotta esige, però, in concreto, la verifica della reale efficacia drogante della sostanza, secondo il consolidato canone dell'offensività in concreto (ciò in linea, tra l'altro, con Cass., Sez. Un. n. 28605 del 2008, ..., e Corte Costituzionale n. 109 del 2016), donde il reato è configurabile solo se il principio attivo sia idoneo a produrre un tangibile effetto stupefacente; 4) le asimmetrie interpretative maturate dopo la novella del 2016 possono riflettersi sull'elemento soggettivo, ai fini del giudizio sull'inevitabilità dell'errore sul divieto, secondo i criteri oggettivi di Corte cast. n. 364 del 1988.

La sentenza Castignani è anteriore al decreto-legge n. 48/2025 e si riferisce, dunque, al quadro normativo previgente; la sua perdurante portata, a seguito della novella, costituisce uno degli snodi della presente ordinanza (§§ 6 e 7).

*L'art. 18 del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, convertito dalla legge 9 giugno 2025, n. 80*

Il decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, recante «disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario» (c.d. «decreto sicurezza»), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 85 dell'11 aprile 2025 ed entrato in vigore il 12 aprile 2025, è stato convertito, senza modificazioni, dalla legge 9 giugno 2025, n. 80 (*G.U.* n. 131 del 9 giugno 2025). Il testo si compone di trentanove articoli, ripartiti in sei capi, dedicati rispettivamente alla prevenzione e al contrasto del terrorismo e della criminalità organizzata e ai beni sequestrati e confiscati (capo I), alla sicurezza urbana (capo II), alla tutela del personale delle forze di polizia, delle forze armate, dei vigili del fuoco e degli organismi di informazione (capo III), alle vittime dell'usura (capo IV), all'ordinamento penitenziario (capo V) e alle disposizioni finali (capo VI).

Nel capo II è collocato l'art. 18, rubricato «modifiche alla legge 2 dicembre 2016, n. 242, recante disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa». L'alinea del comma 1 esplicita la finalità dell'intervento, dichiaratamente funzionale ad «evitare che l'assunzione di prodotti costituiti da infiorescenze di canapa (*Cannabis sativa L.*) o contenenti tali infiorescenze possa favorire, attraverso alterazioni dello stato psicofisico del soggetto assuntore, comportamenti che espongano a rischio la sicurezza o l'incolumità pubblica ovvero la sicurezza stradale».

La lettera a) interviene sull'art. 1 della legge n. 242 del 2016: circoscrive la promozione alla filiera «industriale» (n. 1); riserva il sostegno «in via esclusiva» alla coltura «comprovatamente finalizzata» alle attività elencate (n. 2); espunge dall'incentivazione dei semilavorati l'impiego e il consumo finale, vincolandone la realizzazione agli «usi consentiti dalla legge» (n. 3); aggiunge, infine, il comma 3-bis (n. 4), a mente del quale, «salvo quanto disposto dal successivo articolo 2, comma 2, lettera g-bis), le disposizioni della presente legge non si applicano all'importazione, alla lavorazione, alla detenzione, alla cessione, alla distribuzione, al commercio, al trasporto, all'invio, alla spedizione, alla consegna, alla vendita al pubblico e al consumo di prodotti costituiti da infiorescenze di canapa, anche in forma semilavorata, essiccata o triturrata, o contenenti tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati. Restano ferme le disposizioni del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309».

La lettera b) interviene sull'art. 2: richiede il carattere professionale delle colture destinate al florovivaismo (n. 1); introduce, al comma 2, la lettera g-bis), relativa alla «produzione agricola di semi destinati agli usi consentiti dalla legge entro i limiti di contaminazione stabiliti dal decreto del Ministro della salute» (n. 2); aggiunge il comma 3-bis (n. 3), secondo cui «sono vietati l'importazione, la cessione, la lavorazione, la distribuzione, il commercio, il trasporto, l'invio, la spedizione e la consegna delle infiorescenze della canapa coltivata ai sensi del comma 1 del presente articolo, anche in forma semilavorata, essiccata o triturrata, nonché di prodotti contenenti o costituiti da tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati. Si applicano le disposizioni sanzionatorie previste dal titolo VIII del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309. È consentita solo la lavorazione delle infiorescenze per la produzione agricola dei semi di cui alla lettera g-bis) del comma 2».

Dal combinato disposto delle due clausole - quella di non applicazione della legge n. 242 del 2016 (art. 1, comma 3-bis) e quella di divieto con rinvio sanzionatorio (art. 2, comma 3-bis) - discende che, a decorrere dal 12 aprile 2025, le infiorescenze della canapa, ancorché proveniente dalle varietà ammesse e coltivata nel rispetto della medesima legge, nonché i prodotti che le contengono o ne sono costituiti, sono oggetto di condotte vietate e sanzionate ai sensi del titolo VIII del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, con la sola eccezione della lavorazione per la produzione agricola dei semi. Restano invece formalmente in vigore tanto la clausola dell'art. 1, comma 2 (secondo cui le varietà ammesse «non rientrano» nell'ambito di applicazione del testo unico), quanto le soglie di tolleranza dell'art. 4, commi 5 e 7, riferite alla coltivazione.

## 5. Le disposizioni censurate

La questione che questo giudice ritiene di sollevare ha ad oggetto, congiuntamente: a) l'art. 18, comma 1, lettera a), n. 4), e lettera b), n. 3), del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, convertito, senza modificazioni, dalla legge 9 giugno 2025, n. 80; b) gli artt. 1, comma 3-bis, e 2, comma 3-bis, della legge 2 dicembre 2016, n. 242, quali risultanti dalle modificazioni apportate dalle disposizioni *sub a)*.



La duplice indicazione risponde a un'esigenza di precisione del *petitum*. Le censure fondate sull'art. 77, comma 2, Costituzione investono la disposizione modificatrice in quanto contenuta in un atto avente forza di legge adottato - secondo la prospettazione che segue - in difetto dei presupposti della decretazione d'urgenza, vizio che si trasmette alla legge di conversione; le censure di ordine sostanziale investono, invece, le norme risultanti, ormai incorporate nel tessuto della legge n. 242 del 2016, che costituiscono la regola di giudizio del caso concreto. L'indicazione congiunta assicura che l'eventuale accoglimento rimuova tanto la fonte della modificazione quanto il precetto che ne è derivato. Per la medesima ragione non appare sufficiente il riferimento - contenuto nella memoria difensiva - al solo «art. 18 lett. 19» del decreto-legge: la lettera *b)* contiene, infatti, tre distinte novelle, delle quali soltanto quella di cui al n. 3) introduce il divieto penalmente presidiato, mentre la clausola di non applicazione, anch'essa rilevante nel caso di specie in quanto riferita alla «detenzione» e alla «vendita al pubblico», è stata introdotta dalla lettera *a)*, n. 4).

Quanto al perimetro della censura, essa è riferita alle disposizioni indicate «nella parte in cui» vietano la detenzione, la cessione, la distribuzione, il commercio e la vendita al pubblico delle infiorescenze della canapa appartenente alle varietà ammesse di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 242 del 2016, nonché dei prodotti contenenti o costituiti da tali infiorescenze, con applicazione delle disposizioni sanzionatorie previste dal titolo VIII del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, anche quando tali infiorescenze e prodotti siano in concreto privi di efficacia drogante o psicotropa. La delimitazione alle condotte indicate riflette la contestazione elevata nel giudizio principale (detenzione a fini di cessione presso esercizi di vendita al dettaglio); la clausola finale circoscrive la censura all'ipotesi che rende la presunzione legislativa di pericolosità priva di base empirica, in coerenza con le risultanze del caso concreto e con i termini della rilevanza.

#### 6. La rilevanza della questione

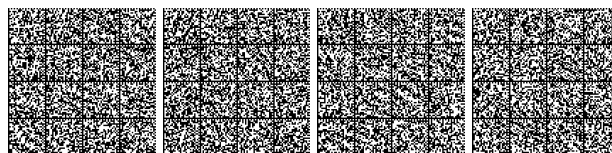
Il fatto per cui si procede è stato commesso l'11 dicembre 2025, nella piena vigenza della disciplina introdotta dall'art. 18 del decreto-legge n. 48 del 2025, in vigore dal 12 aprile 2025 e convertito senza modificazioni. La condotta contestata - detenzione, presso due esercizi commerciali dedicati alla vendita di prodotti della canapa, di infiorescenze confezionate e destinate alla vendita al pubblico - ricade testualmente nell'ambito applicativo delle norme censurate: la «detenzione» e la «vendita al pubblico» sono espressamente contemplate dall'art. 1, comma 3-*bis*; la cessione, la distribuzione, il commercio e la consegna dall'art. 2, comma 3-*bis*. Le infiorescenze in sequestro appartengono, secondo i referti del laboratorio pubblico, alla canapa industriale di cui alla legge n. 242 del 2016: si tratta, cioè, esattamente della categoria merceologica sulla quale il divieto di nuovo conio è destinato ad incidere.

Per comprendere in che senso la definizione del giudizio dipenda dalla soluzione della questione, occorre muovere dal raffronto tra l'assetto anteriore e quello attuale. Prima della novella, secondo il diritto vivente consolidato dalle Sezioni Unite Castignani, la commercializzazione dei derivati della coltivazione di canapa integrava l'art. 73 del testo unico «salvo che tali derivati siano, in concreto, privi di ogni efficacia drogante o psicotropa, secondo il principio di offensività». in quell'assetto, esiti analitici come quelli in atti - cannabidiolo prevalente, Δ9-THC in tracce non quantificabili - avrebbero orientato la decisione, all'esito della verifica in concreto, verso l'esclusione della responsabilità per difetto di offensività.

La novella del 2025 ha, però, mutato la struttura dell'incriminazione. Il divieto individua, oggi, nominativamente l'oggetto materiale (le infiorescenze «anche in forma semilavorata, essiccata o tritурata» e i prodotti che le contengono o ne sono costituiti, compresi estratti, resine e oli), senza alcun riferimento al contenuto di principio attivo; è sorretto, per espressa indicazione dell'alinea dell'art. 18, da una finalità di prevenzione del rischio che l'assunzione «possa favorire» alterazioni psicofisiche, ossia da una valutazione legislativa di pericolosità formulata in termini presuntivi; è assistito da un rinvio secco alle disposizioni sanzionatorie del titolo VIII del testo unico; conosce, infine, un'unica eccezione, relativa alla lavorazione delle infiorescenze per la produzione agricola dei semi.

La condotta vietata e costituente reato risulta così costruita sul dato merceologico-botanico e non sull'attitudine drogante della sostanza: l'esiguità del principio attivo, che nel sistema anteriore fondava l'esclusione dell'offesa, è stata assunta dal legislatore come irrilevante.

Da tale struttura discende un corollario decisivo per l'inquadramento della questione. Se il rinvio alle disposizioni sanzionatorie del titolo VIII fosse inteso come riferito alle sole condotte aventi ad oggetto sostanze dotate di efficacia drogante, esso risulterebbe privo di qualunque portata innovativa: per tali condotte, infatti, l'art. 73 del testo unico già operava, secondo il diritto vivente consolidato dalle Sezioni Unite ..., prima e a prescindere dalla novella. Il campo di applicazione proprio ed esclusivo del nuovo divieto è dunque costituito, necessariamente, dalle condotte aventi ad oggetto infiorescenze e derivati privi di efficacia drogante: è su questo terreno - e soltanto su questo - che la disciplina del 2025 innova, sul piano sanzionatorio, rispetto all'assetto anteriore, trasformando in reato ciò che prima non lo era (su ciò si tornerà al § 7). Ed è precisamente questo il terreno del caso di specie, nel quale la parte largamente prevalente del compendio sequestrato presenta, per accertamento del laboratorio pubblico, la composizione tipica della canapa industriale, con Δ9-THC in tracce non quantificabili.



Nemmeno può dirsi che il giudizio possa essere definito, indipendentemente dalla questione, con una pronuncia assolutoria estesa all'intero compendio. Va precisato, al riguardo, che la presenza tra i reperti, del reperto G2 - contenente i frammenti di sostanza resinosa rinvenuti in una sola delle venti confezioni, di peso marginale rispetto al restante compendio - non incide sui termini della rilevanza. Per tale reperto le analisi attestano un dato ulteriore e peculiare: la presenza di cannabinoidi acetilati, in parte inclusi in tabella I, non quantificati né quantificabili con la strumentazione disponibile. La relativa valutazione, quale che ne sia l'esito, seguirà, in sede di decisione, i canoni ordinari in materia di prova della natura e dell'efficacia drogante della sostanza; essa attiene, però, a una frazione minima della regiudicanda e non la esaurisce. Per la restante e largamente prevalente parte del compendio - diciannove reperti su venti, corrispondenti alla quasi totalità del peso, tutti di composizione riconducibile alla canapa industriale - la decisione dipende invece, in via esclusiva, dalla sorte del divieto censurato: invero, in caso di accoglimento della questione, il fatto tornerebbe ad essere giudicato alla stregua del diritto vivente anteriore e la pronuncia, alla luce degli esiti analitici, non potrebbe che essere assolutoria, per difetto di prova dell'efficacia drogante in concreto; in caso di rigetto, la tipicità del fatto alla luce dell'ampliamento della fattispecie realizzato dai nuovi commi 3-bis degli artt. 1 e 2 della legge n. 242/2016 resterebbe ferma e tale esito sarebbe precluso. E appena il caso di ricordare che la rilevanza non esige che dalla risoluzione della questione dipenda l'intera regiudicanda: è sufficiente che ne dipenda la decisione su una parte di essa, come nella specie accade per la porzione ampiamente maggioritaria della sostanza in contestazione.

A ciò si aggiunge la ricaduta, ineludibile, sulla sorte dei beni in sequestro. Il compendio - circa ... di infiorescenze - dovrà comunque formare oggetto di statuizione in sede di definizione del giudizio: ove il divieto sia costituzionalmente legittimo, le infiorescenze, quali cose la cui alienazione costituisce reato, sarebbero soggette a confisca obbligatoria ai sensi dell'art. 240, comma 2, numero 2) del codice penale, anche in caso di proscioglimento; ove il divieto sia rimosso, la sostanza dovrebbe essere, almeno in massima parte, restituita all'avente diritto, non residuando altro titolo che ne giustifichi l'ablazione alla luce della disciplina anteriore, quale definita dal diritto vivente. Anche sotto questo profilo, dunque, la definizione del giudizio - comprensiva delle statuizioni sui beni - dipende in modo diretto dalla risoluzione della questione.

In sintesi: la questione condiziona in modo diretto tanto il giudizio sulla responsabilità, nei termini appena esposti, quanto le statuizioni sui beni in sequestro. Essa non è dunque meramente teorica né prematura, e il processo, giunto ormai alla fase della discussione del rito abbreviato, non può essere definito indipendentemente dalla sua risoluzione.

#### 7. Approfondimento sull'impraticabilità di una lettura costituzionalmente orientata delle disposizioni coinvolte

Occorre meglio approfondire il punto concernente la praticabilità di un'interpretazione adeguatrice idonea a superare il dubbio di legittimità, stante il pacifico principio per il quale l'incidente di costituzionalità presuppone l'impossibilità di attribuire alla disposizione censurata un significato conforme a Costituzione. L'esito della verifica è negativo, per ragioni che ruotano tutte attorno alla portata del rinvio sanzionatorio al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990.

Al riguardo, il dato letterale è univoco: l'art. 2, comma 3-bis, vieta le condotte, ivi elencate, aventi ad oggetto «le infiorescenze della canapa coltivata ai sensi del comma 1» - dunque, proprio della canapa delle varietà ammesse, lecitamente coltivata - «anche in forma semilavorata, essiccata o tritурata», nonché i prodotti che le contengono o ne sono costituiti, «compresi gli estratti, le resine e gli oli». L'oggetto del divieto - giova ribadirlo - è identificato in termini botanici e merceologici, senza alcun riferimento a soglie di principio attivo o all'attitudine drogante; l'unica eccezione è la lavorazione per la produzione agricola dei semi.

L'art. 1, comma 3-bis, con formulazione speculare, sottrae le medesime condotte - ivi comprese la detenzione e la vendita al pubblico - all'intero ambito applicativo della legge n. 242/2016. Non vi è, nel testo, alcun appiglio per una selezione giudiziale fondata sull'efficacia drogante.

L'intento del legislatore, esplicitato nell'alinea dell'art. 18, conferma questa lettura: il divieto mira, infatti, ad evitare che l'assunzione dei prodotti «possa favorire» alterazioni psicofisiche, formula che descrive una valutazione di pericolo compiuta una volta per tutte dal legislatore, a monte e a prescindere dall'accertamento del caso singolo. Un'interpretazione che subordinasse l'operatività del divieto alla prova dell'efficacia drogante rovescerebbe questa scelta, sostituendo alla presunzione legislativa una verifica giudiziale che il testo (sia pure determinando, come si dirà, una insanabile tensione con il principio di offensività) ha inteso escludere.

Ciò posto, riprendendo il corollario già enunciato in punto di rilevanza (§ 6), è però sul piano sistematico che l'impraticabilità dell'interpretazione adeguatrice si manifesta con maggiore evidenza. Al momento dell'entrata in vigore della novella, il diritto vivente consolidato dalle Sezioni Unite Castignani aveva, infatti, già stabilito che la commercializzazione dei derivati della coltivazione di canapa non rientra nell'ambito di applicabilità della legge n. 242/2016; che essa integra il reato di cui all'art. 73 del testo unico, anche a fronte di un contenuto di THC inferiore alle soglie dell'art. 4, commi 5 e 7; infine, che la punibilità resta esclusa nel solo caso in cui i derivati siano, in concreto, privi di ogni efficacia drogante e psicotropa.



Rispetto a tale assetto, la clausola di non applicazione introdotta all'art. 1, comma 3-*bis*, ha valore essenzialmente ricognitivo, come conferma il suo secondo periodo, per il quale «restano ferme» le disposizioni del testo unico: per le condotte aventi ad oggetto sostanza dotata di efficacia drogante, l'art. 73 già operava e continua ad operare in via diretta.

Il contenuto innovativo della riforma si concentra, dunque, nel secondo periodo dell'art. 2, comma 3-*bis*, a mente del quale «si applicano» le disposizioni sanzionatorie previste dal titolo VIII: un rinvio operante sul piano sanzionatorio, che ha portata precettiva autonoma soltanto in quanto estenda le sanzioni del testo unico all'area che il diritto vivente lasciava fuori, ossia alle condotte aventi ad oggetto infiorescenze e derivati privi di efficacia drogante. Se il rinvio fosse inteso come riferito alle sole condotte concernenti sostanza drogante, esso non «applicherebbe» nulla che non fosse già applicabile: si risolverebbe in un rinvio privo di oggetto, e la diversa formulazione delle due clausole - «restano ferme» l'una, «si applicano» l'altra - perderebbe ogni significato. Una simile lettura integrerebbe una sostanziale *interpretatio abrogans* del nucleo della novella, preclusa dal canone di conservazione degli atti normativi e smentita dalla manifesta volontà innovativa dell'intervento: il legislatore, che operava nella piena consapevolezza della giurisprudenza delle Sezioni Unite, non avrebbe avuto alcuna ragione di legiferare - e con lo strumento della decretazione d'urgenza - per ribadire un assetto già consolidato; la novella ha senso soltanto quale superamento della clausola finale della sentenza Castignani, come rende evidente, sul piano testuale, l'inclusione delle forme «semilavorata, essiccata o triturata», tipiche del prodotto destinato alla vendita al dettaglio, e la limitazione dell'eccezione ai soli semi.

Né a diverso approdo potrebbe giungersi invocando il canone dell'offensività in concreto, quale applicato dalle stesse Sezioni Unite. La clausola finale della sentenza ... era ancorata alla struttura dell'art. 73 del testo unico: poiché quella fattispecie ha ad oggetto «sostanze stupefacenti», la verifica dell'attitudine drogante attiene alla riconducibilità del fatto concreto al tipo, secondo la funzione propria dell'offensività in concreto, che opera in conformità all'interno paradigma punitivo astratto e non contro di esso. Il divieto di nuovo conio ha oggetto diverso: l'infiorescenza, identificata in termini botanici e merceologici, a prescindere dalla sua qualificabilità come sostanza stupefacente. Rispetto al tipo così costruito, la verifica dell'efficacia drogante non trova alcun aggancio: applicarla non significherebbe selezionare i fatti concreti riconducibili alla fattispecie, bensì sostituire all'oggetto del divieto un oggetto diverso, reintroducendo per via giudiziale il requisito che il legislatore ha espressamente espunto. L'offensività in concreto è criterio applicativo della fattispecie, non strumento per riscriverla; il vaglio dell'offensività della scelta legislativa, sul piano astratto, spetta soltanto alla Corte Costituzionale, ed è precisamente ciò che con la presente ordinanza si sottopone a codesta Ecc.ma Corte (§ 8.2).

Ma v'è di più.

Introdurre in via ermeneutica una soglia di principio attivo, o una clausola di inoffensività riferita all'oggetto del divieto, equivarrebbe, infatti, non ad interpretare la disposizione, ma a riscriverla, individuando limiti quantitativi e presupposti che il legislatore non ha previsto e che solo il legislatore, o la Corte Costituzionale, nell'esercizio dei suoi poteri, possono introdurre. L'interpretazione conforme incontra il limite del tenore letterale e della *ratio* della disposizione e superarlo trasformerebbe l'adeguamento in manipolazione. Dal che la necessità dell'incidente di costituzionalità.

#### 8. La non manifesta infondatezza della questione

*Art. 77, secondo comma, Costituzione*

In punto di non manifesta infondatezza, la prima censura investe il difetto dei presupposti della decretazione d'urgenza.

È noto che il sindacato della Corte Costituzionale sui presupposti dell'art. 77, comma 2, Costituzione è circoscritto ai casi di evidente mancanza dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 186 del 2020, n. 288 del 2019, n. 97 del 2019, n. 137 del 2018, n. 5 del 2018, n. 170 del 2017), e che il vizio, ove sussistente, non è sanato dalla legge di conversione (sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008).

Nondimeno, nel caso in esame, una pluralità di indici, intrinseci ed estrinseci, rende tangibile proprio siffatta evidente mancanza.

In primo luogo, il decreto-legge n. 48/2025 riproduce pressoché integralmente il contenuto del disegno di legge governativo c.d. «sicurezza» (A.C. 1660, poi A.S. 1236), che la Camera dei deputati aveva approvato in prima lettura il 18 settembre 2024 e trasmesso al Senato il giorno successivo, e che le Commissioni riunite I e II del Senato, in sede referente, avevano esaminato e approvato, con modifiche minime, il 26 marzo 2025. Alla data della deliberazione del Consiglio dei ministri (4 aprile 2025) il provvedimento era dunque pronto per l'esame dell'Assemblea del Senato; quest'ultima, nella seduta del 16 aprile 2025, non ha proceduto all'esame del disegno di legge, proprio in ragione dell'avvenuta presentazione del disegno di legge di conversione del decreto. Il Governo, peraltro, non si era avvalso della facoltà, prevista dall'art. 72 Costituzione e dai regolamenti parlamentari, di chiedere per quel disegno di legge la dichiarazione d'urgenza. La trasfusione in decreto-legge di un testo da mesi all'esame delle Camere, in assenza di fatti nuovi che ne imponessero l'immediata entrata in vigore, appare difficilmente conciliabile con il carattere straordinario del presupposto costituzionale e si risolve nella sostituzione dello strumento eccezionale al procedimento legislativo ordinario in corso.



In secondo luogo, per costante insegnamento di codesta Ecc.ma Corte, la sussistenza dei presupposti non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione delle ragioni di necessità e urgenza, né può essere desunta dalla mera ragionevolezza della disciplina introdotta (sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008). Nel preambolo del decreto-legge n. 48/2025 le motivazioni si presentano generiche e tautologiche, articolate peraltro in modo disomogeneo tra casi di «straordinaria necessità e urgenza» e casi di mera «necessità e urgenza»; la relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione illustra la *ratio* delle modifiche normative, ma non le ragioni che imponevano di anticiparne l'approvazione con lo strumento del decreto; soltanto la successiva analisi tecnico-normativa giustifica il ricorso alla decretazione d'urgenza con formule generali, riferite all'esigenza di una immediata risposta sanzionatoria a gravi, fenomeni delinquenziali, che non trovano riscontro specifico nella materia qui in esame, relativa a una filiera agroindustriale sino ad allora lecita e promossa.

In terzo luogo, il provvedimento presenta un contenuto marcatamente eterogeneo. Le finalità perseguite - desumibili dal titolo, dal preambolo e dai sei capi che lo compongono - sono plurime e non riconducibili ad un nucleo unitario, venendo in questione prevenzione e contrasto del terrorismo e della criminalità organizzata e gestione dei beni sequestrati e confiscati; sicurezza urbana e controlli di polizia; tutela del personale delle forze di polizia, delle forze armate, dei vigili del fuoco e degli organismi di informazione; misure per le vittime dell'usura; ordinamento penitenziario. La giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente qualificato la disomogeneità del decreto-legge come figura sintomatica della carenza dei presupposti, ammettendo i decreti a contenuto plurimo solo ove le disposizioni siano accomunate dall'obiettivo e tendano ad una finalità unitaria, pur se di notevole latitudine (sentenze n. 22 del 2012, n. 244 del 2016, n. 137 del 2018, n. 146 del 2024). Nel caso di specie tale finalità unitaria non è riconoscibile, e la disposizione qui censurata - che incide su una filiera agricola e commerciale mediante la modifica di una legge di promozione economica del 2016 - appare priva di ogni nesso funzionale con l'emergenza evocata dal preambolo.

La censura, si precisa, non intende sindacare il merito della scelta politica di vietare la commercializzazione delle infiorescenze, che resta riservata al legislatore. Investe, invece, il vizio del procedimento di produzione normativa, per l'adozione con decreto-legge, in carenza dei presupposti, di una disciplina penale incidente su diritti fondamentali, sottratta al procedimento parlamentare già in corso.

*Artt. 3, 13, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Costituzione: il principio di offensività e la ragionevolezza della presunzione*

La seconda censura investe il contenuto del divieto, sotto il profilo dell'offensività in astratto e della ragionevolezza. Come è noto, il principio di offensività trova fondamento negli artt. 25, comma 2, Costituzione (che, riferendo la punibilità a un «fatto», esige l'incriminazione di condotte materialmente apprezzabili e offensive, non della mera disobbedienza), 13 Costituzione (che ammette il sacrificio della libertà personale solo a fronte dell'offesa a beni di rilievo almeno equivalente) e 27, comma 3, Costituzione (poiché la pena inflitta per un fatto inoffensivo, percepita come ingiusta, non può assolvere alla funzione rieducativa; in questi termini, di recente, *cf.* Corte Costituzionale, sent. n. 211 del 2022).

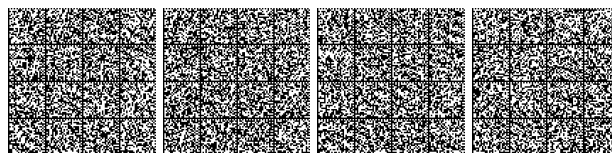
Il principio opera su due piani distinti, ai quali corrisponde una precisa ripartizione di competenze. Sul piano «concreto» esso costituisce criterio applicativo ed interpretativo per il giudice, chiamato a verificare che il singolo fatto storico, apparentemente riconducibile alla fattispecie incriminatrice, esprima effettivamente l'offesa che tale fattispecie presuppone: verifica che, rispetto al divieto in esame, non trova adeguato aggancio, per le ragioni esposte al § 7.4, essendo il fatto tipico costruito sul dato merceologico-botanico e non sull'attitudine drogante della sostanza.

Sul piano «astratto» il principio si rivolge invece al legislatore, quale limite alle scelte di incriminazione, e il suo presidio spetta alla Corte costituzionale: è a questo piano che attiene la presente censura, la quale non investe l'applicazione della norma al caso, ma la legittimità della scelta incriminatrice in sé.

Ora, il controllo di offensività in astratto non preclude al legislatore l'anticipazione della tutela mediante la configurazione di fattispecie di pericolo, anche presunto; ma in tale modello il giudizio di pericolosità del fatto è compiuto dal legislatore una volta per tutte ed è sottratto all'accertamento del giudice, sicché la legittimità dell'incriminazione riposa interamente sulla tenuta razionale ed empirica della presunzione. Dal che il criterio di scrutinio costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, tale per cui spetta alla Corte «procedere alla verifica dell'offensività «in astratto», acclearando se la fattispecie delineata dal legislatore esprima un reale contenuto offensivo; esigenza che, nell'ipotesi del ricorso al modello del reato di pericolo, presuppone che la valutazione legislativa di pericolosità del fatto incriminato non risulti irrazionale e arbitraria, ma risponda all'*id quod plerumque accidit* (tra le altre, sentenza n. 333 del 1991)».

