1ª SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 47

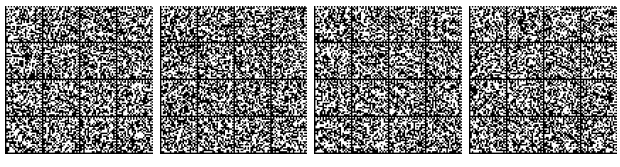
GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA **Roma - Mercoledì, 25 novembre 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





SOMMARIO

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **25.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 novembre 2026 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica – Norme della Regione Veneto – Procedure per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito – Procedimento di approvazione della legge da parte del Consiglio regionale.

Sanità pubblica – Norme della Regione Veneto – Procedure per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito – Condizioni d'accesso all'assistenza sanitaria – Previsione che le persone che siano in possesso dei requisiti previsti per il suicidio medicalmente assistito accedono all'assistenza sanitaria.

Sanità pubblica – Norme della Regione Veneto – Procedure per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito – Condizioni d'accesso all'assistenza sanitaria per il suicidio medicalmente assistito – Previsione che il paziente deve essere informato sulla possibilità di fruire di cure palliative e che, qualora intenda avvalersene, tali cure gli devono essere garantite con criterio di priorità assoluta – Previsione che la Commissione medica multidisciplinare permanente preliminarmente verifica che il richiedente abbia ricevuto un'informazione chiara e adeguata sulla possibilità di accedere ad un percorso di cure palliative – Previsione che, a chi ne faccia richiesta, deve essere offerta la possibilità di intraprendere un percorso di sostegno psicologico finalizzato a favorire la piena e consapevole valutazione delle alternative al suicidio medicalmente assistito.

Sanità pubblica – Norme della Regione Veneto – Procedure per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito – Istituzione delle Commissioni mediche multidisciplinari permanenti per la verifica dei requisiti e l'individuazione delle modalità di attuazione del suicidio medicalmente assistito – Previsione che le modalità di attuazione sono individuate dalla Commissione in modo tale che la persona che ne faccia richiesta possa procedere all'autosomministrazione con la metodica e il farmaco idonei a garantire la fine della vita più dignitosa e indolore possibile, previo parere del Comitato etico per la pratica clinica territorialmente competente.

– Legge della Regione Veneto 8 settembre 2026, n. 17 (Procedure per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito), intero testo e artt. 1, commi 1, 2 e 3, 2, comma 6, e 3, comma 2. . . . . *Pag.* 1

N. **192.** Ordinanza della Corte di cassazione del 14 settembre 2026

Processo penale – Parte civile – Condanna alle spese relative all'azione civile – Provvisoria esecutività – Omessa previsione.

– Codice di procedura penale, art. 541, comma 1. . . . . *Pag.* 8

N. **193.** Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Friuli-Venezia Giulia del 12 agosto 2026

Tributi – Imposte – Partecipazioni al capitale sociale della Banca d'Italia – Rivalutazione delle partecipazioni – Applicazione di un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi, dell'imposta regionale sulle attività produttive e di eventuali addizionali – Previsione che ha elevato dal 12 al 26 per cento l'aliquota dell'imposta sostitutiva applicabile ai maggiori valori derivanti dalla rivalutazione delle partecipazioni al capitale della Banca d'Italia.

– Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 4, comma 12, in combinato disposto con l'art. 1, comma 148, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», e con l'art. 6, comma 6 del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5. . . . *Pag.* 14

N. **194.** Ordinanza del Consiglio di Stato del 2 ottobre 2026

Polizia (forze di) – Polizia di Stato – Procedimento disciplinare – Assistenza dell'inquisito – Facoltà di farsi assistere da un difensore appartenente all'Amministrazione della pubblica sicurezza – Mancata previsione, nei procedimenti disciplinari diretti all'applicazione della sanzione della destituzione, della facoltà dell'appartenente alla Polizia di Stato di farsi assistere, a sue spese, anche da un avvocato del libero foro.

– Decreto del Presidente della Repubblica 25 ottobre 1981, n. 737 (Sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti), art. 20, secondo comma.. . . . . *Pag.* 34

N. **195.** Ordinanza del Tribunale di Palermo del 20 agosto 2026

Tributi – Riscossione – Esecuzione forzata – Pignoramento dei crediti verso terzi – Possibilità che l'atto di pignoramento contenga l'ordine al terzo di pagare direttamente al concessionario – Previsione che il pagamento del terzo avvenga nel termine di sessanta giorni dalla notifica dell'atto di pignoramento invece che decorso il termine di sessanta giorni dal perfezionamento della notifica dell'atto di pignoramento al terzo e al debitore.

– Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), art. 72-*bis*, comma 1, lettera *a*), applicabile *ratione temporis*. . . . . *Pag.* 37

N. **196.** Ordinanza del Commissariato per la liquidazione degli usi civici del Lazio, Toscana e Umbria del 21 settembre 2026

Usi civici – Domini collettivi – Previsione che le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono autorizzare trasferimenti di diritti di uso civico e permute aventi a oggetto terreni a uso civico appartenenti al demanio civico in caso di accertata e irreversibile trasformazione, alle condizioni stabilite – Previsione che i trasferimenti di diritti di uso civico e le citate permute hanno a oggetto terreni di superficie e valore ambientale equivalenti appartenenti al patrimonio disponibile dei comuni, delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano – Previsione che i trasferimenti dei diritti e le permute comportano la demanializzazione di tali terreni e il loro assoggettamento al vincolo paesaggistico – Previsione che i terreni dai quali sono trasferiti i diritti di uso civico sono sdemanializzati e su di essi è mantenuto il vincolo paesaggistico.

– Legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), art. 3, commi 8-*bis*, 8-*ter* e 8-*quater*, introdotti dall'art. 63-*bis* del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108.. . . . . *Pag.* 41

N. **197.** Ordinanza del Tribunale di Udine del 25 settembre 2026

Confisca – Alimenti e bevande – Denominazione di vendita di prodotti da forno – Confisca amministrativa dei prodotti che utilizzano denominazioni di vendita difformi dalle disposizioni dei decreti ministeriali finalizzate ad assicurare migliori condizioni di trasparenza del mercato, garantendo la corretta informazione dei consumatori – Previsione che la confisca amministrativa è sempre disposta, anche quando la violazione accertata sia consistita nell'omissione di indicazioni obbligatorie relative alla denominazione di vendita, non incidenti sulla composizione, sulla genuinità o sulla sicurezza del prodotto e concretamente suscettibili di regolarizzazione mediante integrazione o rettifica dell'etichettatura – Denunciato automatismo.

– Legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)», art. 4, comma 67, secondo periodo. . . . . *Pag.* 50

N. **198.** Ordinanza del Tribunale di Bologna del 21 ottobre 2026

Reati e pene – Omicidio colposo – Trattamento sanzionatorio – Omessa previsione che il giudice, accertata la responsabilità dell'imputato, si astenga dall'applicare la pena quando ricorrano congiuntamente le seguenti condizioni: *a*) il grado della colpa, valutato ai sensi dell'art. 133, primo comma, cod. pen., sia contenuto e non si versi in ipotesi di colpa specifica, professionale o cosciente; *b*) l'evento sia la morte di un prossimo congiunto ai sensi dell'art. 307, quarto comma, cod. pen. limitatamente ad ascendenti, discendenti, coniuge o parte dell'unione civile, legato all'agente da un vincolo affettivo particolarmente pregnante, desumibile dall'attualità di rapporti e frequentazione e dall'abituale condivisione di momenti di vita; *c*) l'agente abbia patito o stia patendo, per effetto del fatto, una sofferenza morale di gravità eccezionale (pena naturale), accertata nel giudizio, tale da rendere l'applicazione della pena manifestamente inidonea a soddisfare qualunque funzione e, perciò, sproporzionata.

– Codice penale, art. 589, primo comma.

In via gradata: Reati e pene – Cause di non punibilità – Particolare tenuità del fatto – Esclusione in modo assoluto e automatico della particolare tenuità del fatto nei delitti colposi in cui il grado della colpa sia contenuto in gravità e non si versi in ipotesi di colpa specifica, professionale o cosciente, allorché dalla condotta sia derivata, quale conseguenza non voluta, la morte di una persona anziché consentire al giudice la valutazione in concreto della sussistenza dei requisiti della particolare tenuità del fatto – In via ulteriormente gradata, nella medesima parte, limitatamente al caso in cui la morte sia quella di un ascendente, di un discendente o del coniuge o della parte dell'unione civile dell'agente – In via ancora ulteriormente gradata, nella medesima parte, limitatamente al caso in cui la morte sia quella di un ascendente, di un discendente o del coniuge o della parte dell'unione civile dell'agente, con cui sussista un accertato vincolo affettivo particolarmente pregnante desumibile dall'attualità di rapporti e frequentazione e dall'abituale condivisione di momenti di vita, e questi abbia patito, per effetto del fatto, una sofferenza morale di gravità eccezionale.

– Codice penale, art. 131-*bis*, secondo comma. . . . . *Pag.* 57



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **25**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 novembre 2026
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica – Norme della Regione Veneto – Procedure per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito – Procedimento di approvazione della legge da parte del Consiglio regionale.

Sanità pubblica – Norme della Regione Veneto – Procedure per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito – Condizioni d'accesso all'assistenza sanitaria – Previsione che le persone che siano in possesso dei requisiti previsti per il suicidio medicalmente assistito accedono all'assistenza sanitaria.

Sanità pubblica – Norme della Regione Veneto – Procedure per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito – Condizioni d'accesso all'assistenza sanitaria per il suicidio medicalmente assistito – Previsione che il paziente deve essere informato sulla possibilità di fruire di cure palliative e che, qualora intenda avvalersene, tali cure gli devono essere garantite con criterio di priorità assoluta – Previsione che la Commissione medica multidisciplinare permanente preliminarmente verifica che il richiedente abbia ricevuto un'informazione chiara e adeguata sulla possibilità di accedere ad un percorso di cure palliative – Previsione che, a chi ne faccia richiesta, deve essere offerta la possibilità di intraprendere un percorso di sostegno psicologico finalizzato a favorire la piena e consapevole valutazione delle alternative al suicidio medicalmente assistito.

Sanità pubblica – Norme della Regione Veneto – Procedure per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito – Istituzione delle Commissioni mediche multidisciplinari permanenti per la verifica dei requisiti e l'individuazione delle modalità di attuazione del suicidio medicalmente assistito – Previsione che