Tanto chiarito, il divieto qui censurato rientra proprio in questo secondo modello: come si è visto (§§ 6 e 7), tale divieto è munito di sanzione penale in relazione a condotte aventi ad oggetto le infiorescenze in quanto tali, sulla base della valutazione, enunciata nell'alinea dell'art. 18, che la loro assunzione «possa favorire» alterazioni psicofisiche, e a prescindere da ogni accertamento sul principio attivo. Il suo scrutinio si risolve, dunque, nella verifica della razionalità empirica di tale presunzione.

Ebbene, nel caso in esame, la presunzione assoluta di pericolosità su cui riposa il divieto appare smentita, in radice, dalle acquisizioni scientifiche recepite dallo stesso ordinamento. La legge n. 242/2016, sulla scorta della normativa europea, ha, infatti, individuato nelle soglie di THC dello 0,2 e dello 0,6 per cento il discrimine della liceità della coltivazione, sul presupposto - riconosciuto anche dalle Sezioni Unite ... - dell'inidoneità drogante del vegetale entro tali



limiti; la disciplina della politica agricola comune ammette al sostegno le superfici coltivate a canapa con tenore di THC non superiore allo 0,3 per cento (regolamenti UE n. 1307/2013 e n. 1308/2013; regolamento UE n. 2021/2115); la regolamentazione unionale di settore fissa i tenori massimi di THC negli alimenti derivati dalla canapa (regolamenti UE n. 2023/915 e n. 2022/1393) e ammette l'impiego del cannabidiolo nei cosmetici (regolamento CE n. 1223/2009). Si tratta, all'evidenza, di un *corpus* normativo che presuppone, sulla base dei dati scientifici disponibili, l'assenza di efficacia psicotropa dei prodotti della canapa a basso tenore di THC.

In questo quadro, risalta, inoltre, come il legislatore del 2025 non abbia in alcun modo superato tali acquisizioni, né abbia addotto evidenze contrarie: né il preambolo del decreto, né i lavori di conversione richiamano dati scientifici a sostegno della pericolosità delle infiorescenze a basso tenore di THC. Al contrario, la stessa novella ha lasciato in vigore tanto la clausola dell'art. 1, comma 2 (secondo cui le varietà ammesse «non rientrano» nell'ambito di applicazione del testo unico), quanto le soglie di tolleranza dell'art. 4, commi 5 e 7. Dal che risulta un assetto intrinsecamente contraddittorio: la medesima pianta, lecitamente coltivata perché riconosciuta priva di attitudine drogante entro le soglie, genera un'infiorescenza la cui semplice cessione è assoggettata, in virtù del richiamo al testo unico sugli stupefacenti, alle sanzioni penali ivi previste; e ciò quale che sia il suo contenuto di principio attivo ed anzi proprio nel caso in cui tale principio attivo sia riscontrato in quantitativo privo di efficacia drogante, giacché ove tale efficacia sussistesse il testo unico (e segnatamente la disposizione incriminatrice di cui all'art. 73) risulterebbe applicabile in via diretta.

Si staglia, in altri termini, una presunzione di pericolosità che lo stesso sistema normativa smentisce, che non risponde all'*id quod plerumque accidit* e che si rivela manifestamente irragionevole (art. 3 Costituzione), oltre che priva di quel contenuto offensivo, anche solo potenziale, che legittima l'incriminazione (artt. 13 e 25, comma 2, Costituzione).

D'altra parte, proprio il caso di specie offre la riprova empirica di tale scollamento: la sostanza sequestrata presenta, per la quasi totalità dei reperti, tracce di Δ9-THC non quantificabili e una composizione che il laboratorio pubblico riconduce senz'altro alla canapa industriale; ciononostante, la sua detenzione per la vendita ricade nel divieto e nel rinvio sanzionatorio.

Ciò posto, sotto un profilo concorrente, la disciplina censurata appare in tensione con gli artt. 3 e 27, comma 3, Costituzione anche sul piano della proporzionalità del trattamento sanzionatorio. Il rinvio alle sanzioni del titolo VIII determina l'applicazione, alle condotte concernenti la detenzione e la vendita di infiorescenze prive di efficacia drogante, delle medesime pene previste per le condotte concernenti sostanze ad effetto stupefacente, realizzando - anche nel minimo editale (ed anche in relazione al comma quinto dell'art. 73) - l'equiparazione sanzionatoria di fatti dal disvalore radicalmente diverso, poiché uno offensivo, l'altro ontologicamente privo di attitudine lesiva; il che viola il principio di eguaglianza-ragionevolezza e nel contempo depriva la pena di ogni plausibile funzione rieducativa.

*Artt. 2, 3 e 41, primo e secondo comma, Costituzione: affidamento e libertà di iniziativa economica*

In via concorrente, la disciplina censurata appare in tensione con la tutela dell'affidamento e con la libertà di iniziativa economica.

A partire dalla legge n. 242/2016 - e, sul piano applicativo, dalla prassi amministrativa che vi ha dato seguito (cristallizzata anche nella già citata circolare del Ministero delle politiche agricole n. 5059 del 22 maggio 2018) - si è sviluppata una filiera economica della canapa industriale, promossa e incentivata dallo Stato e dall'Unione europea, nel cui ambito operavano imprese agricole, di trasformazione e di commercio al dettaglio.

L'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto e, pur non precludendo al legislatore di modificare sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, esige che il mutamento non trasmodi in un regolamento irrazionale, frustrando in modo improvviso e imprevedibile posizioni consolidate (Corte cost. sentt. n. 236 del 2009 e n. 170 del 2013).

Nel caso in esame, il passaggio dalla liceità promossa al divieto penalmente sanzionato è avvenuto con effetto immediato - dal 12 aprile 2025, giorno successivo alla pubblicazione del decreto - e senza alcuna disciplina transitoria: nessuna previsione ha regolato la dismissione o lo smaltimento delle scorte lecitamente acquistate né la riconversione delle attività in corso, sicché merci legittimamente detenute il giorno precedente sono divenute, il giorno successivo, oggetto di condotte assoggettate alle sanzioni del testo unico sugli stupefacenti. La vicenda oggetto del presente giudizio ne è manifesta espressione: l'imputato è un esercente al dettaglio, inserito in una filiera tracciata, che risulta essersi approvvigionato (almeno in massima parte) con fatturazione, documenti di trasporto e certificati di analisi di lotto presso fornitori nazionali del settore, come da documentazione, prodotta dalla difesa, che si richiama qui al solo fine di illustrare il contesto dell'affidamento, senza attribuirle alcun rilievo decisivo ai fini della questione.

Sotto il profilo dell'art. 41 Costituzione, non si dubita che l'iniziativa economica privata possa essere limitata per ragioni di utilità sociale, sicurezza e salute; ma il limite deve essere ragionevole e proporzionato allo scopo. L'azzeramento immediato e generalizzato di un comparto economico lecito, disposto in assenza di evidenze scientifiche di pericolosità dei prodotti a basso tenore di THC e senza alcuna gradualità, appare eccedere il ragionevole bilanciamento tra l'interesse pubblico evocato e la libertà d'impresa, risolvendosi in un sacrificio sproporzionato che concorre a connotare l'irragionevolezza la disciplina censurata.



*Artt. 11 e 117, primo comma, Costituzione, in relazione agli artt. 34 e 36 TFUE*

La disciplina censurata appare, infine, in tensione con i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea in materia di libera circolazione delle merci.

La canapa è prodotto agricolo compreso nell'allegato I del TFUE (art. 38), al quale si applicano le regole del mercato interno; la disciplina della politica agricola comune ne riconosce e incentiva la coltivazione entro il tenore di THC dello 0,3 per cento (regolamenti UE n. 1307/2013, n. 1308/2013 e n. 2021/2115); i prodotti che ne derivano circolano nello spazio unionale nei limiti fissati dalla regolamentazione di settore (regolamenti UE n. 2023/915 e n. 2022/1393 per gli alimenti; regolamento CE n. 1223/2009 per i cosmetici).

La Corte di giustizia ha chiarito che gli artt. 34 e 36 TFUE ostano a una normativa nazionale che vieti la commercializzazione del cannabidiolo legalmente prodotto in altro Stato membro, salvo che il divieto sia idoneo a garantire la tutela della salute e non ecceda quanto necessario al suo raggiungimento, dovendo le misure restrittive fondarsi su dati scientifici disponibili e non su considerazioni puramente ipotetiche (CGUE, 19 novembre 2020, C-663/18, B.S. e C.A.; si veda anche CGUE, 4 ottobre 2024, C-793/22). Il divieto qui censurato colpisce in radice, tra l'altro, l'importazione delle infiorescenze e dei prodotti derivati, configurando una restrizione quantitativa o una misura di effetto equivalente, senza che risulti adottata alcuna evidenza scientifica del rischio per la salute connesso ai prodotti a basso tenore di THC e senza alcuna valutazione di proporzionalità rispetto a misure meno restrittive (soglie, controlli, obblighi di tracciabilità ed etichettatura).

La serietà del dubbio di compatibilità unionale della disciplina nazionale in materia è del resto attestata dal rinvio pregiudiziale disposto dal Consiglio di Stato con le ordinanze n. 8813 e n. 8839 del novembre 2025, sia pure con riferimento al quadro normativo anteriore alla novella.

Questo giudice non ignora che, nel caso di specie, la merce sequestrata risulta di provenienza nazionale, sì che la fattispecie concreta non presenta elementi transfrontalieri diretti. Il parametro è nondimeno evocato per un duplice ordine di ragioni: da un lato, il divieto censurato ha portata generale e investe espressamente l'importazione, sicché il suo scrutinio non può prescindere dal raffronto con i vincoli unionali; dall'altro, ove il divieto risultasse inapplicabile ai prodotti legalmente provenienti da altri Stati membri per contrasto con gli artt. 34 e 36 TFUE, la sua persistente applicazione ai soli prodotti nazionali determinerebbe una discriminazione in danno degli operatori interni, censurabile alla stregua dell'art. 3 Costituzione secondo i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 443 del 1997).

Né la diretta applicabilità degli artt. 34 e 36 TFUE rende superfluo l'incidente di costituzionalità. Rispetto alla fattispecie concreta, avente ad oggetto merce di provenienza interamente nazionale, le norme del Trattato non operano in via diretta, sicché non si pone alcuna questione di disapplicazione della norma interna né sussistono i presupposti per un rinvio pregiudiziale; la censura investe, per questa parte, la discriminazione in danno degli operatori nazionali che deriverebbe dall'inapplicabilità del divieto ai soli prodotti di provenienza unionale: profilo che, attenendo al principio di eguaglianza interno, è sottratto ai rimedi propri del diritto dell'Unione e può essere rimosso soltanto dalla Corte Costituzionale.

*P. Q. M.*

*Il Tribunale ordinario di Brescia, Seconda sezione penale, in composizione monocratica;*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuti sussistenti i necessari requisiti di rilevanza e non manifesta infondatezza, solleva questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 18, comma 1, lettera a), numero 4), e lettera b), numero 3), del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48 (convertito, senza modificazioni, dalla legge 9 giugno 2025, n. 80) nonché con riferimento agli artt. 1, comma 3-bis, e 2, comma 3-bis, della legge 2 dicembre 2016, n. 242, quali risultanti dalle modificazioni apportate dal predetto art. 18, nella parte in cui vietano la detenzione, la cessione, la distribuzione, il commercio e la vendita al pubblico delle infiorescenze della canapa appartenente alle varietà ammesse di cui all'art. 1, comma 2, della medesima legge n. 242 del 2016, nonché dei prodotti contenenti o costituiti da tali infiorescenze, con applicazione delle disposizioni sanzionatorie previste dal titolo VIII del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, anche quando tali infiorescenze e prodotti siano in concreto privi di efficacia drogante o psicotropa; ciò per contrasto, nei termini e sotto i distinti profili di cui in motivazione, con gli artt. 77, secondo comma, Costituzione; 3, 13, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Costituzione; 2, 3 e 41, primo e secondo comma, Costituzione; 11 e 117, primo comma, Costituzione, in relazione agli artt. 34 e 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e sospende il giudizio in corso.*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

*Manda alla Cancelleria per gli adempimenti di competenza.*

*Così deciso in Brescia, all'esito della camera di consiglio del 15 luglio 2026.*

*Il Giudice: TRINGALI*



## N. 136

*Ordinanza del 15 luglio 2026 del Tribunale di Pisa nel procedimento penale a carico di O. F.*

**Reati e pene – Sospensione condizionale della pena – Subordinazione per determinate categorie di reati alla partecipazione a specifici percorsi di recupero – Previsione che gli oneri derivanti dalla partecipazione ai corsi di recupero sono a carico del condannato – Omessa previsione che, per i soggetti ammessi al patrocinio pubblico o in situazione di comprovate difficoltà economiche, la partecipazione al corso sia gratuita, ovvero, omessa previsione che, per i soggetti ammessi al patrocinio pubblico o in stato di comprovate difficoltà economiche, le spese siano anticipate dall'erario e, in caso di esito positivo del percorso, poste a carico dello Stato, mentre, in caso di esito negativo, recuperate dallo Stato, alla stregua del recupero delle spese processuali.**

- Codice penale, art. 165, quinto comma; legge 19 luglio 2019, n. 69 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere), art. 6, comma 2.

## TRIBUNALE DI PISA

Il giudice dell'esecuzione,  
con riferimento al procedimento a margine evidenziato;

Rilevato che con sentenza emessa in data 27 maggio 2026 (irrevocabile in data 11 luglio 2026), a ..., era applicata la pena ex art. 444 del codice di procedura penale, anche per il reato di cui all'art. 612-*bis* del codice penale, di anni uno, mesi quattro e giorni venti di reclusione, con il beneficio della sospensione condizionale della pena subordinata, *ex lege*, ai sensi dell'art. 165 del codice penale, al percorso bisettimanale presso il centro antiviolenza;

Rilevato che, già all'udienza del 27 maggio 2026, in fase preliminare alla discussione del patteggiamento, il difensore dell'imputato, considerato che il suo assistito versava in condizione di difficoltà economica, tanto che era ammesso al patrocinio pubblico, avanzava questione di legittimità costituzionale dell'art. 165, comma 5 del codice penale, con riferimento all'art. 6, comma 2, legge n. 69/2019, nella parte in cui prevede che le spese economiche per i percorsi di recupero siano a carico del condannato e non dello Stato e, al riguardo, produceva approfondita memoria;

Rilevato che anche il pubblico ministero e la difesa di parte civile condividevano gli argomenti del difensore dell'imputato, ma che il giudice rigettava l'eccezione in quanto allo stato non risultava rilevante poiché ancora la pena non era stata applicata e la sentenza non era definitiva;

Rilevato che il difensore del condannato proponeva la medesima questione di legittimità costituzionale con memoria depositata in data 30 giugno 2026, in sede di esecuzione, allegando documentazione da cui risulta una situazione di seria difficoltà economica del condannato, a lui non imputabile, ammesso peraltro al patrocinio pubblico, e da cui si evince che il centro antiviolenza individuato ha richiesto una somma di oltre euro 1.000 per lo svolgimento del percorso di recupero, che la maggior parte della somma deve essere versata prima dell'inizio del percorso e che non sono previsti sconti o agevolazioni per le persone in stato di difficoltà economica (cfr documenti allegati alla memoria del difensore del 30 giugno 2026 che costituiscono parte integrante della presente ordinanza);

Rilevato che l'art. 6, comma 2, della legge n. 69/2019 prevede che « ...Gli oneri derivanti dalla partecipazione ai corsi di recupero di cui all'art. 165 del codice penale, come modificato dal citato comma 1, sono a carico del condannato»;

Rilevato che non è prevista alcuna deroga per i soggetti in situazione di difficoltà economica e la questione avanzata dalla difesa risulta rilevante: il condannato, infatti, soggetto attualmente con reddito limitato, non potrebbe accedere al percorso per motivi economici; ciò determinerebbe la revoca del beneficio della sospensione condizionale con conseguente esecuzione della pena detentiva, pur essendo il condannato ritenuto meritevole del beneficio della pena sospesa e subendo così un pregiudizio in ragione dello *status* reddituale;

Ritenuto di non poter risolvere la questione secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata, in quanto il legislatore ha preso espressa posizione sul punto, proprio prevedendo di addebitare i costi del percorso sul condannato; quindi, ogni attività ermeneutica (ad es., ritenere l'operatore del centro antiviolenza come un ausiliario del giudice così ponendo le spese a carico dell'erario) si porrebbe in palese contrasto con la volontà manifesta del legislatore;



Ritenuto che non risulta opportuno neanche percorrere l'orientamento giurisprudenziale dell'impossibilità ad ottemperare, quale causa di esclusione della revoca della sospensione condizionale (cfr Cassazione n. 9223/2025): infatti, tale scelta ermeneutica — da valutarsi esclusivamente come *extrema ratio* in caso di rigetto del presente incidente di costituzionalità — si pone in conflitto con la finalità delle prescrizioni *ex art.* 165, comma 5 del codice penale aventi natura obbligatoria e non derogabile (sottratte alla discrezionalità del giudice), e cioè con le finalità rieducative e *special* preventive della pena; scopi costituzionali di cui anche la pena sospesa, ancor più con prescrizioni trattamentali, è certamente portatrice.

Ritenuto che la scelta del legislatore risulta irragionevole: l'art. 6, comma 2, legge n. 69/2019, invero, si pone in contrasto con l'art. 3, comma 2, e l'art. 27 della Costituzione, poiché non consente al soggetto non abbiente di effettuare un percorso rieducativo calibrato su misura per lui; di conseguenza:

da un lato, viene conculcato quel diritto alla risocializzazione (scopo dell'art. 27 della Costituzione) che deriva dal percorso di recupero, quale espressione del pieno sviluppo della persona umana a cui la Repubblica di questo ordinamento si è votata in ogni fase della vita dell'individuo (art. 3, comma 2, Costituzione); e quindi anche in quella relativa all'esecuzione della pena, a percorsi trattamentali annessi alla pena o funzionali proprio ad evitare l'esecuzione della pena inflitta (165, comma 5 del codice penale), o para-penali (ad es., messa alla prova);

dall'altro, viene violato il principio di proporzionalità della pena e di personalizzazione del trattamento sanzionatorio (quali corollari dell'art. 3 della Costituzione in termini di irragionevolezza intrinseca), imponendo, attraverso la revoca della pena sospesa, l'inizio del percorso detentivo ad un soggetto meritevole del beneficio della sospensione condizionale, e facendogli percepire la sanzione detentiva come contraria alla finalità retributiva ed allo spirito rieducativo e, quindi, ingiusta;

Ritenuto che l'art. 6, comma 2, legge n. 69/2019, inoltre, risulta irragionevole rispetto a due istituti vigenti che possono costituire il cd *tertium comparationis*; istituti che prevedono la gratuità del percorso di esecuzione penale in senso stretto e la gratuità dei percorsi potenzialmente incidenti sul trattamento sanzionatorio e sulla sfera rieducativa, violando, quindi, l'art. 3, comma 1, della Costituzione attraverso una disparità di trattamento; in particolare il contrasto si evidenzia:

a) con l'art. 2, comma 1, dell'ordinamento penitenziario, secondo cui «Le spese per l'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza detentive sono a carico dello Stato», con ciò comprendendo tutto quanto è funzionale alla rieducazione, alla risocializzazione e alla prevenzione speciale; e le prescrizioni *ex art.* 165, comma 5 del codice penale attinenti alla pena sospesa, riguardando l'aspetto rieducativo e *special*-preventivo e, avendo carattere obbligatorio, possono essere equiparate ad un trattamento sanzionatorio; inoltre, il citato art. 2 stabilisce che solo le spese di mantenimento «...quelle concernenti gli alimenti ed il corredo...» sono a carico del condannato, contemplando peraltro la possibilità della remissione del debito (art. 6, legge n. 115/2002); remissione del debito che può estendersi ad ogni spesa processuale, mentre alcuna forma di estinzione analoga è prevista per le spese di partecipazione ai percorsi *ex art.* 165, comma 5 del codice penale;

b) con l'art. 43, comma 3, decreto legislativo n. 150/2022 che, in tema di giustizia riparativa, che può coinvolgere sia l'indagato, che l'imputato, che il condannato, stabilisce «L'accesso ai programmi di giustizia riparativa è assicurato ai soggetti che vi hanno interesse con le garanzie previste dal presente decreto ed è gratuito»: risulta quindi una palese contraddizione, in quanto si rende gratuito un servizio ancillare al processo penale avente natura eventuale (la giustizia riparativa - mediazione penale); mentre si lascia a titolo oneroso il percorso di recupero elettivo, espressione della funzione punitiva con obiettivo rieducativo, che è il principio fondamentale e lo scopo essenziale ed inderogabile del diritto penale costituzionale;

Ritenuto che per questi motivi la questione prospettata dalla difesa non appare manifestamente infondata;

Ritenuta la rilevanza della questione in ordine al caso di specie, in quanto:

la sentenza è divenuta esecutiva;

è emersa la prova della seria difficoltà economica del condannato a lui non imputabile;

ed è stata allegata la richiesta del pagamento per accedere al percorso di recupero, con previsione della corresponsione della maggior parte della somma prima dell'inizio del programma e senza la possibilità di agevolazioni per i soggetti in difficoltà economica (cfr docc. istanza del difensore che si allega);

di conseguenza, l'eventuale accoglimento dell'incidente di costituzionalità permetterebbe al condannato di svolgere il percorso trattamentale; mentre in caso di rigetto si dovrà dare esecuzione ad una pena detentiva che risulterebbe sproporzionata sussistendo un prognosi di non recidiva; ovvero si dovrebbe ricorrere all'interpretazione favorevole dell'inadempimento incolpevole, che vanificherebbe le finalità di prevenzione speciale previste dal legislatore



e anche le stesse prospettive di effettiva possibilità di maggiore risocializzazione, attraverso un profondo percorso di riflessione critica in ordine al disvalore di quanto compiuto e l'acquisizione di strumenti psico-emozionali per gestire i moti contrastanti e devianti dell'animo umano;

Ritenuto che la Corte costituzionale potrebbe intervenire dichiarando l'incostituzionalità dell'art. 6, comma 2, legge n. 69/2019 laddove non prevede che, per il condannato non abbiente, o ammesso al patrocinio pubblico o in situazione di comprovata difficoltà economica, la partecipazione ai percorsi ex art. 165, comma 5 del codice penale sia gratuita; ovvero l'incostituzionalità della citata norma laddove non prevede che, per i percorsi di recupero ex art. 165, comma 5 del codice penale, per i soggetti non abbienti o ammessi al patrocinio pubblico o in situazione di comprovata difficoltà economica, le spese siano anticipate dall'erario e, in caso di esito positivo del percorso, poste a carico dello Stato;

*P.Q.M.*

*Solleva eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 165, comma 5 del codice penale e dell'art. 6, comma 2 legge n. 69/2019, in relazione all'art. 3 e all'art. 27 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che, per i soggetti ammessi al patrocinio pubblico o in situazione di comprovate difficoltà economiche, la partecipazione al corso sia gratuita; ovvero delle medesime norme, sempre in relazione alle stesse disposizioni costituzionali, laddove non prevede che, per i soggetti ammessi al patrocinio pubblico o in stato di comprovate difficoltà economiche, le spese siano anticipate dall'erario e in caso di esito positivo del percorso poste a carico dello Stato, mentre in caso di esito negativo recuperate dallo Stato, alla stregua del recupero delle spese processuali.*

*Sospende il termine di mesi quindici relativo all'inizio del percorso di recupero, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.*

*Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, di seguito indicati:*

*sentenza di applicazione pena con attestazione di irrevocabilità;*

*verbale di udienza del 27 maggio 2026 e ordinanza rigetto questione legittimità costituzionale anteriormente all'applicazione pena (ud. 27 maggio 2026);*

*istanza del difensore del 30 giugno 2026 relativa all'incidente di costituzionalità in fase di esecuzione e tutti gli allegati alla predetta istanza;*

*comprensivi anche della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso.*

*Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza:*

*al P.M.;*

*al difensore istante (anche per il condannato);*

*al difensore della parte civile;*

*al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.*

Pisa, 15 luglio 2026

*Il Giudice: VATRANO*



## N. 137

*Ordinanza del 29 luglio 2026 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da M.F. B.*

**Processo penale – Casi di appello – Omessa previsione dell’impugnazione con l’appello, da parte dell’imputato, della sentenza di proscioglimento, pronunciata ai sensi dell’art. 131-bis cod. pen. per un reato punito con pena alternativa, che abbia condannato lo stesso imputato alle restituzioni e al risarcimento del danno in favore della parte civile.**

– Codice di procedura penale, art. 593, comma 3.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

## SEZIONI UNITE PENALI

Composta da:

Stefano Mogini - presidente;  
Gastone Andreazza;  
Andrea Montagni;  
Angelo Caputo;  
Vincenzo Siani - relatore;  
Luigi Agostinacchio;  
Gabriella Cappello;  
Pietro Silvestri;  
Matilde Brancaccio,

ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da: B M F, nato a , il avverso la sentenza emessa il 5 dicembre 2024 dal Tribunale di Bologna con costituzione della parte civile C F visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

Udita la relazione svolta dal componente Vincenzo Siani;

Udito il Pubblico ministero, in persona del Procuratore generale aggiunto Giulio Romano e del Sostituto Procuratore generale Luigi Giordano, che hanno concluso chiedendo che la Corte di cassazione, qualificato il ricorso come appello, ne disponga la trasmissione alla Corte di appello di Bologna;

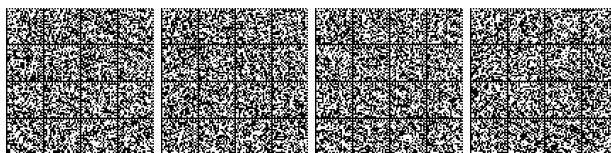
Udito l’avvocato Paolo Camporini, difensore della parte civile C , che ha concluso come da memoria e nota spese depositate in udienza, chiedendo la declaratoria di inammissibilità o, in subordine, il rigetto dell’impugnazione proposta dall’imputato;

Udito l’avvocato Tommaso Guerini, difensore dell’imputato B , che, riportandosi anche alla memoria prodotta, ha chiesto che la Corte di cassazione, ritenuta l’appellabilità della sentenza emessa dal Tribunale di Bologna, annulli l’ordinanza della Corte di appello di Bologna che ha trasmesso l’impugnazione in questa sede o, in subordine, sollevi la questione di legittimità costituzionale dell’art. 593, comma 3 del codice di procedura penale per contrasto con gli artt. 3, 24, 111 e 117 Costituzione (quest’ultimo in relazione all’art. 6 CEDU).

## RITENUTO IN FATTO

## 1. L’iter processuale.

1.1. Con sentenza del 5 dicembre 2024 il Tribunale di Bologna, all’esito del giudizio instaurato a seguito di opposizione a decreto penale di condanna, ha giudicato M F B non punibile ai sensi dell’art. 131-bis del codice penale in relazione al reato di cui agli artt. 57, 595, secondo e terzo comma, 596-bis del codice penale, contestatogli quale direttore responsabile del quotidiano , per l’omesso controllo sulla pubblicazione in data di un articolo diffamatorio in danno di F C .



Il Tribunale ha ritenuto accertati il fatto e la responsabilità dell'imputato, ravvisando tuttavia i presupposti della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto. Ha, inoltre, pronunciato, ai sensi dell'art. 538 del codice di procedura penale, come risultante dalla sentenza della Corte costituzionale n. 173 del 2022, condanna generica dell'imputato al risarcimento dei danni in favore della parte civile, da liquidarsi in separata sede, disponendo il pagamento di una provvisoria di euro 12.000,00, oltre alle spese di costituzione.

1.2. Avverso tale sentenza il difensore dell'imputato ha proposto appello, deducendo quattro motivi.

Con il primo ha censurato l'affermazione della responsabilità dell'imputato, sostenendo che l'erroneo accostamento dell'immagine della persona offesa alle generalità del soggetto effettivamente arrestato era stato determinato dall'altrui inganno e non fosse pertanto imputabile a omissione colposa del direttore responsabile.

Con il secondo ha denunciato l'erronea ricostruzione del fatto e il travisamento della prova in ordine alla ritenuta offensività della condotta.

Con il terzo ha contestato la motivazione relativa all'accertamento dell'elemento soggettivo, osservando che la sentenza non aveva individuato gli elementi dai quali desumere la colpa dell'imputato né la concreta conoscibilità della situazione che avrebbe imposto il controllo editoriale.

Con il quarto ha censurato le statuizioni civili, contestando tanto la sussistenza del danno quanto la liquidazione della provvisoria, ritenuta priva di adeguata motivazione e inconciliabile con il contestuale riconoscimento della particolare tenuità del fatto.

1.3. Con provvedimento del 17 luglio 2025 il Presidente della Corte di appello di Bologna, ritenendo applicabile l'art. 593, comma 3 del codice di procedura penale, ha qualificato l'impugnazione come ricorso per cassazione e ne ha disposto la trasmissione a questa Corte.

1.4. Nel giudizio di legittimità il difensore dell'imputato ha articolato due motivi nuovi.

Con il primo ha ribadito l'insussistenza della responsabilità dell'imputato, deducendo la violazione degli artt. 47 e 48 del codice penale e il vizio di motivazione in relazione all'accertato errore determinato dall'altrui inganno.

Con il secondo ha nuovamente censurato la motivazione concernente le statuizioni civili, evidenziando la sproporzione tra la ritenuta particolare tenuità dell'offesa e l'entità della provvisoria liquidata.

1.5. Il Procuratore generale presso la Corte di cassazione, nelle conclusioni rassegnate dinanzi alla Quinta Sezione penale, ha chiesto l'annullamento della sentenza limitatamente alla determinazione della provvisoria, con rigetto nel resto del ricorso.

Ha ritenuto corretta la trasmissione degli atti da parte della Corte di appello, reputando infondati i motivi concernenti l'affermazione della responsabilità dell'imputato e fondato quello relativo alla liquidazione della provvisoria, in quanto priva di adeguata motivazione, non contenuta nei limiti del danno prevedibile e non congruente con la qualificazione del fatto come di particolare tenuità.

1.6. La Quinta Sezione penale, con ordinanza n. 4839 dell'11 dicembre 2025 (depositata il 5 febbraio 2026), ha rimesso il ricorso alle Sezioni Unite ai sensi dell'art. 618, comma 1 del codice di procedura penale, ravvisando un contrasto interpretativo su una questione di particolare importanza.

Ha formulato il seguente quesito:

«Se sia appellabile dall'imputato la sentenza di proscioglimento, emessa ai sensi dell'art. 131-bis del codice penale per un reato punito con pena alternativa, che lo condanni al risarcimento del danno in favore della parte civile».

L'ordinanza di remissione osserva che la disciplina dell'art. 593, comma 3 del codice di procedura penale, che esclude l'appellabilità delle sentenze di proscioglimento relative a reati puniti con pena alternativa, va ora riscontrata con la sopravvenuta possibilità, riconosciuta dalla sentenza della Corte costituzionale n. 173 del 2022, di pronunciare contestualmente le statuizioni civili nei confronti dell'imputato prosciolto per particolare tenuità del fatto.

Dopo avere ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale, l'ordinanza evidenzia come la sentenza pronunciata ai sensi dell'art. 131-bis del codice penale, pur qualificata dal legislatore come sentenza di proscioglimento, presenti peculiari effetti sostanziali, in ragione dell'accertamento della responsabilità dell'imputato, dell'efficacia di giudicato prevista dall'art. 651-bis del codice di procedura penale e della possibilità di contenere una condanna al risarcimento del danno.

Muovendo da tali premesse, la Quinta Sezione reputa preferibile l'orientamento che considera appellabile tale pronuncia, ritenendo che la diversa soluzione determinerebbe un'irragionevole asimmetria tra la posizione dell'imputato e quella della parte civile, la quale, ex art. 576 del codice di procedura penale, conserva invece il diritto di ottenere un riesame di merito delle statuizioni civili.



1.7. Con decreto del 10 febbraio 2026 il Presidente Aggiunto ha assegnato il ricorso alle Sezioni Unite, fissandone la trattazione in pubblica udienza per il 23 aprile 2026.

1.8. Il Procuratore generale ha depositato memoria il 24 marzo 2026, anticipando le conclusioni successivamente rassegnate in udienza.

L'Ufficio requirente ha prospettato che l'impugnazione proposta dall'imputato sia riqualificata come appello, con conseguente restituzione degli atti alla Corte di appello di Bologna.

A sostegno di tale conclusione ha osservato che la sentenza di proscioglimento pronunciata ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale, pur conservando natura liberatoria agli effetti penali, presenta caratteristiche che la differenziano dalle ordinarie sentenze di proscioglimento, poiché presuppone l'accertamento della responsabilità dell'imputato, produce gli effetti di giudicato previsti dall'art. 651-*bis* del codice di procedura penale e può contenere statuizioni civili di condanna in favore della parte civile.

La memoria richiama, in particolare, l'evoluzione dell'art. 593 del codice di procedura penale, la disciplina dell'art. 651-*bis* del codice di procedura penale, la sentenza della Corte costituzionale n. 173 del 2022 e la recente ordinanza delle Sezioni Unite n. 23406 del 2025, rilevando che una diversa interpretazione determinerebbe un'ingiustificata disparità tra i mezzi di impugnazione riconosciuti all'imputato e quelli spettanti alla parte civile. Secondo il Procuratore generale, quest'ultima potrebbe ottenere un riesame pieno delle statuizioni civili, mentre l'imputato resterebbe limitato al solo ricorso per cassazione pur contestando il medesimo accertamento di responsabilità posto a fondamento della condanna risarcitoria.

Ha, pertanto, concluso chiedendo che sia affermata l'appellabilità della sentenza di proscioglimento pronunciata ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale quando essa contenga anche la condanna dell'imputato alle restituzioni o al risarcimento del danno, fatta eccezione per il caso in cui il procedimento abbia ad oggetto un reato per il quale, in caso di condanna, è precluso l'appello (tenendo conto del rilievo che l'art. 593, comma 3 del codice di procedura penale fa riferimento a presupposti non omogenei: la pena applicata, nel caso di condanna, e quella edittale, nel caso di proscioglimento): si propone, quindi, che vadano escluse dalla soluzione indicata le contravvenzioni punite solo con l'ammenda.

1.9. Con memoria depositata il 7 aprile 2026 il difensore dell'imputato ha aderito alla soluzione interpretativa prospettata dal Procuratore generale.

La difesa ha sostenuto che la sentenza pronunciata *ex art.* 131-*bis* del codice penale, pur formalmente qualificata come sentenza di proscioglimento, presenta effetti sostanziali assimilabili a quelli di una sentenza di condanna, in quanto presuppone l'accertamento del fatto, dell'antigiuridicità e della responsabilità dell'imputato, produce gli effetti previsti dall'art. 651-*bis* del codice di procedura penale e costituisce titolo per la condanna alle restituzioni e al risarcimento del danno.

In via subordinata, ove si ritenesse applicabile il divieto di appello previsto dall'art. 593, comma 3 del codice di procedura penale, la difesa ha chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale della disposizione, con riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117 Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, nella parte in cui non consente all'imputato di proporre appello avverso la sentenza di proscioglimento pronunciata ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale per un reato punito con pena alternativa che lo abbia contestualmente condannato alle restituzioni e al risarcimento del danno in favore della parte civile.

1.10. Nel corso dell'udienza pubblica il Procuratore generale ha concluso in conformità alla memoria depositata, chiedendo che l'impugnazione sia qualificata come appello e gli atti ritrasmessi alla Corte di appello di Bologna.

La parte civile ha chiesto la declaratoria di inammissibilità dell'impugnazione ovvero, in subordine, il suo rigetto.

Il difensore dell'imputato ha insistito per l'accoglimento della medesima conclusione e, in via subordinata, per la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità dell'art. 593, comma 3 del codice di procedura penale.

#### CONSIDERATO IN DIRITTO

##### 1. La questione di diritto.

Le Sezioni Unite sono chiamate a risolvere la seguente questione di diritto:

«Se sia appellabile dall'imputato la sentenza di proscioglimento, emessa *ex art.* 131-*bis* del codice penale per un reato punito con pena alternativa, che condanni l'imputato al risarcimento del danno in favore della parte civile».

La Quinta Sezione penale ha rimesso il ricorso alle Sezioni Unite ravvisando, in ordine a tale quesito, un contrasto interpretativo, quanto meno potenziale, concernente la qualificazione della sentenza che dichiara l'imputato non punibile ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale per un reato punito con pena alternativa e che, contestualmente, lo condanni alle restituzioni o al risarcimento del danno in favore della parte civile.



Il Collegio rimettente ha evidenziato che la questione incide sul regime delle impugnazioni che può interporre l'imputato rispetto a quelle consentite alla parte civile, sua contraddittoria rispetto all'azione civile; essa, pertanto, attiene a uno dei profili centrali del sistema processuale, *a fortiori* se si considera l'ancora recente ampliamento dei presupposti della causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto ad opera del decreto legislativo 30 ottobre 2022, n. 150.

Nel caso in esame, l'imputato risponde di un delitto punito con pena alternativa (artt. 596-*bis* del codice penale in relazione agli artt. 595 e 57 del codice penale).

1.1. Per quel che qui rileva, l'art. 593 del codice di procedura penale alla regola generale, secondo cui «l'imputato può appellare contro le sentenze di condanna» (comma 1, che fa «salvo quanto previsto dagli articoli 443, comma 3, 448, comma 2, 579 e 680» del codice di procedura penale) nonché «contro le sentenze di proscioglimento emesse al termine del dibattimento, salvo che si tratti di sentenze di assoluzione perché il fatto non sussiste o perché l'imputato non lo ha commesso» (comma 2), fa seguire l'eccezione: «Sono in ogni caso inappellabili le sentenze di condanna per le quali è stata applicata la sola pena dell'ammenda o la pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità, nonché le sentenze di proscioglimento relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa» (comma 3).

Quest'ultima disposizione, nella parte in cui stabilisce che «sono in ogni caso inappellabili [...] le sentenze di proscioglimento relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa», viene specificamente in rilievo, mentre non si considera influente nella presente vicenda il disposto dell'art. 573, comma 1-*bis* del codice di procedura penale, relativo alle impugnazioni proposte per i soli interessi civili: in questo procedimento, infatti, le censure formulate dall'imputato attingono anche la declaratoria di non punibilità *ex art.* 131-*bis* del codice penale.

L'ordinanza evidenzia che l'art. 593, comma 3 del codice di procedura penale è stato sostituito dal già citato decreto legislativo n. 150 del 2022 (art. 34, comma 1, lett. *a*), in parallelo con la modifica dell'art. 428 del codice di procedura penale (art. 428, comma 3-*quater*, cit.: «Sono inappellabili le sentenze di non luogo a procedere relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa»), norma introdotta per ridurre l'ambito di appellabilità oggettiva, appellabilità prima esclusa per le sentenze di proscioglimento relative - non ai delitti, bensì - alle contravvenzioni punite con la sola pena dell'ammenda o con pena alternativa.

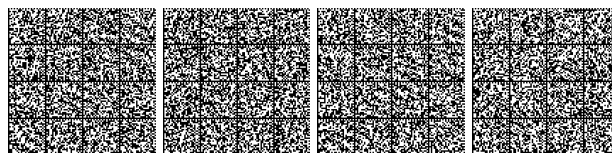
1.2. Assodato il raccordo fra tale norma e l'art. 574 del codice di procedura penale, che individua i mezzi concessi all'imputato per l'impugnazione della sentenza in ordine agli interessi civili, i giudici rimettenti hanno osservato che, al fine di stabilire se la sentenza di proscioglimento dell'imputato ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale, con contestuale condanna del medesimo al risarcimento dei danni in favore della parte civile, sia o meno appellabile, non si può prescindere dall'effetto determinato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 173 del 2022, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 538 del codice di procedura penale, in relazione agli artt. 3, 24 e 111 Costituzione, «nella parte in cui non prevede che il giudice, quando pronuncia sentenza di proscioglimento per la particolare tenuità del fatto, ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale, decide sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno proposta dalla parte civile».

Questa novità viene coniugata con la considerazione del rilievo annesso all'art. 651-*bis* del codice di procedura penale, norma con cui il legislatore è intervenuto sulla disciplina sostanziale del giudicato penale, equiparando agli effetti della sentenza di condanna quelli scaturenti dalla sentenza di proscioglimento *ex art.* 131-*bis* del codice penale resa all'esito di dibattimento o di giudizio abbreviato, salvo che si sia opposta la parte civile che non abbia accettato il rito a prova contratta.

Si sottolinea che la Corte costituzionale ha valorizzato la distinzione tra la sentenza di proscioglimento dell'imputato per non punibilità *ex art.* 131-*bis* del codice penale e le ipotesi in cui il giudice penale si pronuncia «nel merito della pretesa civile risarcitoria (o restitutiva)» pur senza emettere «una condanna penale (in deroga alla regola dell'art. 538 del codice di procedura penale)», incluse «quelle connotate comunque dalla distinta prosecuzione del giudizio solo sui capi civili» (vale a dire i casi di impugnazione della parte civile, di sentenze di prescrizione o improcedibilità del reato: *cfr.* artt. 576, 578 e 622 del codice di procedura penale): in queste ultime ipotesi, a differenza della prima, «c'è una risposta di giustizia alla domanda della parte civile, anche in mancanza dell'accertamento, da parte del giudice penale, con effetto di giudicato, quanto “[a]lla sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso”»: tale rilievo viene ritenuto rafforzativo dell'assimilazione alle decisioni di condanna della pronuncia liberatoria perché il fatto non è punibile *ex art.* 131-*bis* del codice penale.

1.3. L'ordinanza di rimessione, inoltre, ritiene significative le indicazioni emerse dalla recente decisione resa da Sez. U, ord., n. 23406 del 30 gennaio 2025, Rv. 288155 - 01, con particolare riguardo alla conclusione che, nel procedimento innanzi al giudice di pace, la parte civile che non ha chiesto la citazione a giudizio dell'imputato è legittimata ad appellare, ai soli effetti della responsabilità civile, le sentenze di proscioglimento pronunciate, anche in relazione ai reati puniti con la sola pena pecuniaria o con la pena alternativa.

Posta la natura di regola generale dell'art. 576 del codice di procedura penale in ordine alla disciplina delle impugnazioni della parte civile, si sottolinea che le Sezioni Unite, nell'escludere che si applichi alla parte civile la disciplina di cui all'art. 593, comma 3 del codice di procedura penale, hanno evidenziato come l'elaborazione giurisprudenziale



abbia avvertito l'esigenza di evitare il pericolo di asimmetrie nella fissazione della legittimazione all'impugnazione delle parti fra loro contrapposte: sicché limitare quella della parte civile, nello snodo considerato, avrebbe esposto la corrispondente disciplina processuale a un «profilo di intollerabile asimmetria rispetto alla posizione dell'imputato, cui l'art. 37, comma 1, ultima parte, decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, in deroga alla regola della non appellabilità, consente di appellare anche le sentenze di condanna alla pena pecuniaria allorquando sia in gioco la condanna al risarcimento del danno».

1.4. Alla luce di tali premesse, si sono analizzate le posizioni emerse nella giurisprudenza di legittimità a proposito della definizione della natura della sentenza di proscioglimento per la particolare tenuità del fatto, essendosi individuati, al riguardo, due distinti indirizzi interpretativi.

1.4.1. Secondo un primo orientamento, la sentenza pronunciata ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale conserva, anche quando contenga statuizioni civili, la natura di sentenza di proscioglimento, con la conseguenza che, ove abbia ad oggetto un reato punito con pena alternativa, resta soggetta al regime di inappellabilità previsto dall'art. 593, comma 3 del codice di procedura penale.

Si segnala, in particolare, la sentenza che, in relazione a una fattispecie in cui non vi era stata costituzione di parte civile, ha qualificato questa decisione come una pronuncia «di proscioglimento, ancorché essa presenti marcate peculiarità e, pertanto, ritenuta appellabile dal pubblico ministero (in particolare, se emessa all'esito di giudizio abbreviato, senza i limiti di cui all'art. 443, comma 3 del codice di procedura penale: così Sez. 6, n. 21981 dell'8 febbraio 2023, , Rv. 284685 - 01): in questa direzione, è stato affermato che le peculiarità evidenziate dalla giurisprudenza costituzionale (già richiamata) e dalle Sezioni Unite (in specie, da Sez. U, n. 13681 del 25 febbraio 2016, , Rv. 266592 - 01) non incidono sulla natura della sentenza, che resta di proscioglimento.

Nel medesimo senso si è espressa Sez. 5, n. 42578 del 27 settembre 2024, ..., Rv. 287234 - 02, in tema di inappellabilità, da parte dell'imputato, *ex art.* 443, comma 1 del codice di procedura penale della sentenza di assoluzione per particolare tenuità del fatto *ex art.* 131-*bis* del codice penale emessa all'esito di giudizio abbreviato. Questa decisione ha annoverato questo tipo di pronuncia tra le sentenze di proscioglimento, valorizzando la sistematica del codice di rito, ricordando la chiara rubrica dell'art. 651-*bis* del codice di procedura penale e richiamando i principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità; piano ermeneutico condiviso da ulteriori pronunce (si cita pure Sez. 6, n. 1035 del 2 dicembre 2025 – dep. 2026, P., non mass. successiva alla deliberazione dell'ordinanza di rimessione).

1.4.2. Un diverso orientamento valorizza, invece, la peculiare conformazione della sentenza pronunciata ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale, ritenendola caratterizzata, se non da una sostanziale natura di condanna, quanto meno da una natura «mista» o «ibrida», in ragione dell'accertamento della responsabilità dell'imputato, dell'efficacia di giudicato attribuitale dall'art. 651-*bis* del codice di procedura penale e della possibilità di contenere la condanna alle restituzioni o al risarcimento del danno in favore della parte civile; da tali premesse viene fatta discendere la sua appellabilità da parte dell'imputato.

Tale impostazione trova la sua più compiuta espressione in Sez. 5, n. 47630 del 28 ottobre 2019, , Rv. 277550 - 01, pronunciata anteriormente a Sez. U., ord., n. 23406 del 30 gennaio 2025, , Rv. 288155 - 01, in una fattispecie di proscioglimento dell'imputato per particolare tenuità del fatto con contestuale condanna al risarcimento del danno in favore della parte civile, decisa dal giudice di pace in epoca anteriore anche a Sez. U., n. 53683 del 22 giugno 2017, , Rv. 271587 - 01, che ha successivamente affermato la non applicabilità della causa di esclusione della punibilità prevista dall'art. 131-*bis* del codice penale ai procedimenti relativi a reati di competenza del giudice di pace. In tale decisione la sentenza, pur formalmente qualificata come di proscioglimento, è stata ritenuta di «natura mista» in ragione dell'efficacia di giudicato attribuitale dall'art. 651-*bis* del codice di procedura penale con riferimento all'affermazione della responsabilità dell'imputato e, proprio per tale ragione, ricondotta alla disciplina dell'art. 37, comma 1, anziché del comma 2, decreto legislativo n. 274 del 2000, con conseguente riconoscimento della sua appellabilità.

Nella medesima prospettiva si colloca Sez. 5, n. 27458 del 25 marzo 2024, , non mass., che, pur nell'ambito della valutazione della non manifesta infondatezza di una diversa questione ermeneutica concernente un reato estinto per prescrizione, ha evidenziato la «forte peculiarità» della sentenza pronunciata ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale, definendola «ibrida per molti versi». Tale qualificazione è ricondotta, tra l'altro, alla circostanza che la decisione deve essere iscritta nel casellario giudiziale ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. *f*), decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313, ed è idonea a fondare, nel caso di guida in stato di ebbrezza, l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida, ancorché l'art. 186 decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 richieda una sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti. Sul punto va, peraltro, ricordato che Sez. U., n. 13681 del 25 febbraio 2016, , cit., ha precisato che «Alla esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto consegue l'applicazione, demandata al Prefetto, delle sanzioni amministrative accessorie stabilite dalla legge».



Va tenuto distinto, pur presentando profili di connessione, l'orientamento espresso da Sez. 5, n. 7707 del 19 novembre 2025, dep. 2026, C., Rv. 289505 - 01; Sez. 4, n. 27460 del 15 marzo 2019, , Rv. 276459 - 01; Sez. 2, n. 20190 del 14 aprile 2017, , Rv. 269677 - 01, che ha affermato l'ammissibilità dell'appello proposto dall'imputato avverso la sentenza del giudice di pace di condanna alla pena pecuniaria, anche quando non sia stato impugnato il capo relativo alla condanna al risarcimento del danno in favore della parte civile. Tale indirizzo, infatti, non riguarda una sentenza di proscioglimento, ma una sentenza di condanna e trova fondamento nel coordinamento tra l'art. 37, decreto legislativo n. 274 del 2000 e l'art. 574, comma 4 del codice di procedura penale, in forza del quale l'impugnazione proposta contro i capi concernenti la responsabilità dell'imputato estende i propri effetti ai capi dipendenti, compresi quelli relativi al risarcimento del danno, che presuppongono l'affermazione della responsabilità penale.

1.5. Secondo la Quinta Sezione, il secondo orientamento consentirebbe di evitare l'irragionevole asimmetria che verrebbe altrimenti a determinarsi tra le posizioni processuali dell'imputato e della parte civile, poiché, mentre quest'ultima, ex art. 576 del codice di procedura penale, potrebbe ottenere un riesame di merito delle statuizioni civili, l'imputato, pur contestando il medesimo accertamento posto a fondamento della condanna risarcitoria, resterebbe limitato al solo ricorso per cassazione.

Rileva, per il Collegio rimettente, la peculiare configurazione della pronuncia in esame, suscettibile di incidere anche sul regime delle impugnazioni, giacché l'accertamento della responsabilità, pur non sfociando nell'irrogazione della pena, costituisce il presupposto della decisione sulla domanda risarcitoria della parte civile e produce gli effetti di giudicato previsti dall'art. 651-bis del codice di procedura penale: quindi, sulla scorta della natura mista connotante la sentenza che dichiara il fatto non punibile ex art. 131-bis del codice penale, si prospetta da preferirsi l'interpretazione che considera direttamente appellabile la sentenza di proscioglimento, emessa ex art. 131-bis del codice penale per un reato punito con pena alternativa, che condanni l'imputato al risarcimento del danno in favore della parte civile.

Si evidenzia che la condanna al risarcimento del danno, derivante dal reato, consegue proprio all'accertamento di quest'ultimo, sia pure non punibile per particolare tenuità, ossia all'accertamento, con efficacia di giudicato, degli elementi che possono essere posti a fondamento della pretesa risarcitoria, e si aggiunge che il medesimo accertamento, siccome concorre a definire in concreto la responsabilità dell'imputato, dispiega i suoi effetti anche sull'entità del danno risarcibile, tanto che, quando la sentenza di appello applica la causa di non punibilità prevista dall'art. 131-bis del codice penale, in forza dell'effetto devolutivo del gravame, il giudice deve rideterminare anche di ufficio la somma liquidata in primo grado sulla base di differenti parametri di offensività del fatto: in conformità con i principi di diritto elaborati più in generale per i casi di più favorevole apprezzamento del fatto da parte del giudice del gravame, anche in caso di particolare tenuità, tale specifico apprezzamento assume diretta valenza e ha effetto sulla determinazione dell'ammontare del risarcimento.

Tenuto conto di ciò e valutato l'effetto scaturente dall'interazione del *novum* determinato (per quanto concerne l'art. 538 del codice di procedura penale) dalla decisione della Corte costituzionale e dalla precisazione, evidenziata nel provvedimento delle Sezioni Unite, dei differenti statuti impugnatori operanti, rispettivamente ex artt. 576 e 593 del codice di procedura penale, per la parte civile e per l'imputato, il Collegio rimettente osserva che, se non si ritenesse appellabile dall'imputato la sentenza che lo ha dichiarato non punibile ai sensi dell'art. 131-bis del codice penale e lo ha, contestualmente, condannato al risarcimento del danno in favore della parte civile, dovrebbe ravvisarsi un'evidente asimmetria, rilevante con specifico riguardo alle sentenze di proscioglimento pronunciate in relazione ai reati puniti con la pena alternativa: mentre — proprio alla luce della regola generale posta dall'art. 576 del codice di procedura penale — la parte civile è legittimata a proporre appello, ai soli effetti della responsabilità civile, avverso tali sentenze, l'imputato non potrebbe azionare il medesimo rimedio, potendo adire solo il giudice di legittimità nei limiti consentiti dalla legge processuale che consentono un ambito di censura distinto (e più limitato) rispetto al giudizio di merito di secondo grado. Sicché, ed esemplificativamente, l'imputato non potrebbe muovere alcuna censura avverso la concessione e quantificazione di una provvisoria, profilo invece che la parte civile potrebbe sottoporre al vaglio del giudice di appello.

In questo ambito, il disallineamento, dal punto di vista dei rimedi impugnatori esperibili, riguarda le posizioni delle parti private contrapposte, per cui non vale per esso quanto è stato considerato (da Sez. U, ord., n. 23406 del 2025, , cit.) con riferimento al pubblico ministero e alla parte civile: a differenza di questi ultimi, «parti processuali poste sullo stesso fronte».

Nell'esegesi privilegiata dal Collegio rimettente, la rilevata asimmetria si dissolve ove, con il chiesto intervento nomofilattico, si affermi appellabile dall'imputato la sentenza di proscioglimento avente i connotati indicati.

2. La risposta al quesito.

Il quesito deve ricevere risposta negativa.



La sentenza che dichiara l'imputato non punibile ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale, pur quando contenga la condanna alle restituzioni o al risarcimento del danno in favore della parte civile, conserva natura di sentenza di proscioglimento e rimane, pertanto, soggetta al regime di inappellabilità previsto dall'art. 593, comma 3 del codice di procedura penale per le sentenze di proscioglimento relative a reati puniti con pena alternativa.

#### 2.1. Il dato normativo.

La soluzione discende, anzitutto, dal dato testuale e sistematico dell'art. 593 del codice di procedura penale.

È opportuno, in primo luogo, definire l'attuale estensione del limite all'appellabilità delle sentenze stabilito dall'art. 593, comma 3 del codice di procedura penale, con riguardo al tipo di pronuncia emessa dal Tribunale in questo procedimento.

Data per assodata la pregressa serie di modificazioni apportate al testo dell'art. 593 del codice di rito entrato in vigore il 24 ottobre 1989, si muove dal rilievo che il decreto legislativo n. 150 del 2022 ha modificato il disposto di questa norma con l'intento di migliorare l'efficienza del secondo grado di giudizio mediante la riduzione dell'area dell'appellabilità: in particolare, nella Relazione illustrativa allo «Schema di decreto legislativo recante 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», è spiegato che, in attuazione dei criteri di cui all'art. 1, comma 13, lett. c), e), f), l) della legge-delega, le modifiche proposte in tema di appello puntano a implementarne l'efficienza attraverso una riduzione dell'appellabilità oggettiva delle sentenze.

In questa logica, il legislatore ha modificato il comma 3 dell'art. 593 del codice di procedura penale, ai sensi del quale «sono in ogni caso inappellabili le sentenze di condanna per le quali è stata applicata la sola pena dell'ammenda o la pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità, nonché le sentenze di proscioglimento relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa».

Rispetto al previgente testo della norma, coniato dal decreto legislativo 6 febbraio 2018, n. 11, si è estesa l'inappellabilità con riguardo alle sentenze di condanna, sia per delitti e sia per contravvenzioni, che abbiano applicato la nuova pena del lavoro di pubblica utilità sostitutivo di cui all'art. 20-*bis* del codice penale, e alle sentenze di proscioglimento concernenti (non soltanto le contravvenzioni, ma anche) i delitti puniti in astratto con la pena pecuniaria o con la pena alternativa.

Impregiudicate, nel presente contesto, le ulteriori tematiche implicate nella complessa trama esegetica inerente all'art. 593 del codice di procedura penale (norma caratterizzata da «costante metamorfosi»), mette conto osservare che la novità di maggior rilievo nell'ottica deflattiva perseguita dal legislatore del 2022 è rappresentata dall'espansione dell'area dell'inappellabilità oggettiva delle sentenze di proscioglimento, a cui si è successivamente aggiunto lo specifico divieto di un secondo giudizio di merito stabilito per il pubblico ministero dall'art. 593, comma 2 del codice di procedura penale — come nuovamente modificato dalla legge 9 agosto 2024, n. 114 — avverso le sentenze di proscioglimento per i reati indicati dall'art. 550 del codice di procedura penale (affiancato al, già previsto, generale divieto per l'imputato di appellare le sentenze di proscioglimento emesse al termine del dibattimento nel caso in cui esse abbiano dichiarato che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso).

Dell'articolata evoluzione che ha riguardato l'art. 593 del codice di procedura penale, dalla stesura originaria all'attualità — contrassegnata dagli interventi determinati dalla legge 24 novembre 1999, n. 468, dalla legge 26 marzo 2001, n. 128, e poi dalla legge 20 febbraio 2006, n. 46 — è comunque significativo evidenziare che quest'ultima fonte aveva varato un testo dell'art. 593, comma 3 del codice di procedura penale per molti versi sovrapponibile a quello attuale, nel segno della rivisitazione del sistema delle impugnazioni con l'introduzione di una regola generale di inappellabilità, per il pubblico ministero e per l'imputato, delle sentenze dibattimentali di proscioglimento, salva l'emersione di nuove prove decisive.

Tuttavia, la norma, come riformulata dalla legge n. 46 del 2006, è stata investita da diverse pronunce della Corte costituzionale, fra le quali merita fin d'ora ricordare: la sentenza n. 26 del 2007 con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, legge n. 46 del 2006, nella parte in cui, modificando l'art. 593 del codice di procedura penale, privava il pubblico ministero del potere di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento, se non in presenza di una prova decisiva sopravvenuta; la sentenza n. 85 del 2008 con cui è stata, fra l'altro, dichiarata l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 1, nella parte in cui, modificando l'art. 593 del codice di procedura penale, escludeva che, in assenza di una prova nuova decisiva, l'imputato potesse proporre appello contro le sentenze di proscioglimento pronunciate per reati diversi da contravvenzioni punite in astratto con la sola ammenda o con pena alternativa.

Le ragioni poste alla base di tali pronunce vanno considerate con attenzione.

Nella sentenza n. 26 del 2007, la Corte costituzionale, ribadito che il principio di parità tra accusa e difesa non comporta una perfetta identità dei poteri processuali tra pubblico ministero e imputato, ma esige che eventuali differenze non debordino nell'irragionevolezza, ha affermato che — pur non essendo costituzionalmente garantito alle parti



un doppio grado di giurisdizione di merito e pur non essendo riconducibile al principio di obbligatorietà dell'azione penale il potere di impugnazione del pubblico ministero, mentre quello dell'imputato è riconducibile al diritto costituzionale di difesa — l'impossibilità per il magistrato requirente di proporre appello contro le sentenze di assoluzione (salvo che in casi sporadici) costituiva una soluzione priva di adeguatezza e proporzionalità, in quanto lo privava del potere di dolersi nel merito di una pronuncia rispetto alla quale risultava totalmente soccombente, laddove, per converso, l'imputato, in maniera totalmente asimmetrica, non subiva limiti alla possibilità di sindacare in secondo grado le decisioni di condanna.

La sentenza n. 85 del 2008, ancorata ai principi costituzionali cristallizzati dagli artt. 3, 24, comma 2, e 111, comma 2, Cost., constatata la natura non sempre pienamente liberatoria dei proscioglimenti e muovendo dall'approdo raggiunto con la sentenza n. 26 del 2007, ha ritenuto sussistente un analogo disallineamento nella previsione del divieto per l'imputato di chiedere (in assenza di una prova decisiva sopravvenuta) un secondo vaglio di merito contro decisioni formalmente non di condanna ma potenzialmente lesive di un suo interesse rilevante (segnatamente «nei confronti delle sentenze di proscioglimento, anche quando le stesse comportino una sostanziale affermazione di responsabilità o attribuiscono, comunque, il fatto al proscioltto, così da rendere configurabile un suo interesse all'impugnazione»), pure se ha circoscritto la declaratoria di incostituzionalità alle sole sentenze di proscioglimento relative ai delitti (puniti con pena pecuniaria o alternativa), in quanto una completa rimozione del divieto di appello avrebbe rappresentato una soluzione eccedente i suoi poteri decisorii.

L'attuale testo dell'art. 593, comma 3, cod. proc. pen., avendo nuovamente ampliato l'area di inappellabilità oggettiva, può, dunque, esigere la verifica della compatibilità di alcune sue articolazioni con i principi costituzionali già venuti in rilievo nelle citate decisioni della Corte costituzionale, le quali, comunque, riguardavano un sistema profondamente diverso da quello oggi vigente.

Esse erano, infatti, dirette a rimuovere una disciplina che configurava, quale regola generale, la sostanziale inappellabilità delle sentenze dibattimentali di proscioglimento, mentre l'attuale art. 593, comma 3, cod. proc. pen. contempla una limitazione circoscritta a una determinata categoria di reati, nel quadro di una complessiva rimodulazione dell'area dell'appello perseguita dal legislatore della riforma del 2022.

Ne consegue che i principi affermati nelle richiamate decisioni della Corte costituzionale conservano certamente rilievo sistematico, ma non consentono, di per sé soli, di risolvere il quesito oggi devoluto alle Sezioni Unite.

## 2.2. La natura della sentenza pronunciata ai sensi dell'art. 131-bis cod. pen.

Il quesito richiede, in secondo luogo, di stabilire quale sia la natura della sentenza pronunciata ai sensi dell'art. 131-bis cod. pen., norma - introdotta dall'art. 1, comma 2, d.lgs. 16 marzo 2015, n. 28, poi incisa da Corte cost., sent. n. 156 del 2020 - il cui spettro applicativo ha registrato una seria modificazione a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 6 d.l. 31 ottobre 2022, n. 162, conv. dalla legge 30 dicembre 2022, n. 199.

2.2.1. Sul punto il Collegio ritiene di aderire all'orientamento largamente prevalente nella giurisprudenza di legittimità, secondo il quale essa costituisce, agli effetti penali, una sentenza di proscioglimento.

In questa direzione convergono il dato letterale, quello sistematico e la costante elaborazione della giurisprudenza costituzionale e di legittimità.

L'art. 131-bis cod. pen. disciplina una causa di non punibilità; l'art. 530, comma 1, cod. proc. pen. ricomprende espressamente tra le sentenze di assoluzione quelle pronunciate quando l'imputato «non è punibile per altra ragione»; l'art. 469, comma 1-bis, cod. proc. pen. parla di «sentenza di non doversi procedere»; infine, lo stesso art. 651-bis cod. proc. pen. qualifica espressamente la decisione come «sentenza di proscioglimento pronunciata per particolare tenuità del fatto».

La giurisprudenza di questa Corte ha costantemente valorizzato tali elementi, qualificando la pronuncia ex art. 131-bis cod. pen. come sentenza di proscioglimento, pur caratterizzata da peculiari effetti sostanziali (oltre alle citate Sez. 6, n. 21981 del 8 febbraio 2023, , Rv. 284685 - 01; Sez. 5, n. 42578 del 20 novembre 2024, , non mass. sul punto, v. Sez. 3, n. 10764 del 12 febbraio 2021, , Rv. 281566 - 01; Sez. 5, n. 2727 del 13 dicembre 2019, dep. 2020, , Rv. 278557 - 01; Sez. 3, n. 36687 del 29 maggio 2019, , Rv. 277666 - 01).

Anche le indicazioni provenienti dalle pronunce più recenti si orientano nel senso che la sentenza con cui è riconosciuta la particolare tenuità del fatto, pur se contraddistinta da alcune importanti peculiarità, appartiene al novero delle sentenze di proscioglimento (fra le più recenti, Sez. 4, n. 17277 del 7 maggio 2025, , Rv. 288073; Sez. 4, n. 27684 del 9 luglio 2025, , non mass.).

Si conferisce rilievo, in tale prospettiva, al dato per cui l'art. 131-bis cod. pen. enuncia una causa di non punibilità, per come si desume non solo dalla rubrica, ma anche dal tenore letterale del primo comma della disposizione.

Si evidenzia la collocazione topografica della corrispondente disposizione.



Si fa notare che il ricorrere di una causa di non punibilità è espressamente previsto tra i casi di proscioglimento dall'art. 530, comma 1, cod. proc. pen.: il giudice pronuncia sentenza di assoluzione anche quando «il reato è stato commesso da persona non imputabile o non punibile per un'altra ragione».

Si apprezza come ancora più esplicita la previsione di cui all'art. 651-bis cod. proc. pen., che, nel regolare gli effetti del giudicato penale in sede civile od amministrativa, fa espresso riferimento alla «sentenza di proscioglimento pronunciata per particolare tenuità del fatto».

2.2.2. Nel senso di questo prevalente indirizzo vanno aggiunte ulteriori considerazioni.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 173 del 2022, sulla cui portata si tornerà in seguito, ha qualificato espressamente la decisione in parola come pronuncia di proscioglimento, pur non sottacendone le peculiarità.

Già con precedenti decisioni la stessa Corte ha svolto puntualizzazioni sull'istituto, anche per ribadire (così, in specie, ord. n. 279 del 2017) che «il fatto particolarmente lieve, cui fa riferimento l'art. 131-bis cod. pen., è comunque un fatto offensivo, che costituisce reato e che il legislatore preferisce non punire, sia per riaffermare la natura di *extrema ratio* della pena e agevolare la “rieducazione del condannato”, sia per contenere il gravoso carico di contenzioso penale gravante sulla giurisdizione». Si è, quindi, evidenziato che la norma in esame contempla «una generale causa di esclusione della punibilità che si raccorda con l'altrettanto generale presupposto dell'offensività della condotta, requisito indispensabile per la sanzionabilità penale di qualsiasi condotta in violazione di legge» (sent. n. 120 del 2019).

Si ricorda, inoltre, che le cause di non punibilità, a cui appartiene quella qui in esame, costituiscono deroghe a norme penali generali, per cui «la loro estensione comporta strutturalmente un giudizio di ponderazione a soluzione aperta tra ragioni diverse e confliggenti, in primo luogo quelle che sorreggono da un lato la norma generale e dall'altro la norma derogatoria, giudizio che appartiene primariamente al legislatore», le cui scelte relative all'ampiezza applicativa della causa di non punibilità sono, quindi, sindacabili soltanto per irragionevolezza manifesta (sent. n. 30 del 2021).

Le Sezioni Unite hanno parimenti rimarcato che l'obiettivo perseguito da questa causa di non punibilità è «quello di espungere dal circuito penale fatti marginali, che non mostrano bisogno di pena e, dunque, neppure la necessità di impegnare i complessi meccanismi del processo» (Sez. U, n. 13681 del 25 febbraio 2016, , Rv. 266591 - 01); sicché, una volta acclarata l'offesa, quel che rileva per l'applicazione dell'art. 131-bis cod. pen. consiste nel fatto di «apprezzare in concreto, alla stregua della manifestazione del reato, ed al solo fine della valutazione della gravità dell'illecito, quale sia lo sfondo fattuale in cui la condotta si iscrive e quale sia, in conseguenza, il possibile impatto pregiudizievole per il bene tutelato» (Sez. U, n. 13682 del 25 febbraio 2016, , Rv. 266595 - 01). Pertanto, «il fatto non è punibile non perché inoffensivo, ma perché il legislatore, pur in presenza di un fatto tipico, antigiuridico e colpevole, ritiene che sia inopportuno punirlo, ove ricorrano le condizioni indicate nella richiamata disposizione normativa» (Sez. U, n. 18891 del 27 gennaio 2022, , Rv. 283064 - 01).

Ulteriori (rispetto a quelle già citate) decisioni delle singole Sezioni di questa Corte hanno percorso itinerari inseriti nell'alveo segnato dai medesimi principi (v. pure Sez. 6, n. 31762 del 11 giugno 2024, , non mass.; Sez. 5, n. 7990 del 14 febbraio 2025, , non mass.).

Anche in dottrina si profila prevalente la posizione che inquadra la sentenza che applica l'art. 131-bis cod. pen. come una pronuncia di proscioglimento.

Fra gli indici testuali e sistematici viene annoverato quello di cui all'art. 469, comma 1-bis, cod. proc. pen., rubricato «proscioglimento prima del dibattimento», che definisce espressamente la decisione in esame come una «sentenza di non doversi procedere».

Si fa rilevare che la sentenza in esame, pur presentando le indubbie peculiarità evidenziate, non può essere certamente equiparata a una sentenza di condanna agli effetti penali, perché all'imputato non viene inflitta alcuna sanzione penale, né altra pena accessoria. È anche vero che essa non può neppure essere assimilata *tout court* a una sentenza di assoluzione, perché, con l'istituto in esame, l'ordinamento rinuncia ad applicare la sanzione o, ancor prima, a celebrare il processo, in relazione a fatti che - seppure per la loro valutazione in concreto e sulla scorta di criteri predeterminati dal legislatore risultano privi di un significativo disvalore - presentano tutti i requisiti del fatto di reato: devono, cioè, essere tipici, antigiuridici e colpevoli, sicché, si è sottolineata, agli effetti extra-penali del giudicato, la tendenziale assimilazione alla sentenza di condanna scaturente dal disposto di cui all'art. 651-bis cod. proc. pen., disposizione dalla quale si ricava chiaramente la perdurante illiceità penale della condotta.

Per altro verso, si evidenzia che la decisione non potrà essere considerata tecnicamente come una precedente condanna, ai fini dell'applicazione degli istituti che presuppongono tale specifico elemento, con la precisazione che essa, quando non sia emessa in dibattimento (e, dunque, non rientri nell'alveo disciplinato dall'art. 651-bis cod. proc. pen.), se non è idonea a fare stato nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno, risulta comunque dal casellario giudiziale e, presupponendo l'accertamento della responsabilità penale dell'autore del fatto,



può essere ostativa alla concessione di una nuova pronuncia di proscioglimento *ex art. 131-bis* cod. pen. In tal senso, si ritiene che, anche per questo distinto ambito, la pronuncia in esame sia suscettibile di influenzare il giudizio civile o amministrativo, nei quali si potrà tenere conto, sempre osservando il contraddittorio e fermo il principio di autonomia e separazione tra i giudizi, di tutti gli elementi di prova acquisiti in sede penale, al fine di ritenere provata la tipicità, l'antigiuridicità e la colpevolezza del fatto ascritto all'imputato.

Pertanto, resta limpida la differenza che intercorre fra sentenza di proscioglimento, da un lato, e sentenza di condanna, dall'altro, fermo restando che l'appartenenza della pronuncia applicativa dell'*art. 131-bis* cod. pen. alla prima categoria non ha impedito che essa, per i suoi effetti, anche e principalmente nell'ambito extra-penale, sia stata definita, nell'elaborazione dottrinale, come "cripto-condanna", essendo sempre da considerarsi che il proscioglimento per la particolare tenuità del fatto può essere pronunciato in giudizio soltanto quando l'unica alternativa plausibile sarebbe la condanna.

2.3. Le peculiarità della pronuncia in esame non ne modificano la natura.

La circostanza che la sentenza pronunciata ai sensi dell'*art. 131-bis* cod. pen. produca gli effetti previsti dall'*art. 651-bis* cod. proc. pen., possa essere iscritta nel casellario giudiziale e, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 173 del 2022, possa contenere anche la condanna alle restituzioni o al risarcimento del danno, non vale a trasformarne la natura.

Tali effetti rappresentano conseguenze che l'ordinamento ricollega a una pronuncia di proscioglimento caratterizzata da una particolare struttura, ma non incidono sulla qualificazione che il legislatore le attribuisce agli effetti penali.

Va, in questa direzione, specificata l'incidenza rivestita dall'appena richiamata sentenza n. 173 del 2022 della Corte costituzionale.

L'aver introdotto nel tessuto dell'*art. 538* cod. proc. pen. la giuridica possibilità per il giudice di primo grado di coniugare al proscioglimento dell'imputato per particolare tenuità del fatto la pronuncia, anche di condanna, sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno proposta dalla parte civile è valso a colmare il ritenuto *deficit* di tutela inerente alla posizione di tale parte e a garantire l'idoneità della sua costituzione ad adempiere pienamente alla funzione riparativa anche quando la sentenza resa all'esito del dibattimento dichiara la non punibilità dell'imputato pur dopo avere accertato in via positiva tutti gli elementi costitutivi del reato.

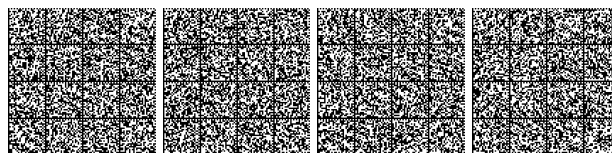
Ferma la qualificazione della decisione in esame come sentenza di proscioglimento, il Giudice delle leggi ha valorizzato il carattere non assoluto della regola posta dall'*art. 538* cit. in ordine al collegamento fra sentenza di condanna e decisioni sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno, ricordando le eccezioni costituite dagli sviluppi processuali implicati dalla disciplina di cui agli artt. 576, 578, 578-*bis* e 622 cod. proc. pen. e il corrispondente collegamento tra la delibazione della domanda della parte civile, anche con esito (di segno condannatorio e quindi) favorevole a tale parte, e la decisione liberatoria per l'imputato, quanto agli effetti penali.

La diversa portata dell'accertamento insito in ciascuna decisione di proscioglimento — significativo è il parallelo con la dichiarazione di infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'*art. 538* cod. proc. pen., sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., nella parte in cui non consente al giudice di decidere sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno, proposta dalla parte civile, quando pronuncia sentenza di assoluzione dell'imputato in quanto non imputabile per vizio totale di mente (sent. n. 12 del 2016) — ha orientato la Corte costituzionale, nell'ambito dei vari approdi, a concludere che lo specifico accertamento di cui all'*art. 131-bis* cod. pen., siccome conferisce al giudicato i pregnanti effetti di cui all'*art. 651-bis* cod. proc. pen. e attinge, quindi, la sussistenza del fatto, la sua illiceità penale e la sua commissione da parte dell'imputato, si risolve in un esito decisivo rilevante anche al fine dell'*an* della pretesa risarcitoria civile: per tale ragione, esso, senza mutare la natura liberatoria della pronuncia agli effetti penali, ha determinato, per il contrasto ritenuto dal Giudice delle leggi con il principio di eguaglianza, con il diritto alla tutela giurisdizionale della parte civile e con il canone della ragionevole durata del processo, la pronuncia di illegittimità costituzionale della corrispondente parte dell'*art. 538* cod. proc. pen.

Alla stregua di queste convergenti considerazioni, le Sezioni Unite ritengono, pertanto, che la sentenza che dichiara la non punibilità dell'imputato ai sensi dell'*art. 131-bis* cod. pen. e contestualmente emetta le statuizioni civili resti da qualificarsi come sentenza di proscioglimento agli effetti penali.

2.3.1. Con specifico riferimento, poi, al mezzo di impugnazione ordinaria riconosciuto all'imputato dall'ordinamento per impugnare la sentenza di proscioglimento *ex art. 131-bis* cod. pen., secondo il disposto dell'*art. 593*, comma 3, cod. proc. pen., esso deve individuarsi nel ricorso per cassazione.

È consolidato l'assunto (argomentato con compiutezza, fra le altre, da Sez. 3, n. 10764 del 12 febbraio 2021, Rv. 281566 - 01, cit.) che nessuna disposizione della Costituzione o della CEDU impone al legislatore di prevedere un giudizio di appello avverso le decisioni, di condanna o di proscioglimento, emesse dal giudice di primo grado.



In questa direzione (più volte rimarcata dal Giudice delle leggi: fra le altre, sent. n. 34 del 2020, n. 274 del 2009, n. 242 del 2009, n. 298 del 2008, n. 26 del 2007, n. 288 del 1997, n. 280 del 1995; ord. n. 316 del 2002 e n. 421 del 2001) si dirige il costante orientamento ermeneutico di legittimità (fra le ulteriori, Sez. 5, n. 3235 del 22 novembre 2019, dep. 2020, , Rv. 278150 - 01), anche dopo l'entrata in vigore della disciplina sul giusto processo di cui all'art. 111 Cost. (modificato dalla legge cost. 23 novembre 1999, n. 2).

In linea generale, la disciplina di cui all'art. 593 cit. ben potrebbe rispondere a una scelta legislativa legittima, in virtù della quale sulle sentenze concernenti fatti di modesta rilevanza, per i quali sia stata irrogata la sola pena pecuniaria ovvero la pena alternativa, è consentito il solo vaglio di legittimità, sicché non corrisponderebbe ad esigenza logica di sorta l'indiscriminata appellabilità anche delle sentenze in questione.

In via di principio, quindi, non può ravvisarsi un generalizzato contrasto della norma con l'art. 3 o con l'art. 24 Cost., non risultando negare le garanzie della giurisdizione, assicurate dal giudizio di primo grado e dallo scrutinio di legittimità della sentenza pronunciata in quella sede, né con l'art. 111 Cost., che garantisce il «giusto processo regolato dalla legge», atteso che il legislatore si è avvalso legittimamente del potere di regolare il procedimento penale in casi di scarso rilievo sociale rilevando che, del resto, l'art. 111 Cost., ultimo comma, garantisce per l'appunto proprio il ricorso per cassazione.

Non è superfluo, poi, richiamare l'esito dell'interpretazione riguardante i limiti posti al tema più specifico — pur se non direttamente rilevante nel presente caso — dell'appellabilità delle sentenze di condanna in materia di contravvenzioni: si è, invero, affermata più volte la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 593, comma 3, cod. proc. pen., per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., dedotta con riferimento alla parte in cui dispone l'inappellabilità delle sentenze di condanna per le contravvenzioni per le quali è stata applicata la sola pena dell'ammenda pure nelle fattispecie in cui è dall'editto prevista la pena alternativa, proprio perché il diritto all'appello non è stato costituzionalizzato, sicché esso non può ritenersi imposto dall'art. 24 Cost. Né la suddetta limitazione si è reputata confliggente con il principio di ragionevolezza desunto dall'art. 3 Cost., in quanto il legislatore può ragionevolmente escludere l'appello per il caso in cui il giudice abbia condannato il contravventore alla sola pena dell'ammenda e conservarlo per il caso in cui il giudice abbia irrogato la pena dell'arresto: la diversità di trattamento è giustificata dalla diversa valutazione giudiziaria della gravità del reato (Sez. 3, n. 1552 del 14 novembre 2002, dep. 2003, Rv. 223271 - 01; Sez. 3, n. 8340 del 18 dicembre 2000, dep. 2001, , Rv. 218194 - 01).

Nel senso della tenuta costituzionale dell'art. 593, comma 3, cod. proc. pen., in relazione ai parametri di cui agli artt. 3, 24, 111 Cost. e 6 CEDU, nella parte in cui esclude l'appellabilità della sentenza di condanna alla sola pena dell'ammenda, mentre invece sarebbe possibile appellare (ora, solo in alcuni casi) la sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 131-bis cod. pen., si è poi espressa (al pari di Sez. 3, n. 10764 del 12 febbraio 2021, , cit.) Sez. 3, n. 18154 del 16 aprile 2021, , Rv. 281330 - 01, la quale ha osservato che anche quest'ultima sentenza, ove pronunciata per reati per i quali avrebbe potuto essere inflitta, in concreto, la stessa sanzione penale dell'ammenda, è da considerarsi inappellabile, sicché non si configurano né la prospettata disparità di trattamento, né la violazione degli ulteriori parametri costituzionali indicati.

È stato anche affermato, sia pure in epoca non recente, che le sentenze con cui è stata irrogata la sola pena dell'ammenda restano inappellabili, ai sensi dell'art. 593, comma 3, cod. proc. pen., pur se esse contengano anche la condanna dell'imputato o del responsabile civile al risarcimento del danno in favore della parte civile, e ciò non determina alcun fondato sospetto di illegittimità costituzionale della norma anzidetta, rispetto al principio di uguaglianza ed al diritto di difesa di cui agli artt. 3 e 24 Cost. (Sez. 3, n. 27366 del 23 maggio 2001, , Rv. 219985 - 01).

Tenuto conto di tale contesto, deve, tuttavia, considerarsi - per l'ambito che qui rileva - l'altro importante approdo, giustamente valorizzato nell'ordinanza di rimessione, approdo in virtù del quale le Sezioni Unite (Sez. U, ord., n. 23406 del 2025, , cit.) hanno concluso che «in tema di procedimento dinanzi al giudice di pace, la parte civile che non ha chiesto la citazione a giudizio dell'imputato è legittimata a proporre appello, ai soli effetti della responsabilità civile, avverso le sentenze di proscioglimento pronunciate anche in relazione ai reati puniti con la sola pena pecuniaria o con la pena alternativa».

Il punto di maggior interesse del ragionamento svolto nella decisione nomofilattica richiamata è costituito dalla sottolineatura — che si inserisce, d'altronde, nel solco di precedenti pronunce delle stesse Sezioni Unite (Sez. U, n. 6509 del 20 dicembre 2012, dep. 2013, , Rv. 254130 - 01; Sez. U, n. 27614 del 29 marzo 2007, , Rv. 236539 - 01) nonché della giurisprudenza costituzionale (Corte cost., ord. n. 193 del 2009) — per la quale deve annettersi al disposto dell'art. 576 cod. proc. pen. natura di regola generale per individuare i mezzi di impugnazione riconosciuti dalla legge alla parte civile avverso le sentenze di proscioglimento emesse nel giudizio (ferma, dunque, l'esclusione relativa alle «sentenze di non luogo a procedere pronunciate nell'udienza preliminare»: Sez. U, n. 28911 del 28 marzo 2019, , Rv. 275953 - 01, in motivazione).



Da tale impostazione deriva il corollario che non si applicano alla parte civile le regole dell'art. 593, comma 3, cod. proc. pen. (così come non le si riferisce la limitazione dei rimedi impugnatori per il caso di impugnazione agli effetti penali della sentenza del giudice di pace *ex art.* 38, comma 1, d.lgs. n. 274 del 2000).

Sulla scorta di questo determinante rilievo, è stata riconosciuta la legittimazione della parte civile a proporre appello, agli effetti civili, avverso le suindicate sentenze del giudice di pace, in rapporto alla speculare legittimazione dell'imputato ad appellare le medesime sentenze, evidenziandosi come l'elaborazione giurisprudenziale abbia avvertito l'esigenza di evitare il «rischio di asimmetrie», nel solco del rispetto del principio di cui all'art. 111, secondo comma, Cost.: diversamente opinando — è stato evidenziato — la disciplina processuale presenterebbe un «profilo di intollerabile asimmetria rispetto alla posizione dell'imputato, cui l'art. 37, comma 1, ultima parte, d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, in deroga alla regola della non appellabilità, consente di appellare anche le sentenze di condanna alla pena pecuniaria allorché sia in gioco la condanna al risarcimento del danno».

L'assunto esplicitamente enunciato dalle Sezioni Unite è, quindi, nel senso che neanche le modificazioni apportate all'art. 593, comma 3, cod. proc. pen. dagli artt. 2, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 11 del 2018 e dall'art. 34, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 150 del 2022 hanno inserito nell'ordinamento deroghe alla generale facoltà di impugnazione, ai soli effetti civili, riconosciuta dall'art. 576 cod. proc. pen. alla parte civile avverso le sentenze di proscioglimento.

Consegue, dunque, che anche i casi di inappellabilità oggettiva, previsti dall'art. 593, comma 3, cod. proc. pen., vanno identificati, per ciò che concerne la loro riferibilità soggettiva, coordinando quel comma con i due precedenti, che disciplinano i casi di inappellabilità di sentenze di condanna e di proscioglimento da parte dell'imputato e del pubblico ministero: solo a tali parti, e non alla parte civile, è, quindi, diretta la complessiva disciplina dettata dalla norma (in tale prospettiva Sez. 6, n. 3066 del 27 gennaio 2025, P., Rv. 287450, per l'impugnazione del pubblico ministero avverso la sentenza di proscioglimento dell'imputato).

2.3.2. La coordinata valutazione dei punti man mano trattati conduce alla conclusione che, con precipuo riferimento all'ambito fissato nella questione devoluta, l'attuale sistema delle impugnazioni, in virtù del disposto dell'art. 538 cod. proc. pen. (inciso da Corte cost., sent. n. 173 del 2022, cit.), presenta un'obiettivo asimmetria fra il potere di proporre appello, ai fini della responsabilità civile, assicurato alla parte civile e il potere di impugnare riconosciuto all'imputato, potere limitato al ricorso per cassazione, ai sensi dell'art. 593, comma 3, cod. proc. pen.

Non si può prescindere, al riguardo, dal rilievo che anche l'art. 593, comma 3, cod. proc. pen. va necessariamente interpretato in modo coordinato con il disposto dell'art. 574 cod. proc. pen., norma che, nel disciplinare l'impugnazione dell'imputato per gli interessi civili, al comma 3, stabilisce che essa va «proposta col mezzo previsto per le disposizioni penali della sentenza», oltre a precisare, nel comma 4, che «l'impugnazione dell'imputato contro la pronuncia di condanna penale o di assoluzione estende i suoi effetti alla pronuncia di condanna alle restituzioni, al risarcimento dei danni e alla rifusione delle spese processuali, se questa pronuncia dipende dal capo o dal punto impugnato».

Posto, dunque, che il regime dell'impugnazione agli effetti civili riconosciuto all'imputato è normativamente mutuato da quello proprio dell'impugnazione (anche) agli effetti penali, la conseguenza ineludibile è che, se si annette alla sentenza che dichiara la non punibilità ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen. la natura di sentenza di proscioglimento, essa è impugnabile soltanto con il ricorso per cassazione, pur ove contenga le statuizioni relative alla responsabilità civile.

### 3. L'impraticabilità di un'interpretazione adeguatrice.

La soluzione appena esposta impone di verificare se il testo dell'art. 593, comma 3, cod. proc. pen. consenta una lettura costituzionalmente orientata che permetta di riconoscere l'appellabilità della sentenza di proscioglimento pronunciata *ex art.* 131-*bis* cod. pen. quando essa abbia pronunciato anche la condanna dell'imputato alle restituzioni o al risarcimento del danno.

La prospettazione sviluppata su questo argomento nell'ordinanza di rimessione, fatta propria dal Procuratore generale e, poi, dalla difesa dell'imputato, si dirige nel senso che, dopo l'intervento di Corte cost. n. 173 del 2022, ampliativo delle facoltà di impugnazione garantite alla parte civile dall'art. 538 cod. proc. pen., la pronuncia di primo grado avente lo stesso oggetto possa essere assimilata alla sentenza di condanna agli effetti penali per la posizione dell'imputato, in guisa da sottrarla alla limitazione stabilita dall'art. 593, comma 3, ultimo periodo, per le sentenze di proscioglimento relative (per quanto rileva in questa sede) a reati puniti con la pena alternativa.

Il Collegio ritiene non praticabile tale soluzione, poiché, se, da un lato, conviene sulla constatazione della seria asimmetria di disciplina determinatasi fra le posizioni contrapposte dell'imputato e della parte civile nello snodo enucleato, dall'altro, non considera eliminabile tale squilibrio mediante un'interpretazione adeguatrice del concetto di sentenza di condanna dell'imputato, per gli effetti di cui all'art. 593 e, in via collegata, all'art. 574 cod. proc. pen.

#### 3.1. Il limite del dato letterale.



L'art. 593, comma 3, cod. proc. pen. individua quale criterio discrezionale esclusivamente la natura della pronuncia e la cornice edittale del reato, stabilendo che sono in ogni caso inappellabili le sentenze di proscioglimento relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa.

La disposizione non contempla alcuna distinzione fondata sul contenuto della decisione, né attribuisce rilievo alla presenza delle statuizioni civili.

Il riferimento normativo alla “sentenza di proscioglimento” non presenta margini di ambiguità tali da consentire di ricomprendervi soltanto alcune delle pronunce rese ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen., escludendone altre in ragione della contestuale decisione sulla domanda della parte civile.

L'operazione interpretativa proposta si risolverebbe, quindi, nell'introduzione di una deroga non prevista dal legislatore, a fronte degli indicati, convergenti indici testuali, che inducono a tenere ferma la qualificazione di sentenza di proscioglimento della pronuncia che, all'esito del giudizio, dichiara l'imputato non punibile per particolare tenuità del fatto, anche quando emette la decisione sulla responsabilità civile, di natura condannatoria, a carico dello stesso imputato.

La causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* cod. pen., pur dando luogo, in ragione della sua essenza e dei suoi effetti, a tangibili peculiarità e differenze in rapporto alla serie procedimentale che ne contempla l'esito (ossia, a seconda che essa venga accertata all'atto dell'archiviazione, *ex* art. 411, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., o venga pronunciata con la sentenza di non luogo a procedere di cui all'art. 425 cod. proc. pen., oppure risulti emessa al momento della fase predibattimentale *ex* art. 469, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., ovvero venga pronunciata con la sentenza resa ai sensi dell'art. 530, comma 1, cod. proc. pen., alla conclusione del giudizio, ordinario o a prova contratta), individua un epilogo decisorio di natura liberatoria per l'imputato in ordine agli effetti penali.

È, pertanto, impossibile escluderne, con specifico riguardo allo snodo decisorio qui rilevante (quello regolato dall'art. 530 cod. proc. pen.), la natura di sentenza di assoluzione, pur connotata dalle indicate peculiarità: la prospettata esclusione dovrebbe, peraltro, afferire al solo ambito nel quale alla declaratoria di non punibilità per particolare tenuità del fatto seguano, in costanza di costituzione della parte civile, le statuizioni sulla responsabilità civile, operazione non realizzabile sul piano della sola ricognizione ermeneutica, laddove, per l'ambito speculare, relativo alla posizione della parte civile, è stato necessario l'intervento della Corte costituzionale sull'art. 538 cod. proc. pen.

Naturalmente, ciò non toglie che, in ragione degli effetti soprattutto extra-penali che il proscioglimento o, in giudizio, l'assoluzione *ex* art. 131-*bis* cod. pen. determina, a quella formula terminativa restino anteposte, nella verifica del *favor* per l'imputato, altre pronunce liberatorie (così, con riferimento all'assoluzione perché il fatto non è previsto dalla legge come reato, Sez. 7, n. 41330 del 3 luglio 2017, , Rv. 271016 - 01; e, con riferimento alla declaratoria di estinzione del reato per prescrizione, Sez. 6, n. 3927 del 19 gennaio 2026, , Rv. 289203 - 01; Sez. 1, n. 43700 del 28 settembre 2021, , Rv. 282214 - 01).

Non lascia dubbi, quindi, l'inclusione della sentenza qui impugnata fra quelle per cui non è consentito l'appello, alla stregua del limite imposto dalla chiara articolazione dell'art. 593, comma 3, cit., senza che si ravvisi un aggancio idoneo ad ampliarne i termini, neanche in relazione all'intenzione del legislatore.

Il riferimento all'*intentio legis* integra, secondo l'art. 12 preleggi, uno dei criteri per l'interpretazione della norma: criterio, peraltro, di natura sussidiaria, da considerarsi recessivo (così anche Sez. U, n. 19357 del 29 febbraio 2024, , Rv. 286304 - 01) quando risulti esaustivo quello dell'interpretazione letterale. L'esegesi letterale costituisce un limite non superabile quando si proceda a un'interpretazione estensiva (Sez. U, n. 42125 del 27 giugno 2024, , Rv. 287096 - 01/02, non mass. sul punto; Sez. U, n. 12759 del 14 dicembre 2023, dep. 2024, L., Rv. 286153 - 01, non mass. sul punto).

Pertanto, l'interpretazione letterale si pone come limite all'operatività di ogni altro criterio, compreso quello dell'intenzione del legislatore, a sua volta da intendersi in senso oggettivo, dunque in senso espressivo del significato immanente della disposizione interpretata, senza trascurare che «non può certo negarsi che proprio l'intenzione del legislatore deve essere “estratta” dall'involucro verbale (“le parole”), attraverso il quale essa è resa nota ai destinatari e all'interprete», essendo assodato come «detta intenzione non si identifichi con quella dell'organo o dell'ufficio che ha predisposto il testo, ma vada ricercata nella volontà statuale, finalisticamente intesa» (secondo il chiaro monito di Sez. U, n. 22474 del 31 marzo 2016, , Rv. 266802 - 01, ribadito, fra le più recenti, da Sez. U, n. 7029 del 28 settembre 2023, dep. 2024, , Rv. 285865 - 01/02, non mass. sul punto; Sez. U, n. 38810 del 13 giugno 2022, , Rv. 283639 - 01, non mass. sul punto; Sez. U, n. 1626 del 24 settembre 2020, dep. 2021, , Rv. 280167 - 01, non mass. sul punto).

In questo caso, non risultano apprezzabili e univoci elementi, tratti dal testo della norma, che confortino la tesi secondo la quale all'imputato non sarebbe preclusa la facoltà di appellare le sentenze di proscioglimento *ex* art. 131-*bis* cod. pen. e non è dato pervenire a conclusioni diverse valorizzando il criterio, sussidiario, dell'intenzione del legisla-



tore, non apparendo emergere nemmeno in tal senso dati di sicuro spessore idonei a persuadere che l'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento del tipo indicato nella disposizione di cui all'art. 593, comma 3, cod. proc. pen. non si riferisca anche a quelle che condannino l'imputato al solo risarcimento del danno.

Neanche orientano in quest'ultima direzione i lavori preparatori delle modificazioni normative della disposizione del 2022 e, prima, del 2018: da un lato, risulta evidenziata la, già ricordata, generale necessità di «una riduzione dell'appellabilità oggettiva delle sentenze», con l'obiettivo di implementare l'efficienza del giudizio di appello (così, nella Relazione illustrativa al d.lgs. n. 150 del 2022); dall'altro (così la Relazione illustrativa al d.lgs. n. 11 del 2018), è indicata la «deflazione del carico giudiziario» come scopo delle norme contenute nello schema di provvedimento, deflazione da realizzarsi mediante la «semplificazione dei procedimenti di appello e di cassazione», affidata alla «riduzione dell'area della legittimazione all'appello sia per il pubblico ministero che per l'imputato, in modo da calibrare equamente il sacrificio in termini di accesso all'impugnazione»; donde l'estensione dell'inappellabilità alle sentenze di proscioglimento relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con una pena alternativa, per «restituire coerenza complessiva al sistema», ponendo «l'imputato in una posizione di parità rispetto a quella del pubblico ministero».

### 3.2. I limiti dell'interpretazione sistematica.

Neppure il coordinamento dell'art. 593, comma 3, cod. proc. pen. con gli artt. 538 e 651-*bis* cod. proc. pen. autorizza una diversa conclusione.

È vero che la pronuncia resa ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen. presenta le analizzate peculiarità e può costituire il fondamento della condanna alle restituzioni e al risarcimento del danno. Tuttavia, come si è già osservato, tali peculiarità non incidono sulla qualificazione della decisione come sentenza di proscioglimento, qualificazione espressamente mantenuta tanto dal legislatore quanto dalla stessa Corte costituzionale.

L'interprete non può, pertanto, valorizzare gli effetti sostanziali della decisione sino al punto da mutarne la qualificazione processuale, sostituendo alla categoria normativa della sentenza di proscioglimento quella della sentenza di condanna, ovvero della pronuncia di natura «mista».

Una simile conclusione si porrebbe in contrasto con il dato positivo espresso dagli artt. 469, comma 1-*bis*, 530, comma 1, e 651-*bis* cod. proc. pen., nonché con la costante elaborazione della giurisprudenza costituzionale e di legittimità.

Pertanto, deve prestarsi ossequio al principio di tassatività *ex* art. 568, comma 1, cod. proc. pen., per cui, sulla base dell'assetto normativo vigente, costituito dall'art. 593, comma 3, cod. proc. pen., letto in relazione all'art. 574 cod. proc. pen., per quanto concerne la posizione dell'imputato, la sentenza di assoluzione determinata dal riconoscimento della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* cod. pen., con precipuo riguardo a reato punito con pena alternativa, può essere impugnata dall'imputato stesso, non con l'appello, bensì soltanto con il ricorso per cassazione.

Proprio la specificità della disciplina dettata dalle norme dettate in tema di appello non consente, d'altro canto, al Collegio di estendere all'area interessata dalla sentenza oggetto del presente esame lo sviluppo logico-giuridico — che resta, quindi, del tutto impregiudicato — estrinsecato dalle Sezioni Unite onde qualificare come soggetto condannato, *ex* art. 629 cod. proc. pen., ai fini della legittimazione a proporre l'impugnazione straordinaria della revisione, l'imputato nei cui confronti sia stato dichiarato non doversi procedere, all'esito del giudizio di appello, per estinzione del reato determinata da prescrizione, con contestuale conferma delle statuizioni condannatorie di natura civile (Sez. U, n. 6141 del 25 ottobre 2018, dep. 2019, , Rv. 274627 - 01), al pari dell'impugnazione straordinaria per errore materiale o di fatto, ai sensi dell'art. 625-*bis* cod. proc. pen. (Sez. U, n. 28719 del 21 giugno 2012, , Rv. 252695 - 01).

Come si è visto, vertendosi in tema di ricognizione delle sentenze assoggettabili all'impugnazione ordinaria dell'appello, non appare sufficiente a far propendere per l'appellabilità di sentenza in esame da parte dell'imputato il rilievo che, per l'accertamento di responsabilità che essa implica, con gli effetti di cui all'art. 651-*bis* cod. proc. pen., la si deve assimilare a quella di condanna: ai fini dell'impugnazione ordinaria qui in questione, essa è concepita e definita dall'ordinamento come sentenza di proscioglimento (e, in giudizio, assoluzione, ai sensi dell'art. 530 cod. proc. pen.); e, come tale, è considerata dalla specifica norma incidente sulla sua appellabilità, ossia dall'art. 593 cod. proc. pen.

Certo, a fronte del pregnante disposto dell'art. 651-*bis* cod. proc. pen., non sarebbe congruo operare, per il caso in esame, un meccanicistico richiamo all'assunto secondo cui il proscioglimento penale è capace di coesistere con la condanna civile da parte dello stesso giudice penale, senza che venga in sofferenza il canone della presunzione di innocenza di cui all'art. 6, paragrafo 2, CEDU e all'art. 48 della Carta di Nizza (assunto riferito da Corte cost., sent. n. 182 del 2021, al diverso ambito regolato dall'art. 578 cod. proc. pen., nella parte in cui stabilisce che, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, in favore della parte civile, il giudice di appello, nel dichiarare estinto il reato per prescrizione, decide sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili).



Tuttavia, pur non trascurandosi gli effetti pregiudizievoli inerenti soprattutto agli altri ambiti che la decisione accertativa della causa di non punibilità dell'imputato ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen. determina, occorre concludere, non per mero ossequio formalistico al corrispondente sintagma, bensì in virtù del rispetto dell'univoco assetto dei mezzi di impugnazione stabilito dalle norme indicate, che questa pronuncia, conservando la natura di sentenza di proscioglimento agli effetti penali, risulta inserita nel novero delle sentenze inappellabili da tale parte processuale.

### 3.3. I limiti del sindacato interpretativo.

Il riconoscimento dell'appellabilità della sentenza in esame richiederebbe, in definitiva, un intervento manipolativo sull'art. 593, comma 3, cod. proc. pen., volto a introdurre una nuova ipotesi di appellabilità non prevista dalla legge: un simile risultato eccede i limiti dell'interpretazione conforme a Costituzione.

Invero, come si è già evidenziato, nell'osservanza del principio di legalità processuale, implicante, innanzitutto, la considerazione della lettera della disposizione interpretata quale canone fondamentale ermeneutico a cui il giudice deve attenersi (Sez. U, n. 32938 del 19 gennaio 2023, L, Rv. 284993 - 01, non mass. sul punto) e nel solco del medesimo e consolidato orientamento della Corte costituzionale (fra le altre, Corte cost., sent. n. 148 del 2024; Corte cost. sent. n. 5 del 2024; Corte cost., sent. n. 110 del 2012), l'interpretazione adeguatrice trova un limite invalicabile nel tenore letterale della disposizione e non può tradursi nella creazione di una disciplina diversa da quella voluta dal legislatore: quando, nell'applicazione dei criteri ermeneutici stabiliti dall'art. 12 e, ove del caso, dall'art. 14 preleggi, il significato della norma interpretata sia univoco, così da non consentire una soluzione esegetica alternativa a quella resa chiara dal suo tenore letterale, deve escludersi il ricorso all'interpretazione adeguatrice.

Nel caso in esame il dato normativo è univoco: l'art. 593, comma 3, cod. proc. pen. considera inappellabili tutte le sentenze di proscioglimento concernenti reati puniti con pena alternativa, senza distinguere tra le varie tipologie di proscioglimento e senza attribuire rilievo all'eventuale presenza di statuizioni civili: il riconoscimento dell'appellabilità della sentenza pronunciata *ex art.* 131-*bis* cod. pen. non potrebbe essere il risultato di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma, ma richiederebbe una vera e propria integrazione del suo contenuto precettivo, riservata esclusivamente al legislatore, salvo l'intervento, nel giudizio incidentale, della Corte costituzionale.

### 4. Il principio di diritto.

Per le ragioni fin qui esposte si perviene all'enunciazione del seguente principio di diritto: «In tema di impugnazioni, non è appellabile dall'imputato la sentenza di proscioglimento, emessa *ex art.* 131-*bis* cod. proc. pen. per un reato punito con pena alternativa, che condanni l'imputato stesso al risarcimento del danno in favore della parte civile».

Alla luce di questo principio di diritto emergono dubbi di legittimità costituzionale di seguito descritti.

### 5. La questione di legittimità costituzionale.

Le conclusioni raggiunte in ordine all'interpretazione dell'art. 593, comma 3, cod. proc. pen. impongono di verificare la compatibilità della disposizione con i parametri costituzionali evocati dalla difesa dell'imputato: se non può prestarsi adesione alle sollecitazioni volte a estrarre dal diritto vivente l'appellabilità delle sentenze del tipo di quella impugnata, è doveroso coltivare la prospettiva della questione di legittimità costituzionale della disposizione che esclude la giuridica possibilità per l'imputato di impugnare con l'appello la pronuncia.

Il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 593, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui non consente all'imputato di proporre appello avverso la sentenza di proscioglimento pronunciata ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen. per un reato punito con pena alternativa che lo abbia contestualmente condannato alle restituzioni o al risarcimento del danno in favore della parte civile.

#### 5.1. La rilevanza.

La questione è rilevante nel presente giudizio.

Come si è già osservato, l'art. 593, comma 3, cod. proc. pen. non consente un'interpretazione costituzionalmente orientata idonea a riconoscere l'appellabilità della sentenza oggetto del presente procedimento.

Consegue che la decisione sull'ammissibilità dell'impugnazione dipende esclusivamente dalla validità costituzionale della disposizione denunciata.

Qualora la questione fosse dichiarata infondata, l'impugnazione proposta dall'imputato dovrebbe essere qualificata come ricorso per cassazione, con conseguente esame nei soli limiti propri del giudizio di legittimità. Qualora, invece, la Corte costituzionale dichiarasse l'illegittimità della disposizione denunciata nella parte sopra indicata, la sentenza emessa dal Tribunale diverrebbe appellabile e il presente giudizio dovrebbe essere definito mediante trasmissione degli atti alla Corte di appello competente. La questione presenta, pertanto, carattere decisivo per la definizione del giudizio.



In ordine a tale profilo, si osserva che l'impugnazione proposta dall'imputato avverso la sentenza del Tribunale di Bologna, da lui considerata come appello, è stata - nel rispetto della disciplina finora analizzata - qualificata come ricorso per cassazione dalla Corte territoriale (in ossequio al disposto di cui all'art. 568 cod. proc. pen., interpretato in linea con l'indirizzo puntualizzato da Sez. U, ord., n. 45371 del 31 ottobre 2001, ..., Rv. 220221 - 01), laddove, se l'art. 593, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui esclude l'appello dell'imputato, risultasse in contrasto con i principi della Carta fondamentale, la deliberazione dell'impugnazione dovrebbe essere nuovamente rimessa alla Corte di merito.

La diversità di approdo in ordine al mezzo di impugnazione non è priva di effetti con specifico riguardo al caso trattato.

L'assetto vigente, riconoscendo all'imputato il solo strumento del ricorso per cassazione, relega la sfera delle doglianze consentite al medesimo a quelle deducibili ai sensi dell'art. 606 cod. proc. pen., ossia a censure di sola legittimità, senza la possibilità di dedurre le questioni veicolabili con lo strumento dell'appello, atto da articolarsi, certo, con le forme stabilite dalla generale disciplina di cui all'art. 581 cod. proc. pen., ma funzionalizzato a dare luogo, pur nei limiti della devoluzione, al giudizio di merito di secondo grado.

Al di là del rilievo di principio, si osserva che, con l'impugnazione, B. ha sollevato anche censure suscettibili di deliberazione solo nel giudizio di merito, in particolare in ordine alla *causa petendi* e all'ammontare della provvisoria, rispetto all'accertata particolare tenuità del fatto (sulla natura di merito della valutazione in tema di determinazione della provvisoria, fra le altre, Sez. 2, n. 904 del 5 dicembre 2023, dep. 2024, ..., Rv. 285723 - 01; per la messa a punto dei limiti alla deliberazione del giudice di appello sullo stesso argomento, in rapporto all'osservanza del principio devolutivo e del divieto di *reformatio in peius*, Sez. 5, n. 40274 del 5 ottobre 2021, ..., Rv. 282090 - 04).

Non si è verificata, in questo procedimento, l'ipotesi (peraltro residuale) del concorso di impugnazioni ad opera della parte civile (con l'appello) e dell'imputato (con atto in ogni caso qualificato come ricorso per cassazione) avverso la stessa sentenza di primo grado, ipotesi che avrebbe determinato, ai sensi dell'art. 580 cod. proc. pen., la conversione del ricorso per cassazione in appello: il rilievo conferma, anche per tale verso, la rilevanza della questione.

Peraltro, e sempre per la verifica di rilevanza della questione, va aggiunto che la conversione del mezzo esperito dall'imputato non ne avrebbe, in ogni caso, mutato la natura, stante il consolidato principio secondo cui, all'esito della conversione del ricorso in appello, l'impugnazione conserva la propria natura di mezzo di legittimità e, quindi, è regolata, anche davanti al giudice di appello, dalle norme proprie del ricorso per cassazione, sicché quel giudice, in fase rescindente, ne conosce il contenuto nei limiti fissati dall'art. 606 cod. proc. pen., con la specificazione che, una volta concluso positivamente il giudizio rescindente, il giudice di appello riprende la propria funzione di giudice del merito e può adottare le statuizioni conseguenti alla formulazione del giudizio rescissorio devolutogli (Sez. 2, n. 34487 del 21 giugno 2019, ..., Rv. 276739 - 01; Sez. 1, n. 40280 del 21 maggio 2013, ..., Rv. 257326 - 01; Sez. 2, n. 4468 del 17 dicembre 2008, dep. 2009, ..., Rv. 243277 - 01).

A tale conclusione non osta la circostanza che la sentenza impugnata sia formalmente qualificata dal legislatore come sentenza di proscioglimento.

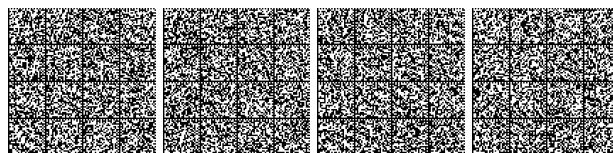
Essa, infatti, come si è evidenziato e come ha ripetutamente affermato la Corte costituzionale, presuppone l'accertamento del fatto, della sua illiceità penale e della responsabilità dell'imputato; produce gli effetti di giudicato previsti dall'art. 651-bis cod. proc. pen.; costituisce il fondamento della decisione sulla domanda risarcitoria della parte civile; è suscettibile di incidere stabilmente sulla posizione dell'imputato anche al di fuori del processo penale.

Ne consegue che proprio la qualificazione dell'impugnazione proposta dall'imputato dipende dalla risoluzione della questione di costituzionalità oggi prospettata.

## 5.2. La non manifesta infondatezza.

La questione risulta non manifestamente infondata.

La sentenza pronunciata ai sensi dell'art. 131-bis cod. pen. presenta, come evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 173 del 2022, una struttura profondamente diversa da quella delle ordinarie sentenze assolutorie, per le ragioni già chiarite: ed è proprio tale peculiare configurazione della decisione a far emergere il dubbio di compatibilità costituzionale dell'attuale disciplina delle impugnazioni, pur dopo aver preso atto che l'esclusione dell'appellabilità da parte dell'imputato della sentenza *ex art. 131-bis cod. pen.* per un reato punito con pena alternativa, che lo condanni al risarcimento del danno in favore della parte civile, risponde alla *ratio* desumibile dall'art. 1, comma 13, lett. c), legge n. 134 del 2021, in vista di un mutamento del contesto normativo teso alla rimeditazione dei confini dell'impugnazione di secondo grado.



5.2.1. L'articolata trama dei limiti alla proposizione dell'appello per il pubblico ministero e per l'imputato progressivamente stabilita dall'art. 593 cod. proc. pen., sino alla modificazione introdotta con la legge n. 114 del 2024, ha circoscritto il regime di appellabilità delle sentenze per tali parti, impregiudicato in ogni caso lo strumento di controllo ulteriore del ricorso per cassazione.

In riferimento all'ambito dell'appellabilità delle sentenze da parte del pubblico ministero e, quanto alle statuizioni aventi effetti penali, da parte dell'imputato, l'individuazione di differenze fra i limiti, anche pregnanti, ai rispettivi poteri impugnatori non potrebbe ritenersi, di per sé, lesiva dei principi costituzionali posti a garanzie delle rispettive posizioni.

Si è anche rimarcato che la stessa Corte costituzionale (sent. n. 85 del 2008, cit.), ha limitato la sfera della disciplina incisa a quella delle sentenze di proscioglimento relative a reati diversi dalle contravvenzioni per le quali avrebbe potuto essere inflitta, in concreto, la sola pena dell'ammenda (ossia dalle contravvenzioni punite solo con detta pena o con pena alternativa).

Qui interessa evidenziarne la ragione ultima: se si fosse esorbitato da tale ambito, si sarebbe prodotto un esito irrazionale, in quanto l'imputato sarebbe stato ammesso ad appellare la sentenza di proscioglimento da una contravvenzione punibile con la sola ammenda (ancorché senza un pieno riconoscimento della sua innocenza), mentre sarebbe restato a lui precluso, in radice, l'appello avverso la sentenza che, dichiarandone la responsabilità, avesse concretamente irrogato detta pena, sicché il Giudice delle leggi ha, in quel contesto, scartato la soluzione alternativamente ipotizzabile, quella di rimuovere in via generale, mediante lo strumento della declaratoria di incostituzionalità in via consequenziale, la previsione dell'art. 593, comma 3, cod. proc. pen., consentendo all'imputato di proporre appello anche avverso le sentenze di condanna alla sola pena dell'ammenda (soluzione reputata tale, se praticata, da determinare un risultato - la caduta di ogni limite oggettivo all'appello - privo di riscontro nel pregresso assetto dell'istituto ed estraneo alla *voluntas legis*).

Questa traccia rinviene un tangibile seguito nell'analisi compiuta dalla Corte costituzionale in una delle occasioni in cui è stata chiamata a verificare la conformità alla Carta fondamentale dell'art. 593 cod. proc. pen., nel testo *post* d.lgs. n. 11 del 2018, ma *ante* d.lgs. n. 150 del 2022: in quella pronuncia (sent. n. 34 del 2020), il Giudice delle leggi ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3, 27, 97 e 111 Cost., dell'art. 593 cod. proc. pen., nella parte in cui prevede che il pubblico ministero può appellare contro le sentenze di condanna solo quando modificano il titolo del reato o escludono la sussistenza di una circostanza aggravante ad effetto speciale o stabiliscono una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato.

In particolare, questa limitazione - a differenza di alcune fra le asimmetrie che caratterizzavano l'assetto emerso dalla legge n. 46 del 2006 (censurate, per un verso, da Corte cost., sent. n. 26 del 2007 e 320 del 2007, per altro verso, da Corte cost. n. 85 del 2008 e n. 274 del 2009) - è stata reputata compatibile con il principio di parità delle parti, in quanto essa persegue la finalità di assicurare la ragionevole durata del processo e riguarda sentenze che hanno accolto, nell'*an*, la «domanda di punizione», senza incidere in modo significativo sulla prospettazione accusatoria, risultando contenuta e non sproporzionata rispetto all'obiettivo, e, sul piano sistematico, non intrinsecamente irragionevole, atteso che il limite, riferito solo al *quantum* della pena inflitta, è comunque meno ampio rispetto a quello previsto per il rito abbreviato.

Circa le connotazioni annesse al principio di parità tra accusa e difesa, che promana anzitutto dalla specifica previsione dell'art. 111, secondo comma, Cost., la Corte costituzionale ha puntualizzato che esso non implica in modo imprescindibile la totale identità dei poteri processuali conferiti alle parti necessarie, ossia pubblico ministero e difensore dell'imputato: le fisiologiche differenze che caratterizzano le posizioni delle due parti, correlate alle diverse condizioni di operatività e ai differenti interessi di cui sono portatrici, rendono compatibili con il suddetto principio la previsione di alterazioni della simmetria dei rispettivi poteri e facoltà, purché - però - queste alterazioni trovino un'adeguata *ratio* giustificatrice nel ruolo istituzionale del pubblico ministero, ovvero in esigenze di funzionale e corretta esplicazione della giustizia, e risultino, in ogni caso, contenute entro i limiti della ragionevolezza.

Di interesse è anche la conferma del concetto secondo cui il potere di impugnazione nel merito della sentenza di primo grado da parte del pubblico ministero presenta margini di cedevolezza più ampi rispetto al simmetrico potere dell'imputato, poiché il potere di impugnazione della parte pubblica non può essere configurato come proiezione necessaria del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, *ex* art. 112 Cost., laddove quel potere in capo all'imputato si correla anche al fondamentale valore espresso dal diritto di difesa, accrescendone la forza di resistenza rispetto a sollecitazioni di segno inverso.

5.2.2. L'affermazione di questa linea ermeneutica - che, da un lato, si coniuga con il già ribadito principio in base al quale l'ordinamento costituzionale garantisce solo un grado di merito e uno di legittimità e, dall'altro, inerisce a una disposizione ulteriormente modificata in tempo susseguente - riguarda, però, la verifica del rapporto fra i poteri impugnatori delle parti necessarie del processo, pubblico ministero e imputato, parti a cui, come è emerso dall'analisi che precede, è riferita l'attuale disciplina dell'art. 593 cod. proc. pen.



Tale verifica, per quanto concerne i poteri delle suddette parti di appellare le pronunce contenenti soltanto le statuizioni di natura penale, non può avere diretto rilievo in questa sede, dal momento che la questione riguarda il rapporto fra poteri impugnatori dell'imputato e quelli della parte civile nella specifica ipotesi della sentenza di proscioglimento *ex art. 131-bis* cod. pen., accompagnata dall'adozione delle statuizioni civili.

È la partecipazione al processo della parte civile che costituisce, invece, il dato determinante alla base della rilevata questione.

Il contenuto della sentenza di proscioglimento pronunciata ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen., considerato il suo prisma decisorio alla luce dell'attuale estensione dell'art. 538 cod. proc. pen., fonda l'interesse della parte civile a impugnarla, se ritenuta per sé sfavorevole, e a farlo, sempre agli effetti civili, con lo strumento dell'appello, ai sensi dell'art. 576 cod. proc. pen.

Per contro, l'imputato, in ordine alla medesima sentenza, emessa in procedimento relativo a un reato punito con pena alternativa, ove intenda impugnarla per contrastarne le statuizioni relative alla responsabilità civile, non è legittimato a proporre l'appello, per il limite fissato dall'art. 593, in relazione all'art. 574, cod. proc. pen., ma può proporre solo il ricorso per cassazione.

Lo snodo registra, dunque, il netto disallineamento, dal punto di vista dei rimedi impugnatori esperibili, tra le posizioni di parti processuali poste su fronte opposto: in sostanza, l'art. 593, comma 3, cod. proc. pen. connota in negativo il potere di impugnazione dell'imputato, escludendo dalla sua sfera di esercizio l'impugnazione di merito, ivi compresa quella avverso la sentenza in esame, contenente anche le statuizioni civili; opzione che, in sé, potrebbe stimarsi come il ragionevole esito della discrezionalità del legislatore ove, però, alla controparte dell'imputato, in ordine alla proposta azione civile, fosse riconosciuto un corrispondente o, comunque, equivalente mezzo di impugnazione per contestare, in via speculare, la medesima sentenza.

Pertanto, non è in discussione il potere generale di impugnazione riconosciuto dall'art. 571 cod. proc. pen. all'imputato, ma occorre interrogarsi sulla ragionevolezza di un sistema che, rispetto a questo specifico tipo di sentenze di proscioglimento, in difetto di una norma attributiva del potere di appello e in un contesto che mira a circoscrivere l'impugnabilità delle sentenze di secondo grado, non attribuisce all'imputato - che, destinatario di sentenza *ex art. 131-bis* cod. pen., sia stato condannato alle restituzioni o al risarcimento del danno - poteri equivalenti a quelli riconosciuti alla parte civile, dopo che il complessivo sistema normativo contempla per essa, ai sensi dell'art. 538 cod. proc. pen. (inciso dalla richiamata pronuncia della Corte costituzionale), il potere di proporre appello avverso la medesima sentenza: in definitiva, la comparazione fra i poteri riconosciuti alla parte civile e quelli riconosciuti all'imputato fa emergere l'incoerenza della diversificazione del rispettivo regime impugnatorio.

5.2.3. La comparazione rilevante in questa sede è, perciò, quella fra le prerogative processuali garantite all'imputato e quelle assicurate alla parte civile, parti contrapposte in ordine allo scrutinio dell'azione civile in sede penale: ciò conduce ad affermare che il punto oggetto di verifica afferisce a un *iter* distinto da quello percorso da Sez. U, ord. n. 23406 del 2025, ..., cit., quando ha rilevato il corrispondente disallineamento, dal punto di vista dei rimedi impugnatori esperibili, tra le posizioni del pubblico ministero e della parte civile e ha escluso l'evenienza del sospetto di contrasto della relativa disciplina con i principi costituzionali nel rapporto tra quelle parti processuali, indicate come poste sullo stesso fronte.

In questa sede, il rilievo del disallineamento è, invece, emerso nel rapporto fra imputato e parte civile, parti processuali fra loro contrapposte.

L'asimmetria constatata si profila di notevole spessore e riveste, in correlazione con il tangibile interesse a impugnare anche per ragioni di merito di cui è portatore l'imputato (parte principale del processo), un rilevante valore negativo per la sua posizione.

È pacifico il principio secondo cui sussiste l'interesse dell'imputato all'impugnazione della sentenza che esclude la punibilità del reato in applicazione dell'art. 131-*bis* cod. pen., posto che, come si è visto, essa ha efficacia di giudicato quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso, è soggetta a iscrizione nel casellario giudiziale e può ostare alla futura applicazione della medesima causa di non punibilità (Sez. 1, n. 459 del 2 dicembre 2020, dep. 2021, ..., Rv. 280226 - 01; Sez. 3, n. 18891 del 22 novembre 2017, dep. 2018, ..., Rv. 272877 - 01). *A fortiori*, emerge l'interesse dell'imputato a impugnare tale decisione quando la stessa viene emessa in relazione a reati puniti con la pena alternativa e adotta anche le statuizioni civili nei suoi confronti.

In ordine allo spessore di tale interesse, si osserva che, sia pure in altra evenienza, la Corte costituzionale, quando ha dichiarato (sent. n. 274 del 2009) l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost., dell'art. 443, comma 1, cod. proc. pen., come modificato dalla legge 20 febbraio 2006, n. 46, nella parte in cui esclude che l'imputato possa proporre appello contro le sentenze di assoluzione per difetto di imputabilità, derivante da vizio totale di



mente, emesse nel corso del giudizio abbreviato, ha evidenziato che - fermo l'assunto secondo cui il giudizio abbreviato si fonda sulla libera accettazione, da parte dell'imputato, di limitazioni a diritti e facoltà, quale contropartita al trattamento premiale sul piano sanzionatorio e che tra tali limitazioni rientrano quelle all'appello - queste limitazioni, per essere costituzionalmente compatibili, devono essere fondate su criteri razionali: nella specie, ha ritenuto irrazionale e lesivo del diritto di difesa che l'imputato possa dolersi nel merito della condanna per un reato bagatellare alla sola pena della multa e non possa, invece, appellare l'assoluzione per vizio totale di mente, anche se relativa ad un reato di particolare gravità, dal momento che questo tipo di sentenza assolutoria non ha valenza pienamente liberatoria, postula l'accertamento della sussistenza del fatto di reato, della sua riferibilità all'imputato e dell'assenza di cause di giustificazione e può comportare conseguenze pregiudizievoli sul piano giuridico, come l'applicazione di una misura di sicurezza.

Sotto concorrente aspetto, vanno qui sottolineati gli argomenti espressi dalla giurisprudenza costituzionale già citata per mettere in luce due significativi profili: il primo, relativo al rilievo che il principio di parità tra accusa e difesa ex art. 111, secondo comma, Cost., pur non comportando necessariamente l'identità dei poteri processuali del pubblico ministero e dell'imputato, atteso che le fisiologiche differenze che connotano le posizioni delle due parti, correlate alle diverse condizioni di operatività e ai differenti interessi di cui sono portatrici, non escludono la compatibilità con l'indicato principio di alterazioni della simmetria dei rispettivi poteri e facoltà, esige pur sempre che queste alterazioni siano basate su un'adeguata ragione giustificatrice e risultino contenute entro i limiti della ragionevolezza, il vaglio inerente alla quale deve essere esperito operando la comparazione fra la *ratio* che ispira, nel singolo caso, la norma generatrice della disparità e l'ampiezza della differenziazione istituita dalla norma stessa tra le posizioni delle parti. (sent. n. 26 del 2007, cit.); il secondo, riguardante la specifica posizione dell'imputato, relativo alla necessità di approfondita verifica dei limiti fissati al potere di detta parte di appellare determinate sentenze di proscioglimento, onde stabilire se tali limiti si connotino per la portata lesiva del principio di parità delle parti, laddove non sorretti da alcuna razionale giustificazione, dei principi di eguaglianza e ragionevolezza e del diritto di difesa, diritto al quale «la facoltà di appello dell'imputato è collegata come strumento di esercizio» (sent. n. 85 del 2008, cit.).

Queste considerazioni, trasposte nell'analisi della comparazione delle posizioni - divaricate quanto alla proponibilità dell'appello avverso la sentenza del tipo in esame - dell'imputato e della parte civile somministrano indicazioni che confermano la valutazione di non manifesta infondatezza della questione.

Del resto, non sembra superfluo rimarcare che l'emersa differenza di regime impugnatorio rinviene il suo antecedente nell'intervento della Corte costituzionale (sent. n. 173 del 2022, cit.) che, ritenuto il *vulnus* procedimentale per la posizione della parte civile, ha conferito rilievo alla considerazione per cui - fermo restando che, nel processo penale, l'azione civile assume carattere accessorio e subordinato rispetto all'azione penale - nello snodo analizzato, come negli altri espressamente indicati, tale carattere deve deflettere per consentire che il processo pervenga a una decisione sui capi civili, resa dallo stesso giudice penale o, comunque, in prosecuzione dell'originario giudizio penale in cui è stata azionata la domanda risarcitoria o restitutoria, al fine di salvare il procedimento in cui la parte civile ha promosso la sua pretesa, evitare di gravarla dell'onere di instaurare un nuovo giudizio e scongiurare il rilevato contrasto con i principi costituzionali.

L'accresciuta tutela della posizione della parte civile (la gamma delle inflessioni del cui interesse a coltivare la sua pretesa si trae dall'approfondita ricognizione operata da Sez. U, n. 40000 del 26 giugno 2025, E., Rv. 288799 - 01) concorre a rendere tangibile, nel rapporto fra quella parte e l'imputato, il rilevato squilibrio dei mezzi impugnatori, sicché, con specifico riferimento all'ambito a cui appartiene la sentenza oggetto di questo processo, si certifica la posizione peggiore in cui l'imputato stesso - parte necessaria - viene a trovarsi quando, pur prosciolto ex art. 131-bis cod. pen., risulti soccombente in ordine all'azione civile introdotta nel processo penale.

Questa rilevante asimmetria alimenta, dunque, il fondato sospetto che l'art. 593, comma 3, cod. proc. pen., per l'ambito precisato, si ponga in contrasto il principio di eguaglianza, di cui all'art. 3, primo comma, Cost., in dipendenza della non ragionevole disparità di trattamento fra le due parti contrapposte che preclude all'imputato di difendersi nel secondo grado di merito con lo stesso mezzo e, quindi, con il dispiegamento delle medesime facoltà processuali riconosciute alla parte civile.

Inoltre, la non manifesta infondatezza della questione si profila sussistente in riferimento al parametro del diritto di difesa dell'imputato in vista dell'effettiva tutela giurisdizionale della sua posizione, di cui all'art. 24 Cost., stante il limite frapposto alla giuridica possibilità di far valere con completezza le proprie ragioni nel processo di appello, a fronte delle facoltà processuali consentite alla parte civile, che può coltivare la sua pretesa restitutoria, avallata dal primo responso giudiziale caratterizzato dall'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e della riferibilità della condotta illecita all'imputato, pur se sfociato nel proscioglimento del medesimo, ex art. 131-bis cod. pen.

Infine, il fondato sospetto di contrasto della norma investe il principio di parità delle parti nel processo, di cui all'art. 111, secondo comma, Cost. e, per quanto di ragione, l'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6 CEDU (posto che la parità delle armi integra uno degli elementi intrinseci alla nozione di processo equo affermato in sede convenzionale,



così che a ciascuna parte venga garantita la ragionevole possibilità di svolgere le proprie difese e anche di contestare le prove avverse in condizioni che non la pongano in posizione peggiore rispetto a quella del suo contraddittore; Corte EDU del 26 settembre 2023, Grande Camera, Yüksel Yalçinkaya c. Turchia; Corte EDU del 25 aprile 2013, Erkapic c. Croazia; Corte EDU del 22 giugno 2000, Coëme c. Belgio): ciò, in ragione della limitazione fissata all'impostazione difensiva di cui può avvalersi, pure per la corrispondente, per quanto circoscritta, possibilità di attivazione probatoria ammessa nel secondo grado di merito, l'imputato all'atto dell'impugnazione della sentenza indicata, dovendo concentrare le sue censure in quelle proprie del giudizio di legittimità, a differenza della sua controparte che, nella speculare situazione processuale, ha titolo a dedurre anche le sue ragioni di merito con l'appello, secondo le articolazioni consentite in quel grado.

Tali profili, afferendo al *vulnus* che attinge la posizione dell'imputato nell'esercizio delle sue facoltà processuali a fronte di quelle attribuite alla parte civile in punto di riesame di merito delle statuizioni civili, confermano la non manifesta infondatezza della questione rispetto alla specifica parte del *thema decidendum* dell'impugnazione relativa alla contestazione dell'*an* e del *quantum* della provvisoria.

Si prospetta, in definitiva, una evidente e non ragionevole asimmetria tra le posizioni processuali delle parti private, in un contesto in cui la limitazione dell'impugnazione dell'imputato al solo ricorso per cassazione potrebbe risultare non proporzionata rispetto all'intensità degli effetti derivanti dalla sentenza pronunciata ai sensi dell'art. 131-bis cod. pen.

5.3. La questione, pertanto, deve essere rimessa alla Corte costituzionale.

6. Le considerazioni svolte impongono, conclusivamente, di dichiarare rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 593, comma 3, cod. proc. pen. nella parte in cui non prevede l'impugnazione con l'appello, da parte dell'imputato, della sentenza di proscioglimento pronunciata ai sensi dell'art. 131-bis cod. pen. per un reato punito con pena alternativa che abbia condannato lo stesso imputato alle restituzioni e al risarcimento del danno in favore della parte civile.

Consegua a tali statuizioni, a norma dall'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, la sospensione del presente procedimento, con l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

La Cancelleria, infine, provvederà alla notifica della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e alla sua comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, si rassegna, pertanto, il seguente dispositivo.

*P.Q.M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli articoli 3, 24, 111 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 593, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede l'impugnazione con l'appello, da parte dell'imputato, della sentenza di proscioglimento pronunciata ai sensi dell'art. 131-bis cod. pen. per un reato punito con pena alternativa che abbia condannato lo stesso imputato alle restituzioni e al risarcimento del danno in favore della parte civile.*

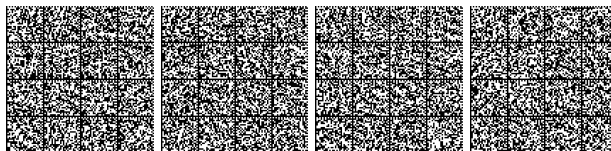
*Sospende il presente procedimento.*

*Manda alla Cancelleria per gli adempimenti di cui all'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

Così deciso il 23 aprile 2026.

*Il Presidente: MOGINI*

*Il componente estensore: SIANI*



## N. 138

*Ordinanza del 5 giugno 2026 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Reggio Emilia sul ricorso proposto da Coop alleanza 3.0 contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Reggio Emilia*

**Tributi – Imposta comunale sugli immobili (ICI) – Imposta municipale propria (IMU) – Corresponsione sugli immobili strumentali all'attività di impresa – Preclusione della deduzione dell'ICI e indeducibilità dell'IMU ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).**

- Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), art. 5, comma 3; decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 14, comma 1.

## LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO DI REGGIO NELL'EMILIA

## SEZIONE 1

Riunita in udienza l'8 settembre 2025 alle ore 9,30 con la seguente composizione collegiale:

Bandini Ivano, Presidente e relatore;

Granato Pasquale, Giudice;

Romitelli Bruno, Giudice;

in data 8 settembre 2025 ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 54/2023 depositato il 17 febbraio 2023,

proposto da Coop Alleanza 3.0 S.c. - 03503411203 difeso da: Giovanni Panzera Da Empoli - PNZGNN78A18H224R, Livia Salvini - SLVLVI57H67H501M ed elettivamente domiciliato presso liviasalvini@ordineavvocatiroma.org

contro Ag. Entrate Direzione Provinciale Reggio Emilia - via Borsellino n. 32 - 42124 Reggio nell'Emilia (RE), elettivamente domiciliato presso dp.reggioemilia@pce.agenziaentrate.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

SILENZIORIFIUTO IRAP 2017

SILENZIORIFIUTO IRAP 2018

SILENZIORIFIUTO IRAP 2019

SILENZIORIFIUTO IRAP 2020

a seguito di discussione in pubblica udienza

## ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

*L'excursus del ricorso*

Coop. Alleanza 3.0 chiede la restituzione di una maggior IRAP versata, ma a suo dire, non dovuta per le annualità dal 2017 al 2020 assumendo che per un errore interpretativo della norma non ha imputato a deduzione dei costi l'IMU pagata per gli immobili di proprietà.

Tale errore è (stato) dipeso, e in questa sede è l'unica doglianza, dalla illegittimità della disposizione di legge ex art. 5, comma 3 decreto legislativo n. 446/1997, che impone (-va) l'indetraibilità dell'imposta municipale e di riflesso l'illegittimità del silenzio-rifiuto adottato dall'Agenzia delle entrate di Reggio Emilia.

Quindi, ri-sollecita questo Giudice Tributario a sospendere il giudizio e adire il Giudice delle Leggi affinché si giunga a dichiarare l'incostituzionalità della citata norma a causa della violazione degli articoli 3 e 53 della Carta costituzionale.

Contrastano tali articoli con gli articoli 5 ex decreto legislativo n. 446/97, istitutivo dell'Irap, e 14 ex decreto legislativo n. 23/2011 afferente al federalismo fiscale municipale.

Al riguardo, il primo articolo concerne i soggetti passivi dell'Imposta sulle attività produttiva mentre il secondo concerne l'imposta comunale in ragione della necessaria autonomia delle entrate dei Comuni.



La ricorrente riferisce che l'oggetto sociale, quello praticato essenzialmente, è rivolto al settore immobiliare — non residenziale — poiché proprietaria di cespiti adibiti a supermercati e ipermercati, non nell'ambito della mera gestione, bensì nella «gestione del portafoglio immobiliare...», nello sviluppo immobiliare dei punti vendita e nello svolgimento di servizi, di natura tecnica e amministrativa, del suddetto patrimonio immobiliare. Ne deriva, in quanto immobili strumentali, che la base imponibile IRAP, intesa quale valore della produzione netta (v. pag. 11 Ricorso), così e come stabilito nella differenza fra il valore e i costi della produzione di cui alle lettere *A*) e *B*) dell'art. 2425 Cc, non possa essere negativamente condizionata dalla non deducibilità dell'IMU versata, quest'ultima *alias* componente di costo.

Cosicché onde ambire, la ricorrente, all'obiettivo del rimborso di quell'IRAP incisa dalla indetraibilità (*recte*, indeducibilità) dell'IMU, ne delinea l'ipotesi della «non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale», cd. q.l.c., relativamente alle disposizioni *de quibus*.

La reputa fondata, nell'alveo del criterio costituzionale contenuto nell'art. 53 della Costituzione, poiché la [nuova] ricchezza prodotta, derivante dal valore aggiunto prodotto — ovvero il presupposto IRAP —, mal si concilia col principio di capacità contributiva nel caso di negazione della deduzione di costi inerenti all'esercizio dell'attività d'impresa.

Ed è il caso, sottolinea la ricorrente, della indetraibilità dell'IMU il cui costo è connesso all'utilizzo dei cespiti immobiliari, oltre che risultare un costo «inerente, necessitato e ... un fattore di produzione».

Vacilla la legittimità, altresì, dell'indeducibilità dell'imposta locale sul patrimonio rappresentando ciò una ingiustificata disparità di trattamento tra contribuenti, *ex art.* 3 della Costituzione: soggetti che hanno un medesimo elemento produttivo che si differenzia fra chi è proprietario dell'immobile strumentale all'attività e chi è solo possessore-locatario di uno stesso immobile.

Uguali fattori di valore della produzione ma diverso trattamento fiscale il che a significare la palese violazione del principio di uguaglianza.

La ricorrente ricorda i principi assunti da codesta Corte costituzionale con la nota pronuncia n. 262/2020 a mente della quale è stato dichiarato incostituzionale lo stesso art. 14 del decreto legislativo n. 23/2014, per l'anno 2012 e ai soli fini IRES, divenendo deducibile l'IMU afferente agli immobili strumentali.

I motivi della declaratoria di contrasto alla Costituzione provengono dal principio imprescindibile della determinazione del reddito d'impresa, quello di inerenza del costo da portare in deduzione.

Per coerenza del disegno impositivo, anche l'IRAP non può che favorire dello stesso procedimento interpretativo adottato per l'IRES.

In linea con i dettami summenzionati anche altri Giudici di merito hanno seguito l'odierna tesi della ricorrente la quale, a supporto delle proprie ragioni, cita la deducibilità dall'IRAP della TASI, pure essa imposta locale comunale, che colpisce [-iva] il possesso o detenzione di fabbricati.

Non solo le circostanze innanzi esposte inducono ad interrogare il Giudice delle leggi ma anche la rilevanza della q.l.c. annidandosi (v. pag. 18 ricorso, punti da 1 a 4) nel coacervo dell'impiego aziendale degli immobili strumentali assoggettati ad IMU, nella contabilizzazione nella voce apposita del conto economico così identificandosi, l'IMU, come un costo collegato strettamente alla generazione della base imponibile dell'IRAP della società.

La società ricorrente il ricorso domandando la sospensione del giudizio con contestuale trasmissione del fascicolo processuale a codesta Corte costituzionale affinché si dichiari rilevante e non manifestamente infondata la q.l.c. relativa alle norme più volte accennate.

Per l'effetto dichiararsi illegittimo il silenzio rifiuto opposto dall'Ufficio alla richiesta di rimborso della somma di euro 320.132,00 acclusi interessi, tempo per tempo; spese vinte.

Viene in giudizio l'Agenzia delle entrate di Reggio Emilia la quale si oppone alle tesi avversarie e conclude per il rigetto della remissione degli atti alla Consulta, per il rigetto del ricorso, per il riconoscimento della legittimità del proprio operato e vittoria delle spese di lite.

Le difese dell'Ufficio reggiano si enucleano nel richiamo all'intangibilità della indeducibilità dell'IMU dall'IRAP, a differenza della deducibilità temporalmente programmata della stessa imposta locale nella determinazione del reddito d'impresa.

Nel proseguire l'Ufficio contesta una «carezza descrittiva e probatoria si traduce in un difetto di motivazione sulla rilevanza della questione che, a sua volta, impedisce una compiuta valutazione di tale profilo da parte di codesto on. Collegio, fondamentale al fine di sostenere una eventuale rimessione degli atti alla Consulta». Che si evince in via probatoria dall'analisi del compendio immobiliare in atti fra i quali si rinvencono anche immobili non strumentali per natura ma di altra specie tale da non consentire un eventuale incidente di costituzionalità.

Aggiunge l'Ufficio che la ricorrente non evidenzia con chiarezza il dettaglio di riconciliazione, anno per anno, degli importi nel prospetto riportato con i diversi importi risultanti dagli FF24 e dalle dichiarazioni IRAP.



In ordine alla dedotta manifesta fondatezza della q.l.c., da parte della ricorrente, già la Corte costituzionale ha (aveva) espresso il proprio giudizio, con la sentenza n. 262/2020, nel confermare l'indeducibilità dell'IMU dall'IRAP.

La pronuncia della Consulta n. 171/2024 in risposta all'ordinanza n. 123/2024 della CGT di 1° grado di Reggio Emilia di remissione degli atti di causa.

Nel comunicato dell'ufficio stampa della Corte costituzionale del 29 ottobre 2024, «IMU sugli immobili strumentali: ribadita la non fondatezza della indeducibilità dall'IRAP», la Corte predetta ha escluso l'analogia della deducibilità IMU/IRES alla deducibilità IMU/IRAP, con ciò respingendo le posizioni dei Giudici di *merito in thema*.

Parimenti nessun fenomeno di doppia imposizione giuridica perché i presupposti IMU-IRAP sono diversi; non fondata, quanto all'ordinanza di questa CGT emiliana di 1° grado, è la accusata «indebita penalizzazione delle imprese che abbiano scelto di investire gli utili nell'acquisto della proprietà degli immobili strumentali» in rapporto alla tesi della ricorrente circa l'imprenditore che svolge la propria attività con beni immobili acquisiti in locazione.

La memoria del 28 luglio 2025 della ricorrente *post*-sentenza n. 171/2024 volta a rimodulare una ulteriore q.l.c. in base ad altri argomenti.

In tal senso, pur preso atto dalla ricorrente della sentenza n. 171/2024, insiste sulla remissione a codesta Corte costituzionale in virtù di altri elementi di diritto e di diverse prospettazioni motivazionali.

Si trovano indicate nell'«indice sommario», *infra* sintetizzati.

In primo luogo, la ricorrente si affida al richiamo del presupposto della base imponibile IRAP la quale, imposta, come tributo sul valore della produzione si applica con l'aggiunta dell'aggettivo «netta».

Tale non irrilevante significato conduce all'osservanza rigida e pacifica del calcolo dell'imposta regionale che si rinviene solo e soltanto attraverso l'operazione matematica di differenza tra il più volte detto valore della produzione e quei costi identificati nella normativa che nel sistema dell'IRES vengono denominati «costo del venduto», ma qui invece — dell'IRAP — nell'esistenza di spese necessarie, congiuntamente agli altri costi gestionali, alla produzione del valore netto senza le quali la non si otterrebbe e non la si individuerrebbe.

In secondo luogo, nuovamente allacciandosi alla detta pronuncia del 2024, la società contribuente adduce che «il legislatore ha l'onere di garantire la coerenza del sistema complessivo, specialmente all'atto della selezione dei singoli elementi chiamati a concorrere alla formazione della base imponibile IRAP», ovverossia una «coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico».

Perciò, la scelta del legislatore, quanto all'IRAP, è stata dettata dal criterio del valore della produzione netta la cui base imponibile soggiace al principio di sottrazione: componenti positivi generati dall'attività e costi della produzione imputati al similare conto economico in adesione all'art. 2425 Cc.

In merito alle voci escluse, in una porzione particolare, il più volte menzionato «valore della produzione netta» si differenzia dal criterio del calcolo dell'IRES e ciò consente di poter far assurgere all'IMU la caratteristica di un onere necessario (e complementare) per ottenere il valore produttivo dell'attività svolta, aggiunto, manifestativo della capacità contributiva.

In definitiva precisa che, assodato che l'IMU partecipa alla determinazione del valore della produzione netta, vietare la deducibilità dell'IMU porta con sé due ingiuste conseguenze: l'IRAP verrebbe applicata su un valore non realmente prodotto; violerebbe l'insegnamento del Giudice delle leggi in ordine alla cd. «coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico.»

Sotto altra angolazione, la difesa della ricorrente insiste sulla applicazione del concetto del principio di derivazione dell'imponibile, volto al calcolo dell'IRAP, da cui ne consegue che non vi sarebbe alcuna ragione per impedire la deducibilità dell'IMU dal momento che è proprio nell'ordine delle cose ovvero l'inserimento del costo sostenuto nella voce B14 del conto economico.

La giustificazione di detta circostanza poggia pure sul fatto, giuridicamente rilevato, che la deducibilità dell'IMU dall'IRAP è (era) stata prevista fino all'introduzione dell'art. 11-*bis* del decreto legislativo n. 446/1997.

La disposizione, di conseguenza, della legge n. 244/2007 — l'indeducibilità dell'ICI dall'IRAP — non è animata da alcuna finalità di tipo sistematico, anzi è (era) giustificata dal bilanciamento del decremento del gettito IRAP, quindi un [mero]calcolo ragionieristico.

Si evidenzia in tale quadro critico anche la legislativa manipolazione della coerenza interna del tributo allorché una voce del conto economico, quale l'IMU, venga esclusa dal valore della produzione.

E ciò oltretutto in disarmonia con la TASI che è (era) portata in deduzione fra i costi afferenti al calcolo della base IRAP, vieppiù basata — la TASI — sugli stessi presupposti dell'IMU.



La ricorrente conclude, con il richiamo alla sentenza della Consulta (n. 75/2025) qui utile alle istanze della predetta società contribuente, evocando l'*iter* temporale legislativo che ha portato via via alla totale deducibilità dell'IMU dall'IRES.

Al punto 1.4.2. della propria memoria, essa ricorrente ri-sintetizza gli aspetti di violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione nella ineducibilità dell'IMU dalla base imponibile IRAP.

Ritorna in ultimo sulla rilevanza della q.l.c. la quale si incentra sulla ineludibile decisione sulla legittimità del silenzio-rifiuto alla domanda di rimborso della maggiore IRAP, erroneamente versata, la cui fondatezza è strettamente dipendente dalla verifica dell'osservanza a Costituzione della ripetuta ineducibilità dell'IMU.

L'odierno provvedimento di sospensione del giudizio con l'intervento e il vaglio di codesta Corte costituzionale, e la rivisitazione dei dubbi sollevati dalla ricorrente in *subiecta materia*.

Non solo nella memoria della parte privata si rinvencono *nova reperta* a sostegno dell'istanza di remissione degli atti di questo giudizio a codesto Giudice costituzionale, pure dal *modus operandi* del legislatore laddove ha reso non deducibile dai costi per il calcolo della base imponibile, l'IMU pagata dalla ricorrente sui propri beni immobili ai sensi dell'art. 5 ex decreto legislativo n. 446/97, si ritraggono profili di una non larvata violazione di norme di rango costituzionale.

§1) Preliminare a quanto sopra e al contrasto con disposizioni di natura costituzionale, è la presenza o meno della rilevanza della q. incidentale di l.c. a cui, per quanto di ragione, avrebbe già dato, in via implicita, risposta codesta Corte costituzionale.

Infatti, come peraltro sottolinea la ricorrente in memoria e in merito a ciò la difesa erariale (*cf.* punto 9., sentenza Corte costituzionale n. 171/2024), giova rilevare che la ricorrente ha incardinato il ricorso, non avendo l'Ente finanziario reggiano proceduto al rimborso della maggior IRAP, derivata dall'IMU versata per immobili strumentali — e non, a dire dell'Ufficio «Prosperiano» —, oggetto dell'attività esercitata e svolta come da statuto sociale.

La ricca documentazione prodotta nell'impugnazione volge in tal senso (v. allegati nn. 3, 4 e 5 ricorso), verso la specificità del business della società, ovvero la gestione del patrimonio immobiliare di proprietà in senso lato e senza limiti, precipuamente con cessione in locazione di edifici ad uso commerciale — recte, supermercati *et similia* — e non di meno nella fornitura di servizi *extra* e connessi agli immobili.

È allora pacifico che si sia in presenza di una attività di impresa concreta, *tout court*, e con osservanza delle ordinarie regole del diritto societario e naturalmente tributario.

Pertanto, la richiesta di restituzione della predetta IRAP, come esposta in ricorso, ma negata dall'Agenzia delle entrate di Reggio Emilia, costituisce logico corollario del rapporto che corre fra la soluzione della questione e la definizione del giudizio in corso (*cf.* sentenza Corte costituzionale n. 13/1965); un legame di carattere obiettivo tra il giudizio di costituzionalità e quello principale, commisurato all'interesse dell'ordinamento di prevenire ogni possibilità che il giudice applichi nel processo principale una norma anticostituzionale; assai più chiaramente il presupposto necessario del giudizio *a quo* e con incidenza sulle norme cui il giudice è direttamente chiamato a dare applicazione (ibidem, ord. 282/1998).

In sintesi, il giudizio principale (di merito) di questo Giudice tributario — come già detto, cioè giudicare plausibile la restituzione della maggior IRAP versata — non può essere deciso senza attendere il responso del Giudice delle leggi qui interpellato.

È conclamata, dunque, l'effettiva interconnessione fra la risoluzione della q.l.c. e la definizione della causa fiscale decedenda.

§2) *Re melius perpensa*, questa CGT di Reggio Emilia nuovamente dubita della legittimità a Costituzione del combinato disposto del comma 3° dell'art. 5 del decreto IRAP, specificatamente l'inciso «l'imposta comunale sugli immobili di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e del comma 1° dell'art. 14 del decreto sulle disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale.

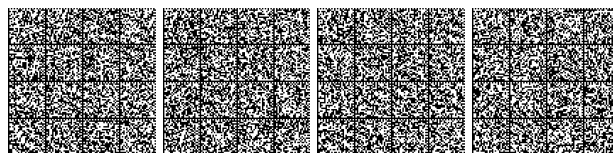
Le norme succitate appaiono in conflitto con l'art. 53 della Costituzione e, di conseguenza, si infrangono contro il principio della capacità contributiva.

Lo spunto per procedere correttamente con argomentazioni che siano prive di supporto descrittivo lo fornisce l'insegnamento di codesta Corte costituzionale con la pronuncia, sullo stesso tema in decisione, n. 21/2024 a cui *in parte qua* ci si riporta *per relationem*.

La ricorrente, con accuratezza, profila altri aspetti di possibile illegittimità costituzionale che questo Giudice condivide.

Al riguardo, questi ritiene che debba essere colmata la «carezza argomentativa dell'ordinanza di remissione» (precisamente come evocato dalla citata sentenza n. 21/2024, «non consentono di comprendere su quali ragioni si sostanzerebbe la citata rottura») e nello specifico *infra*.

Sul presupposto dell'IRAP, del resto anche stabilito da codesta Corte [*cf.* sentenza n. 156/2011], l'indice di capacità contributiva della succitata «nuova» imposta consta, quale fonte di ricchezza, nel valore aggiunto prodotto dalla attività autonomamente organizzata e colpendo un fatto economico espressione della capacità di contribuzione.



È per queste ragioni che si tratta di un tributo che scaturisce (dal valore sulla) dalla produzione imponibile, netta, da cui, per principio di inerenza, devono sottrarsi quei componenti negativi in assenza della sottrazione dei quali viene a mancare uno dei due cardini dell'IRAP.

Il padre dell'IRAP, all'art. 5 del decreto IRAP, per la natura particolare di imposizione, ha escluso da deduzione di alcune spese, di fatto e di diritto, non rientranti nell'alveo del presupposto d'imposta di cui all'art. 1 del menzionato decreto.

Si può, per effetto di quanto sopra, affermare che la non partecipazione al calcolo della base imponibile, dei costi come le elargizioni al comparto dipendente o para-dipendente, gli interessi, i compensi e gli utili, le perdite su crediti (oltre ad accantonamenti, alle svalutazioni, ai trasferimenti d'azienda), derivi proprio dalla volontà del legislatore di individuare un complesso reddituale, prima, ed impositivo, dopo, *sui generis* rispetto alla tipicità dell'IRES.

Se così è (stato) l'intendimento giuridico del legislatore, è indubbio che solo quei costi ben potevano, e dovevano, estromettersi dal conteggio della base imponibile e dalla genesi dell'IRAP.

Venendo all'IMU, resa non deducibile solo dall'anno d'imposta 2008, nel condividere la doglianza della ricorrente [cfr. pag. 13, propria memoria], in effetti l'intervento del legislatore per l'indeducibilità dell'IMU dall'IRAP «non è (stato) animato da alcuna finalità di tipo sistematico».

Nella relazione illustrativa governativa al disegno di legge finanziaria per il 2009, il Governo menziona soltanto la conferma dell'applicabilità dell'aliquota agevolata dell'IRAP per i settori agricoltura-pesca con la motivazione delle «difficoltà strutturali nell'ambito della politica agricola dell'UE».

La relazione del Senato della Repubblica, A.S. n. 1817 - Atti parlamentari - alla pag. 17, cita l'IRAP, quale tributo regionale, afferma lo sganciamento dall'IRES e dai collegamenti ad un diverso calcolo della base imponibile (...).

la revisione dell'IRAP deve essere inquadrata nel processo di progressiva trasformazione dell'imposta ... a tributo proprio delle regioni ...).

Tali auspici si sono riflettuti nella legge n. 244/2007 al cui comma 50, dell'art. 1 il relativo testo è (era): «Al fine di semplificare le regole di determinazione della base imponibile dell'imposta regionale sulle attività produttive e di separarne la disciplina applicativa e dichiarativa da quella concernente le imposte sul reddito, al decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446...».

Senonché il legislatore *ratione temporis* ha inserito l'indeducibilità dell'ICI, ora IMU, che, per un verso, non è mai stato oggetto di discussione del ddl-Finanziaria 2008 e nemmeno si correla con lo spirito di semplificazione innanzi detto; per altro verso, vero che si rimarca la diversità di impostazione del tributo dall'IRES ma vero pure che la razionalizzazione delle regole dell'IRAP non va a scardinare l'architettura della stessa IRAP ovvero l'individuazione del valore della produzione netta.

Pe coerenza interna del sistema IRAP, allora, l'IMU non può che rimanere un componente negativo, deducibile, da quei componenti positivi scaturiti dall'attività esercitata dalla ricorrente.

Rappresenta l'imposta municipale un vero e proprio ineludibile fattore di convergenza verso la produzione del valore aggiunto nella sua manifestazione di capacità contributiva.

E, indirettamente, anche a tutto voler concedere, il medesimo legislatore lo afferma allorché precisa e insiste sulla differente impostazione della base imponibile dell'IRES e dell'IRAP.

Due linguaggi diametralmente opposti e con risultati terminali distinti ma con altrettanto regole di calcolo fiscale della relativa base imponibile rigide e senza bisogno di interpretazioni giuridiche.

Il che a significare che se il legislatore nel tempo ha riconosciuto, appunto per coerenza con i principi della singola imposta, la deducibilità del costo dell'IMU dall'IRES, sussiste una sistemica ragione, pur sempre nella diversità del calcolo della base imponibile IRAP, di non sospettare l'illegittimità della indeducibilità dell'IMU pagata.

Sono condivisibili le tesi della ricorrente, fra l'altro, quanto al costo dell'IMU «...stante il principio di derivazione piena dell'imponibile dal risultato di bilancio del decreto IRAP, non v'è necessità di stabilire *expressis verbis* la deducibilità di un onere — qual è l'IMU — che deve essere classificato, in base a corretti principi contabili, in una voce di conto economico [i.e. la voce «B14-Oneri diversi di gestione»] rilevante ai fini della determinazione del valore della produzione netta di cui all'art. 5 del decreto IRAP.»

Ne consegue che l'indeducibilità dell'IMU dalla base imponibile IRAP non può essere giustificata neppure dall'assenza nel *corpus* del decreto IRAP di una norma analoga all'art. 99 del TUIR.



§3) Se la situazione di conflitto dell'inededucibilità dell'IMU dal calcolo della base imponibile con la violazione dell'art. 53 della Costituzione è posizionata nel ritenere non manifestamente infondata la q.l.c., il contrasto del *thema decidendum*, cioè l'esclusione del costo dell'IMU ex art. 5 decreto legislativo n. 446/97, si fa ancor più vigoroso se posto a confronto con l'art. 3 della Carta Costituzionale.

Esattamente, si tratta del principio di ragionevolezza e del correlato principio di proporzionalità che la norma, di preciso quella che ha incluso fra i costi non deducibili l'IMU, avrebbe disatteso ma soprattutto distorto dietro il paravento posto sull'altare [ai fini] della «semplificazione delle regole di determinazione della base imponibile dell'IRAP...»

Non vi è chi non pensi che il significato di «semplificare» consista nel vecchio concetto di «taglia-leggi» in base al quale dal compendio normativo si espunge ciò che il legislatore valuta impeditivo del raggiungimento dello scopo della legge.

Ergo, se l'obiettivo dell'IRAP convergesse nella direzione di individuazione del valore della produzione netta, non si sarebbe potuto (fors'anche, dovuto) aggiungere l'inciso «...; l'imposta comunale sugli immobili di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504; ...».

Non di rado il Giudice delle leggi ricorda che «il giudizio di ragionevolezza si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire» (v. Corte costituzionale n. 1130/1988).

È opinione di questo Giudice, ben chiare la inevitabile discrezionalità e la concomitante insindacabilità delle politiche e delle scelte del legislatore, che l'inededucibilità dell'IMU, e la sua esclusione dai componenti negativi, dalla base imponibile IRAP abbia oltrepassato i limiti della «proporzionalità, congruità, adeguatezza, eccessività e dell'equilibrio» del mezzo rispetto al fine perseguito». (in termini, Corte costituzionale n. 469/1991)

Non si ignora il *dictum* dell'art. 28 *ex lege* n. 87/1953, purtuttavia laddove il legislatore non fosse anch'esso sottoposto ad una sorta di contro-limite costituzionale interno, ogni disposizione di legge potrebbe riscontrarsi comunque legittima e senza alcun vaglio di costituzionalità.

Nella specie, l'inededucibilità dell'IMU, precipuamente per il carattere di costo afferente alla produzione netta, pacificamente risulta eccessiva, inadeguata e incoerente rispetto al calcolo della base imponibile, non pretermessa l'arbitrarietà della decisione del legislatore.

E non si fa riferimento alla differenza fra IRES e IRAP (già affrontata da codesta Corte costituzionale) e alla diversità di concetto sistematico tributario dell'IRAP, bensì all'equilibrio che deve naturalmente trovarsi fra le componenti positive e quelle negative.

Negare la deducibilità dell'IMU crea uno scompenso irragionevole che snatura, poi, il senso di equità fiscale destinato, quale che sia la ragione del legislatore (financo la facile giustificazione del pareggio di bilancio o del reperimento di risorse fiscali con conseguenti maggiori entrate), via via svilendo lo spirito di ogni impresa a non vedersi sempre più spesso ostaggio di contorsionismi contabili per i noti motivi di cassa.

Non appare superfluo rammentare che le prerogative di insindacabilità delle scelte legislative, tecniche o politiche, non sono scevre da possibili azioni limitative della Corte costituzionale nel caso in cui il parametro di giudizio si collochi nel quadro della ridetta arbitrarietà e della non ragionevolezza.

Nel contesto della presente controversia di cui alla non congetturata irragionevolezza, più volte enunciata, della ineducibilità dell'IMU dalla base imponibile IRAP, il grado di giudizio di costituzionalità non necessiterebbe di una disamina intensa oppure di una verifica sul bilanciamento degli interessi in gioco poiché l'allocazione del costo dell'imposta municipale è già di per sé stessa prevista dall'art. 5 del decreto IRAP: dalla lettera B) dell'art. 2425 Cc non viene espunto il punto 14) [oneri diversi di gestione] quale voce di tipo residuale, che si rivela assimilabile al punto 5), quale voce anch'essa residuale per «altri ricavi e proventi».

Il rapporto fiscale fra i componenti positivi e negativi succitati, richiamati dall'art. 5 innanzi detto, nel caso di mantenimento dell'inededucibilità dell'IRAP, subirebbe un ingiustificato squilibrio la cui conseguenza si manifesterebbe sia in quella di falsare il criterio di sottrazione, principio che codesta Corte ha precisato nella sentenza n. 171/2024, e sia in quella di contravvenire alla coerenza interna (*eadem* sentenza) nella determinazione della base imponibile.

*Ad adiuvandum*, se nel punto 5), secondo l'OIC 12, sono ricompresi «tutti i componenti positivi di reddito non finanziari riguardanti l'attività accessoria», con ciò onorando gli elementi della lett. A) dell'art. 2425 Cc, senza alcuna esclusione, a sua volta l'esclusione dell'IMU dagli oneri diversi di gestione dell'IMU, quali costi non iscrivibili nelle altre voci della classe B) [cfr: punto 84, OIC 12], si rifletterebbe in un irragionevole sbilancio dovuto a: ogni entrata, in ogni caso, concorre al valore positivo della produzione, inclusi anche fattori diversi dalla gestione caratteristica; mentre agli oneri di gestione non parteciperebbe l'IMU seppur spesa non principalmente accessoria ma strettamente connessa all'attività esercitata dalla ricorrente e concorrente al calcolo della base imponibile.



**Conclusioni dell'ordinanza**

Nutrendo, questo Giudice di merito, concrete perplessità sulla costituzionalità degli articoli 5, comma 3°, nella parte in cui viene preclusa la deduzione dell'imposta comunale sugli immobili di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, del decreto legislativo n. 446/1997 e art. 14 comma 1° nella parte in cui reca l'indeducibilità [dell'imposta municipale propria] dell'IMU, ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive, interroga la Corte di Piazza del Quirinale per le conseguenti determinazioni.

In relazione a quanto sopra, ne dichiara la rilevanza e la non manifesta infondatezza della presente, sollevata, questione di legittimità costituzionale per violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione Italiana con la sospensione dell'attuale giudizio e *acta subsequiva*.

*P. Q. M.*

*La Corte di Giustizia Tributaria di primo grado di Reggio Emilia dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale ricadente sugli articoli 5, comma 3°, nella parte in cui viene preclusa la deduzione dell'imposta comunale sugli immobili di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, del decreto legislativo n. 446/1997 e art. 14 comma 1°, nella parte in cui reca l'indeducibilità [dell'imposta municipale propria] dell'IMU, ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive, del decreto legislativo n. 23/2011, per la violazione, anche disgiunta, degli articoli 3 e 53 Costituzione.*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la contestuale sospensione dell'attuale giudizio di merito; ordina che la Segreteria della Corte di Giustizia di primo grado di Reggio Emilia notifichi la presente Ordinanza alle parti di causa e al Presidente del Consiglio dei ministri; dispone, altresì, che questa medesima venga comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.*

*Il Presidente e relatore: BANDINI*

26C00166

**N. 139**

*Ordinanza del 13 luglio 2026 del Tribunale di Perugia nel procedimento civile promosso da A. C. contro Ministero dell'interno*

**Responsabilità civile – Indennizzo in favore delle vittime di reati intenzionali violenti – Attuazione della direttiva 2004/80/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 – Riconoscimento, in caso di morte della vittima in conseguenza del reato, di un indennizzo in favore del coniuge superstite e dei figli, in mancanza del coniuge e dei figli spettanza dell'indennizzo ai genitori e, in loro mancanza, ai fratelli e alle sorelle conviventi e a carico al momento della commissione del delitto – Esclusione dagli aventi diritto all'indennizzo dei fratelli e delle sorelle della vittima quando sia presente un genitore e quando il fratello o la sorella sia convivente ma non a carico della vittima al momento della commissione del reato.**

- Legge 7 luglio 2016, n. 122 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2015-2016), art. 11 [, in particolare, comma 2-bis].

**TRIBUNALE CIVILE DI PERUGIA****SECONDA SEZIONE CIVILE**

Il giudice dott. Valerio d'Andria, letti gli atti di causa;

Sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 7 luglio 2026 ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale di questione di legittimità costituzionale - articoli 23 e seguenti della legge n. 87/1953.



## PREMESSA

A... C... agisce in giudizio nei confronti del Ministero dell'interno per vedersi riconosciuto il diritto all'indennizzo previsto dall'art. 11 della legge n. 122 del 7 luglio 2016 per le vittime di reati violenti.

In sede di memorie autorizzate *ex 281-duodecies*, comma 4, del codice di procedura civile, il ricorrente, tra l'altro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge n. 122/2016, tema su cui il ministero resistente ha interloquito concludendo nel senso della manifesta infondatezza della questione.

All'udienza del 7 luglio 2026, le parti hanno discusso oralmente e hanno precisato le conclusioni. Il giudice, a scioglimento della riserva, ha depositato la presente ordinanza.

## RILEVANZA DELLA QUESTIONE

1. A... C... è il fratello, per parte di madre, di O... S..., ucciso il ..., all'età di 17 anni, da P... C..., padre del ricorrente.

La vicenda è stata oggetto della sentenza oramai definitiva emessa dal Tribunale di Terni il 31 gennaio 2014 con la quale P... C... è stato condannato per omicidio volontario alla pena di anni trenta di reclusione, oltre che al risarcimento dei danni subiti, tra l'altro, da A... C..., in qualità di fratello della vittima, liquidati a titolo di provvisorio per il danno non patrimoniale in euro 50.000,00.

2. Il ricorrente, insieme a sua madre, ha agito in sede esecutiva nei confronti dell'autore del delitto per ottenere le somme liquidate a titolo di risarcimento del danno, ma dal progetto di distribuzione, depositato in atti e approvato il 26 luglio 2023 all'esito del procedimento di pignoramento immobiliare, emerge che nulla è stato riconosciuto in suo favore in ragione della presenza di un creditore ipotecario (la circostanza dell'inutile esperimento dell'azione esecutiva è rappresentata, inoltre, anche negli atti con cui la prefettura ha istruito il procedimento).

Sia la madre di O... S..., sia il ricorrente A... C... con istanza del 10 agosto 2023 hanno chiesto, dunque, il riconoscimento dell'indennizzo previsto dall'art. 11 della legge n. 122 del 7 luglio 2016 in favore delle vittime di reati violenti.

Solo la richiesta della madre è stata però accolta - nella misura di euro 50.000,00 - , mentre la domanda di A... C... è stata rigettata con provvedimento del Comitato di solidarietà delle vittime dei reati intenzionali violenti del 1° agosto 2024: nel provvedimento si fa riferimento al disposto dell'art. 11, comma 2-*bis*, della legge citata secondo cui il riconoscimento dell'indennizzo in favore del fratello della vittima di omicidio è subordinato all'ipotesi in cui non siano presenti altri parenti e congiunti e in particolare, per quanto qui interessa, non vi siano i genitori della vittima.

## NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELLA QUESTIONE

1. Si dubita della legittimità costituzionale dell'art. 11 legge n. 122 del 2016 in relazione all'art. 117 della Costituzione.

L'art. 11, comma 2-*bis*, della legge n. 122 del 2016 prevede che in relazione al delitto di omicidio sia riconosciuto un indennizzo in favore del coniuge superstite e dei figli e che in mancanza del coniuge e dei figli, l'indennizzo spetti ai genitori e, infine, solo in caso di mancanza dei genitori, «ai fratelli e alle sorelle conviventi e a carico al momento della commissione del delitto».

La legge esclude, dunque, il riconoscimento dell'indennizzo in favore del fratello, pur convivente, quando, come nell'ipotesi che qui rileva, sia presente un genitore della vittima (in questo caso la madre di O... S...) e, inoltre, - sempre come nel caso del ricorrente - quando il fratello non sia a carico della vittima al momento della commissione del delitto.

2. Ciò posto, l'art. 11 della legge n. 122 del 2016, come reso esplicito dalla stessa titolazione, è stato introdotto in attuazione della direttiva europea n. 80 del 2004.

L'art. 12, paragrafo 2, della direttiva citata prevede, infatti, l'obbligo per gli Stati membri di introdurre «un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisca un indennizzo equo ed adeguato delle vittime».



La questione della conformità al diritto unionale delle disposizioni interne e, dunque, dell'art. 11 legge n. 122 del 2016 è già stata sottoposta, con rinvio pregiudiziale *ex art.* 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alla Corte di Giustizia europea, sollecitata dal giudice comune ad interpretare la direttiva e a valutare la conformità con il diritto europeo di una disciplina, come quella nazionale, che pone, come visto, alcune importanti restrizioni all'accesso all'indennizzo.

In primo luogo, con la pronuncia del 16 luglio 2020 (C-129/19) la Corte di Giustizia ha stabilito che «l'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80 dev'essere interpretato nel senso che un indennizzo forfettario concesso alle vittime di violenza sessuale sulla base di un sistema nazionale di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti non può essere qualificato come «equo ed adeguato», ai sensi di tale disposizione, qualora sia fissato senza tenere conto della gravità delle conseguenze del reato per le vittime, e non rappresenti quindi un appropriato contributo al ristoro del danno materiale e morale subito».

Più recentemente, e in un'ipotesi perfettamente sovrapponibile al caso qui in esame, la Corte di Giustizia con l'ordinanza del 2 maggio 2025 (C-640/24) ha ulteriormente chiarito che la direttiva sopra richiamata osta ad «una normativa di uno Stato membro che preveda un sistema di indennizzo per i reati intenzionali violenti che, in caso di omicidio, subordina il diritto all'indennizzo dei fratelli e delle sorelle della persona deceduta alla mancanza di un coniuge superstite».

Infine, va richiamata la pronuncia del 2 ottobre 2025 (C-284/24) con cui la Corte di Giustizia - chiamata a pronunciarsi, questa volta, su un quesito formulato con riferimento alla disciplina irlandese - ha affermato che «l'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato, dev'essere interpretato nel senso che esso osta a un sistema nazionale di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti che, per principio, escluda, per quanto riguarda il danno morale, qualsiasi indennizzo per il dolore e la sofferenza patiti da tali vittime. Nonostante la necessità di garantire la sostenibilità finanziaria dei sistemi nazionali di indennizzo, di modo che gli Stati membri non devono necessariamente prevedere un ristoro completo del danno materiale e morale subito da tali vittime, un indennizzo equo ed adeguato, ai sensi di tale disposizione, richiede, in sede di determinazione di un siffatto indennizzo, di tener conto della gravità delle conseguenze, in capo alle vittime, dei reati perpetrati, nonché del risarcimento che tali vittime possono ottenere a titolo della responsabilità da fatto illecito dell'autore del reato».

3. Tenuto conto delle pronunce rese dalla Corte di Giustizia, emergono, dunque, profili di illegittimità della disciplina nazionale, tutti rilevanti nel caso di specie.

E, infatti, sulla base dell'art. 11, comma 2-*bis*, legge citata, A... C... non è legittimato a richiedere l'indennizzo sia perché egli non era a carico della vittima del delitto di omicidio, sia perché nel nucleo familiare della vittima è presente la madre della vittima a cui il beneficio deve essere riservato per intero.

Il sistema legislativo nazionale, dunque, non riconosce alcun indennizzo al ricorrente nonostante il legame parentale molto stretto con la vittima e nonostante egli abbia riportato gravi danni non patrimoniali, già riconosciuti in sede penale.

Tale diniego di tutela appare, dunque, in contrasto con l'art. 12 della direttiva n. 80 del 2004, così come interpretato dalla Corte di Giustizia perché, in presenza della madre della vittima deceduta in conseguenza del reato, non riconosce al fratello della vittima un «indennizzo equo ed adeguato», impedendo, inoltre, anche in caso di assenza dei genitori della vittima, di valorizzare il danno, anche non patrimoniale, subito dal fratello, solo perché costui non era a carico del parente deceduto al momento dell'omicidio.

4. Va, poi, evidenziato che la direttiva n. 80 del 2004 non presenta i caratteri dell'atto *self-executing*.

E, infatti, la direttiva si limita a dettare una disposizione di carattere generale che non può essere attuata in assenza di una disciplina di dettaglio che identifichi gli aventi diritto, i criteri e la misura dell'indennizzo (si rimanda in proposito alle autorevoli osservazioni della Corte di cassazione nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale n. 25872 del 27 settembre 2024).

Si aggiunge che un'interpretazione conforme al diritto europeo non può neanche essere assicurata impiegando direttamente i criteri di determinazione dell'indennizzo dettati con il decreto ministeriale 22 novembre 2019 (in questo senso, invece, si è orientato recentemente il Tribunale di Venezia con la sentenza n. 3308 del 10 marzo 2026).

E, infatti, se è vero che tale normativa regolamentare potrebbe fornire utili parametri per la valutazione equitativa volta alla determinazione dell'indennizzo nel caso di specie, resta il fatto, però, che attualmente la fonte primaria, in quanto nega in maniera chiara ed insuperabile la legittimazione del sig. C..., costituisce un ostacolo insormontabile ad un tale percorso interpretativo.



5. Ne discende, dunque, la necessità di sollevare dinanzi alla Corte costituzionale la questione della legittimità dell'art. 11 della legge citata in relazione al parametro di cui all'art. 117 della Costituzione, norma che impegna lo Stato italiano al rispetto dei vincoli dell'ordinamento comunitario.

E, infatti, solo in ipotesi di norma europea dotata di effetto diretto il giudice comune può risolvere direttamente il contrasto con il diritto dell'Unione europea.

In caso, invece, di «contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta - contrasto accertato eventualmente mediante ricorso alla Corte di giustizia - e nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, il giudice comune deve sollevare la questione di legittimità costituzionale», spettando al giudice delle leggi valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario (così, sentenza Corte costituzionale n. 269 del 2017).

*P. Q. M.*

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

*Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge n. 122 del 2016, per contrasto con l'art. 117 della Costituzione;*

*Sospende il giudizio in corso e dispone la trasmissione degli atti dello stesso alla Corte costituzionale;*

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata a cura della cancelleria al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.*

Perugia, 10 luglio 2026.

*Il giudice: D'ANDRIA*

26C00167

N. 140

*Ordinanza del 20 luglio 2026 del Tribunale di Perugia nel procedimento civile promosso da B.A. G. contro D. S.*

**Processo civile – Responsabilità aggravata della parte soccombente che ha agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave – Condanna in solido del difensore nel caso in cui abbia promosso un'azione inammissibile o manifestamente infondata ovvero abbia persistito nell'azione con coscienza della pretestuosità dell'iniziativa giudiziaria o per contrarietà alla giurisprudenza consolidata – Omessa previsione.**

– Codice di procedura civile, art. 96.

## TRIBUNALE ORDINARIO DI PERUGIA

### SEZIONE PRIMA CIVILE

Nella causa civile iscritta al n. R.G. 978/2026 promossa da:

G. B.A. per il figlio minore... - attrice;

contro S. D. - convenuto;

Il giudice onorario Vincenzo Massimiliano Di Fiore ha pronunciato la seguente ordinanza,

Rilevato che



con atto di citazione la parte attrice, in qualità di esercente la responsabilità genitoriale sul figlio minore, ha formulato le seguenti domande: «accertata e dichiarata l'esclusiva responsabilità nella causazione delle lesioni subite dal minore a seguito dell'aggressione avvenuta in data... per tutte le ragioni esposte in narrativa, condannare parte convenuta al pagamento della somma di euro 24.658,87 già detratto l'acconto di euro 4.000,00, ovvero della somma minore o maggiore ritenuta di giustizia ad istruttoria esperita. Vinte le spese»;

con tempestiva comparsa costitutiva del 18 maggio 2026, il convenuto ha contestato la domanda attorea ed ha formulato le seguenti richieste: «respingere la domanda attorea e comunque dichiarare congruo e soddisfacitivo l'importo versato in sede stragiudiziale. In subordine, nella denegata ipotesi di accoglimento, anche parziale, della pretesa attrice, accertato il concorso di colpa del minore nella produzione dell'evento dannoso e accertata la reale entità dei danni subiti dal medesimo ridurre proporzionalmente l'importo risarcitorio richiesto, ai sensi dell'art. 1227 del codice civile e comunque previa decurtazione delle somme già versate dal convenuto e rivalutate alla data della sentenza. In ogni caso, condannare inoltre la parte attrice, esercente la responsabilità genitoriale sul minore, alla restituzione delle somme versate dal convenuto laddove venga accertato che non erano dovute, ovvero dovute in misura minore. In ogni caso, con vittoria di spese, competenze ed onorari del procedimento, oltre alla condanna del minore, ex art. 96 c.p.c., ad un equo risarcimento del danno per aver agito in giudizio con mala fede»..

Le parti hanno depositato le memorie integrative svolgendo, in pieno contraddittorio, le rispettive difese.

Con l'odierna ordinanza questo giudice onorario ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 96 c.p.c. per contrasto con gli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione nella parte in cui tale norma non prevede quanto segue:

«il giudice può pronunciare condanna in solido con la parte nel caso in cui il difensore abbia promosso un'azione inammissibile o manifestamente infondata ovvero abbia persistito nell'azione con coscienza della pretestuosità dell'iniziativa giudiziaria o per contrarietà alla giurisprudenza consolidata».

#### RILEVANZA DELLA QUESTIONE

La rilevanza della questione esprime il rapporto intercorrente fra la soluzione della questione e la definizione del giudizio in corso (Corte costituzionale n. 13/1965). Il presupposto della rilevanza della questione è, dunque, evidente in base alle seguenti argomentazioni:

il nesso di pregiudizialità tra il giudizio principale e il giudizio costituzionale implica che la norma censurata debba necessariamente essere applicata nel pendente procedimento e che l'eventuale illegittimità della stessa incida sul procedimento principale in ragione della specifica domanda del convenuto afferente alla «condanna del minore, ex art. 96 c.p.c., ad un equo risarcimento del danno per aver agito in giudizio con mala fede» (Corte costituzionale n. 91/2013; red. Cartabia); la questione richiama alla mente il concetto di «*safeguarding*» per i soggetti deboli, benché le ragioni esplicitate nella odierna ordinanza risultino pienamente estensibili in favore di chiunque;

la disposizione denunciata è, dunque, necessaria per risolvere la domanda prospettata dal convenuto, ex art. 96 c.p.c., con le dovute implicazioni concernenti il primo filtro valutativo del difensore (Corte costituzionale n. 108/1995);

sussiste «l'esigenza minima, ma inderogabile, che la questione abbia come riferimento la portata della disposizione di legge ex art. 96 c.p.c. della quale questo giudice onorario è tenuto, in qualsiasi modo, direttamente o indirettamente, a fare applicazione nel processo in epigrafe (Corte costituzionale n. 142/1968; n. 216/1993; ordinanza n. 23/2004);

una eventuale sentenza additiva di accoglimento da parte della Corte costituzionale è in grado di spiegare un'influenza diretta sul processo principale (Corte costituzionale nn. 92/2013 e 111/1977), provocando un netto cambiamento del quadro normativo assunto dal Giudice *a quo* (Corte costituzionale n. 390/1996);

la questione è rilevante giacché la mancata previsione della condanna ex art. 96 c.p.c. in solido con il difensore contrasta con il disposto di cui all'art. 111 della Costituzione secondo cui «Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità davanti a un giudice terzo e imparziale» e con l'art. 6, comma 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella parte in cui si afferma che «Ogni persona ha diritto a che la causa sia esaminata equamente».

Il concetto di Giusto processo ex art. 6 CEDU e art. 47 Carta dei diritti fondamentali UE è correlato ai principi della Corte EDU e della CGUE che garantiscono il diritto di accesso dinanzi al giudice ed il diritto di difesa. La sanzione per l'artificiosa evocazione in giudizio di una parte non deve comprimere eccessivamente il diritto alla difesa, ma serve a bilanciarlo con l'esigenza di evitare l'abuso del processo e di tutelare la controparte che subisce la condotta artificiosa della opposta difesa.



La non manifesta infondatezza della questione s'incunea nel dubbio assertivo tale da rendere *ictu oculi* evidente, serio e attendibile l'intervento richiesto per lesione sia della «condizione di parità» sottesa dall'art. 111 della Costituzione che del principio di «equo esame della causa» imposto dall'art. 6, comma 2 della CEDU.

La condizione di parità è lesa, al pari dell'equo esame della causa, per violazione dell'art. 24 della Costituzione giacché tale norma garantisce il mero «diritto alla difesa» non già la sua «Giuridica insostenibilità» che si verifica tutte le volte in cui le azioni risultano attivate dal difensore nonostante la inammissibilità o la manifesta infondatezza ovvero nei casi in cui il procuratore alle liti abbia attivato il giudizio civile con coscienza della pretestuosità dell'iniziativa giudiziaria o per contrarietà al diritto vivente e/o alla giurisprudenza consolidata.

La difesa è sempre in grado di evitare a priori la lite giacché solo al difensore compete il preliminare «primo filtro valutativo» della causa civile (v. Cass. 15209/18).

Le evidenti distorsioni sono tangibili:

le suesposte condotte processuali generano sviamento del sistema giurisdizionale rispetto agli scopi istituzionali, in tal guisa, provocando un ingiustificato incremento del contenzioso civile che impedisce ed ostacola la ragionevole durata degli altri procedimenti pendenti con grave disequilibrio per il corretto impiego di tutte le risorse inutilmente distolte in spregio al buon andamento della Giustizia e a discapito della controparte privata.

La questione della rilevanza della questione di illegittimità costituzionale riflette il principio enunciato dalla Cassazione secondo cui il «primo filtro valutativo» rispetto alle azioni ed ai rimedi da promuovere è affidato alla prudenza del difensore coniugata con il principio di responsabilità delle parti. A ben vedere, il fine assolutamente condivisibile, è semplicemente quello «di evitare la dispersione delle risorse per la giurisdizione e consentire quindi l'accesso alla tutela giudiziaria dei soggetti meritevoli» (v. Cass. 15209/18).

Il difensore non deve mai garantire la parte, ma deve osservare i principi sottesi dall'art. 88 c.p.c. che impongono al procuratore alle liti il preventivo «*screening*» circa la inammissibilità e la manifesta infondatezza della domanda evitando di persistere con coscienza della pretestuosità dell'iniziativa giudiziaria per l'evidente contrarietà alla giurisprudenza consolidata. L'abuso della «*Potestas Agendi*» rappresenta, oggi, il limite che giustifica l'adozione di misure rimediali ben distinte dalla portata dell'art. 24 della Costituzione: l'illecita condotta del procuratore alle liti per la pretestuosità dell'azione, per contrarietà al diritto vivente, per manifesta inconsistenza giuridica o per evidente strumentalità ed artificiosità dell'azione civile promossa nuoce alla «ratio» di cui al Giusto processo ex art. 111 della Costituzione viola, altresì, gli articoli 3 e 24 della Costituzione e si pone in aperto contrasto con l'art. 6, comma 2 della CEDU.

Tale condotta violativa, altresì, dei principi sottesi dall'art. 88 c.p.c. è totalmente disgregante del Sistema Giustizia ed incide visibilmente sulla economia processuale.

Sul punto che precede rileva, pertanto, l'esigenza pubblicistica di impedire al difensore di utilizzare la lite per fini diversi da quelli per i quali essa è stata preordinata dal Legislatore costituzionale.

Ed è proprio nell'ambito della sanzione pubblicistica di cui al comma terzo dell'art. 96 c.p.c. (cd. *punitive damages*) che si colloca l'intervento costituzionale additivo sotteso dall'odierno provvedimento volto, in particolare, ad ampliare il concetto di «giustizia sociale consapevole» il cui contenuto esula dalla responsabilità professionale e s'impernia, invece, nell'evidenza per la quale il difensore è aprioristicamente tenuto (v. Cass. 15209/18) a valutare, *ex ante* e non già *ex post*, tutte le plausibili ragioni per scongiurare l'inammissibilità o la manifesta infondatezza della domanda nell'interesse superiore della Giustizia cioè nell'interesse del Bene comune così come previsto dall'art. 71, comma primo del Codice Deontologico Forense.

Un profilo di ulteriore rilevanza discende, altresì, dalla duplice argomentazione data dalla giurisprudenza di legittimità secondo cui, a fronte della inammissibilità del ricorso in quanto «incoerente nei contenuti ed oscuro nella forma» è stata pronunciata condanna d'ufficio della parte ricorrente a pagare in favore del convenuto una somma stabilita in via equitativa secondo il dettato dell'art. 96, comma 3 c.p.c. (Cass. n. 12111/25). Il disequilibrio è evidente giacché manca la previsione all'interno dell'art. 96 c.p.c. di una specifica facoltà riservata al giudice di condannare il difensore in solido con la parte per i casi di manifesta inammissibilità o infondatezza ovvero nel caso in cui il procuratore alle liti abbia persistito nell'azione con coscienza della pretestuosità dell'iniziativa giudiziaria o per contrarietà alla giurisprudenza consolidata senza che ciò possa rappresentare un aprioristico impedimento all'esercizio difensivo ex art. 24 della Costituzione rispetto al quale tale inciso rappresenterebbe, invece, il suo esplicito rafforzamento attuativo.

La rilevanza, come la non manifesta infondatezza della questione sollevata, non attengono, infatti, alla certezza della incostituzionalità della norma, bensì alla perplessità attendibile e non palesemente infondata dell'intervento additivo richiesto in riferimento, *in parte qua*, all'art. 96 c.p.c.

La violazione dell'art. 3 della Costituzione è resa evidente dalla macroscopica lesione della «condizione di parità tra i contendenti» di cui all'art. 111 della Costituzione in tutti i casi in cui le iniziative giudiziali confliggono manifestamente con le esigenze di concreta efficienza del processo civile.



Il Legislatore ha già avuto modo di avvedersi del rilievo che precede giusta delega legislativa conferita al Governo dal collegato alla Legge di stabilità nell'anno 2014 ed approvata dal Consiglio dei ministri in data 17 dicembre 2013. Con tale atto, il Legislatore ha preso coscienza della portata del problema auspicando in concreto l'individuazione di nuove e ulteriori disposizioni «per l'efficienza del processo civile» e tra di esse, nel novero dei principi espressi dall'art. 2, ha indicato le «misure per la maggiore efficienza del processo di cognizione» di cui alla lett. *f*) con cui è stato espressamente richiesto al Legislatore delegato di «prevedere quando, nei casi di condanna a norma dell'art. 96 del codice di procedura civile, il difensore sia responsabile in solido con la parte».

Se, per un verso, la riserva di legge in materia di risarcimento dei danni è dettata dall'art. 23 della Costituzione, per un altro verso, i contenuti dell'odierno rilievo sottendono la macroscopica rilevanza della incostituzionalità, *in parte qua*, dell'art. 96 c.p.c. per contrasto evidente con le prerogative dettate dal Legislatore costituzionale agli articoli 3-24 e 111 della Costituzione.

L'intervento pubblicistico incide sulla coscienza responsabile del difensore volta ad evitare domande inammissibili e manifestamente infondate soprattutto nei casi nei quali il difensore abbia persistito nel proseguire la lite omettendo ogni sforzo interpretativo, deduttivo e argomentativo in base al diritto vivente e alla concorde giurisprudenza.

Non c'è chi non veda nell'attuale panorama giurisprudenziale la estemporanea soluzione, talvolta adottata dai tribunali di merito e censurata dal giudice di legittimità nei casi nei quali è stato chiamato a pronunciarsi sull'esatta portata e sui limiti del diverso art. 94 c.p.c.

La Corte Suprema ha ribadito che la condanna alle spese processuali va pronunciata nei confronti della parte soccombente. È ammessa la condanna alle spese nei confronti del difensore solo se ha agito quale rappresentante processuale di un altro soggetto senza essere investito del relativo potere (Cass. 16622/22; Cass. 10332/14 e Cass. 27941/05). Il contenuto anfibologico dell'attuale previsione di cui all'art. 96 c.p.c. dà luogo, pertanto, ad un necessario rafforzamento del suo inciso mediante il prospettato intervento additivo.

Le argomentazioni che precedono, unitariamente intese, rendono evidente la sussistenza della non manifesta infondatezza della questione giacché l'evidenza del dubbio di costituzionalità dell'attuale previsione dell'art. 96 c.p.c. sorregge e giustifica il contenuto integrale dei motivi di cui alla odierna ordinanza ai fini della auspicata sentenza additiva della Corte costituzionale. Le incongruità della disposizione esaminata, peraltro, suffragate dalla concorde *communis opinio*, rendono necessario un intervento additivo di principio finalizzato a porre definitivo rimedio alle gravi disfunzioni processuali e sostanziali di rilievo costituzionale.

*P. Q. M.*

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

*dà atto che il giudizio in epigrafe non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, peraltro, non manifestamente infondata per l'evidente dubbio assertivo afferente alla costituzionalità della disposizione in esame;*

*individua nell'art. 96 c.p.c. la disposizione di legge viziata da illegittimità costituzionale nella parte in cui non dispone che «il giudice può pronunciare condanna in solido con la parte nel caso in cui il difensore abbia promosso un'azione inammissibile o manifestamente infondata ovvero abbia persistito nell'azione con coscienza della pretestuosità dell'iniziativa giudiziaria o per contrarietà alla giurisprudenza consolidata»;*

*dà atto delle su esposte argomentazioni e, in via consequenziale, rileva che le disposizioni che si assumono violate riguardano gli articoli 3-24 e 111 della Costituzione e, per l'effetto;*

*sospende il procedimento civile in epigrafe;*

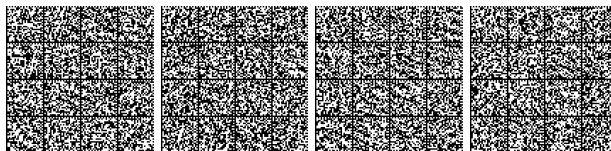
*dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*ordina che a cura della Cancelleria l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata alle parti in causa ed al Pubblico Ministero in sede, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*dispone la comunicazione a cura del Cancelliere anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Perugia, 20 luglio 2026

*Il Giudice onorario: DI FIORE*



## N. 141

*Ordinanza del 4 maggio 2026 della Corte d'appello di Bari nel procedimento penale a carico di A. L.*

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

- Codice di procedura penale, art. 593, comma 2, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera *p*), della legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare).

## CORTE DI APPELLO DI BARI

## I SEZIONE PENALE

La Corte di appello di Bari, in persona dei magistrati:

dott. Rita Pasqualina Curci - Presidente est.

dott. Paola Buccelli - Consigliere

dott. Maria Camodeca - Consigliere

letti gli atti del procedimento sopra emarginato, relativi all'appello proposto dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Trani avverso la sentenza del Tribunale di Trani del 21 febbraio 2025, che ha assolto L... A..., n.... a... il..., dal delitto di cui all'art. 385 del codice penale allo stesso ascritto, per particolare tenuità del fatto, ex art. 385 c.p., fatto commesso in... il...

## OSSERVA:

1. Con l'atto di appello il Procuratore della Repubblica di Trani contesta la contraddittoria, se non apparente, motivazione della sentenza di primo grado, che nulla preciserebbe in merito all'*iter* logico che avrebbe indotto il giudice a ritenere il fatto di particolare tenuità, evidenziando che nel caso di specie, in ragione della non esiguità del pericolo, anche in considerazione della condotta susseguente al delitto, l'offesa non risulterebbe di particolare tenuità, sussistendo, peraltro, l'elemento ostativo della abitudine della condotta.

1.1. Nel proporre il gravame, il Procuratore della Repubblica ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 593, comma 2, codice di procedura penale come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera *p*), della legge 9 agosto 2024, n. 114, nella parte in cui prevede che il pubblico ministero non può appellare contro le sentenze di proscioglimento per i reati di cui all'art. 550, commi 1 e 2, c.p.p.

Ad avviso dell'appellante, la disposizione si porrebbe in contrasto con gli articoli 3 e 11 Cost., per ragioni analoghe a quelle indicate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 26 del 2007 e in quella n. 34 del 2020.

Ricorda, quindi, che con la prima delle menzionate sentenze la Corte ha dichiarato incostituzionale le modifiche al potere di appello del P.M., ritenendole in contrasto con l'art. 111, comma 2, Cost e con il principio della parità delle parti. Dopo aver ribadito il proprio costante orientamento secondo il quale il principio di parità tra accusa e difesa non comporta una perfetta identità dei poteri processuali tra pubblico ministero e imputato, ma si traduce nella necessità che eventuali differenze non debbano nell'irragionevolezza, la Corte ha affermato che, pur non essendo costituzionalmente garantito alle parti un doppio grado di giurisdizione di merito e pur non essendo riconducibile al principio di obbligatorietà dell'azione penale il potere di impugnazione del pubblico ministero, l'impossibilità per la Pubblica accusa di proporre appello contro le sentenze di assoluzione (salvo che in casi sporadici) costituiva una soluzione priva di adeguatezza e proporzionalità in quanto lo privava del potere di dolersi nel merito di una pronuncia rispetto alla quale risultava totalmente soccombente. Laddove, per converso, l'imputato, in maniera totalmente asimmetrica non subiva limiti alla possibilità di sindacare in secondo grado le decisioni di condanna.

Precisa l'appellante che con la sentenza n. 34/2020, con la quale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 593 del codice di procedura penale, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 6 febbraio 2018, n. 11, la Corte ha ribadito che la disparità di trattamento tra accusa e difesa deve



risultare giustificata, nei termini di adeguatezza e proporzionalità, sia dalla peculiare posizione istituzionale del pubblico ministero *dominus* della fase delle indagini, sia da esigenze connesse alla corretta, amministrazione della giustizia, avendo invece, la novella dell'art. 593 codice di procedura penale creato una nuova disparità non solo tra pubblica accusa e imputato, ma anche tra il primo e altre parti processuali, quale la parte civile, questa mantenendo la facoltà di proporre l'impugnazione avverso le sentenze di proscioglimento, anche se limitatamente ai soli capi civili della sentenza.

La modifica dell'art. 593 codice di procedura penale avrebbe, a parere dell'appellante, svuotando il potere di impugnare del pubblico ministero per una intera categoria di reati, individuati nel catalogo di cui all'art. 550 c.p.p., leso il principio di parità delle parti nella fase dell'impugnazione, oltre un vaglio di ragionevolezza, tanto più che con la cd. legge Cartabia si è notevolmente esteso il novero dei reati di competenza del tribunale in composizione monocratica, includendo delitti più severamente puniti, la cui pena è superiore ai quattro anni e che coinvolgono valori di primario rilievo costituzionale.

Si aggiunge che anche considerando il criterio della pena (delitti puniti con la pena della reclusione non superiore nel massimo a quattro anni), la limitazione del potere di impugnazione da parte del P. M. sarebbe irrazionale in quanto depaupererebbe magistrato requirente, garante di interessi superindividuali, dal potere di proporre doglianze di merito contro le sentenze di proscioglimento anche con riferimento a reati che ledono interessi pubblici (così in materia di violazioni in materia di assetto urbanistico e dell'ambiente).

2. Con atto depositato in data 8 aprile 2025, il difensore dell'imputato propone appello incidentale con cui, nel censurare le doglianze mosse dal pubblico ministero appellante avverso la sentenza di primo grado, deduce la manifesta infondatezza della sollevata questione di illegittimità costituzionale, rispondendo la soppressione del potere di appello del pubblico ministero per i reati di cui all'art. 550 codice di procedura penale ad un'esigenza di deflazione processuale e razionalizzazione del sistema delle impugnazioni, coerente con l'obiettivo di concentrare le risorse giudiziarie su procedimenti di maggiore gravità. La circostanza che alcuni dei reati di cui all'art. 550 codice di procedura penale presenti un certo grado offensività sociale non incide sulla legittimità della norma, atteso che il legislatore ha ritenuto di regolare l'impugnazione in base alla natura procedurale del rito e non alla gravità astratta del reato.

Si aggiunge che l'art. 111, comma 2, Cost., pur garantendo la parità delle parti nel processo, non imporrebbe una perfetta equivalenza tra i poteri di impugnazione del pubblico ministero e dell'imputato, secondo il costante insegnamento della giurisprudenza costituzionale.

Il riferimento del pubblico ministero alla sentenza n. 26 del 2007 della Corte costituzionale sarebbe erroneo e non pertinente atteso che l'attuale normativa si inserisce in un contesto riformatore più ampio, che prevede forme alternative di controllo sulle decisioni giudiziarie. La stessa Consulta, peraltro, con la sentenza n. 34 del 2020 avrebbe ribadito la legittimità di una differenza tra i poteri di impugnazione di accusa e difesa laddove ragionevolmente giustificata.

#### 1. Rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

La questione è anzitutto rilevante, ai sensi dell'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87. Il pubblico ministero appellante, infatti, oltre a dedurre la contraddittorietà della motivazione della sentenza di primo grado, censura anche la valutazione operata dal primo giudice in merito alla particolare tenuità del fatto, sotto il profilo della esiguità del pericolo, avendo il giudice trascurato di considerare che l'imputato era stato sorpreso sul terrazzo dello stabile condominiale in compagnia di soggetti già gravati da precedenti di polizia, dell'intensità del dolo, essendo emerso che con detti soggetti il L... avesse una frequentazione sui *social media*, a tanto conseguendo la violazione di un'altra delle prescrizioni della misura cautelare, non avendo lo stesso, inoltre, quanto al profilo della condotta *post delictum*, fornito al giudice una pur minima giustificazione del proprio comportamento.

La questione di costituzionalità è, quindi, rilevante nel presente giudizio, conseguendo al suo accoglimento la possibilità di esaminare nel merito l'appello, altrimenti destinato alla declaratoria di inammissibilità, avendo dedotto il pubblico ministero anche profili di merito.

#### 2. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

2.1. La disposizione censurata viola il principio di parità delle parti nel processo, sancito dall'art. 111, secondo comma, Cost.

Inibendo al pubblico ministero l'appello avverso le sentenze di proscioglimento per tutti i numerosi reati di cui all'art. 550 c.p., essa finisce per limitare il potere di impugnazione di quella sola, fra le due parti, che ha interesse a dolersi delle suddette sentenze, ossia il pubblico ministero, accordandogli un trattamento peggiore sia rispetto all'im-



putato, che è ammesso a proporre appello avverso le sentenze di condanna per ogni tipologia di reato, sia rispetto alla parte civile, la quale, in base all'art. 576 codice di procedura penale, conserverebbe invece il potere di appellare contro le sentenze di proscioglimento (*cf.* da ultimo, Cassazione, sez. V. ordinanza n. 35419/2025). Tale asimmetria non risulterebbe assistita da alcuna ragionevole giustificazione, che valga a renderla compatibile con il principio di parità delle parti nel processo, in rapporto ad esigenze di tutela di altri valori di rango costituzionale.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 26/2007, ha ribadito che eventuali menomazioni del potere di impugnazione della pubblica accusa, pure ammissibili nel confronto con lo speculare potere dell'imputato, in ragione delle diverse esigenze che ne sono alla base, «debbono comunque rappresentare ai fini del rispetto del principio di parità soluzioni normative sorrette da una ragionevole giustificazione nei termini di adeguatezza e proporzionalità d'anziché lumeggiati: non potendosi ritenere, anche su questo versante se non a pezzo di svuotare di significato l'enunciazione di detto principio con riferimento al processo penale che l'evidenziata maggiore «flessibilità» della disciplina del potere di impugnazione del pubblico ministero legittimi qualsiasi squilibrio di posizioni, sottraendo di fatto, in radice, le soluzioni normative in subjecta materia allo scrutinio di costituzionalità».

E si è affermato, in particolare, che in terna di disparità di trattamento tra accusa e difesa, «la scelta legislativa non potrebbe trovare un fondamento razionale nell'interesse dell'imputato ad una rapida definizione del processo a suo carico: interesse che non potrebbe essere realizzato a mezzo di una mera menomazione dei poteri della controparte processuale.

2.2. Ebbene nel caso sottoposto all'esame del collegio, la scelta del legislatore di privare il pubblico ministero del potere di appellare le sentenze di proscioglimento per tutti i reati a citazione diretta non appare ragionevole, alla luce dei principi affermati dal Giudice delle leggi.

La limitazione dei poteri di impugnazione del pubblico ministero, sancita dal novellato art. 593, comma 2, codice di procedura penale in rapporto al giudizio ordinario, si presenta unilaterale e priva di giustificazione dal momento che, diversamente da quella prevista per il rito abbreviato, caratterizzata dalla contropartita dell'accettazione da parte dell'imputato di essere giudicato in base agli atti contenuti nel pubblico ministero, comportante una riduzione della durata del processo, la limitazione in esame è prevista nel giudizio ordinario, caratterizzato dalla formazione della prova nel contraddittorio tra le parti.

E i dubbi di costituzionalità della disposizione in parola non possono ritenersi superati dal fatto che la limitazione all'appello è prevista limitatamente ai reati a citazione diretta a giudizio e non è, dunque, generalizzata.

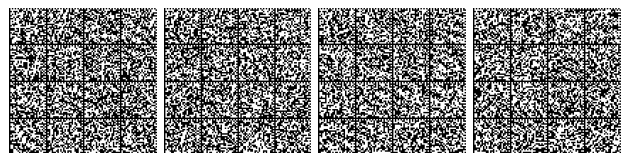
Come è noto, l'art. 32, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150 ha ampliato l'elenco dei reati previsti dall'art. 550, comma 2, c.p.p., per cui è consentita la procedibilità a citazione diretta, includendovi delitti alquanto gravi, tra i quali - soltanto a titolo di esempio - la falsa testimonianza, l'intralcio alla giustizia, l'evasione aggravata, le lesioni personali stradali gravi o gravissime, la truffa aggravata e le frodi assicurative, senza considerare che anche prima della riforma cd Cartabia la citazione diretta a giudizio era consentita per reati ugualmente gravi come, ad esempio, il delitto di cui all'art. 624-bis c.p.

Ne è riprova il fatto che nell'elenco in parola sono compresi delitti per i quali è consentito il ricorso alle intercettazioni, oltre che l'applicazione di misure cautelari personali, ivi compresa la custodia cautelare in carcere.

Non può, dunque, affermarsi che nel caso di specie l'esclusione del potere di proporre appello del pubblico ministero sia giustificato dalla minore gravità dei reati per i quali tale limitazione è prevista, rivelandosi, anche sotto tale profilo, la scelta del legislatore del tutto irragionevole e in contrasto con quanto statuito dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 298 del 25 luglio 2008.

In quella occasione il Giudice delle leggi ha escluso l'illegittimità dell'art. 36 del decreto legislativo n. 274/2000 rilevando che «la limitazione al potere di appello del pubblico ministero non è generalizzata, ma concerne i soli reati di competenza del giudice di pace, ossia un circoscritto gruppo di figure criminose di minore gravità e di ridotto allarme sociale; inoltre, detta limitazione si innesta su un modulo processuale improntato a finalità di snellezza, semplificazione e rapidità, che lo rendono non comparabile con il procedimento davanti al tribunale, e comunque tali da giustificare sensibili deviazioni rispetto al modello ordinario».

Nel caso dei reati a citazione diretta, invece, non possono dirsi sussistenti quei profili di «minore gravità e di ridotto allarme sociale» che per la Corte Costituzionale possono giustificare l'esclusione del potere di appello del P.M. Ritiene, quindi, il collegio, alla luce delle argomentazioni che precedono, che la recente modifica dell'art. 593, comma 2, codice di procedura penale si ponga in contrasto con il principio di parità delle parti, *ex art.* 111 Cost., realizzando una irragionevole limitazione del potere di impugnazione del P.M., non giustificata in termini di adeguatezza e proporzionalità.



*P. Q. M.*

*Letti gli artt. 134 Cost. 1 legge costituzionale in relazione all'art. 593, comma 2, c.p.p., come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera p), della legge 9 agosto 2024, n. 114, per violazione degli articoli 3 e 111 Cost.*

*Sospende, il giudizio in corso ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;*

*Dispone, l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;*

*Manda, alla Cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.*

Bari, così deciso nella Camera di consiglio del 4 maggio 2026

*Il Presidente: CURCI*

*I Consiglieri: BUCCELLI - CAMODECA*

26C00169

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-037) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 6 0 9 1 6 \*

€ 5,00

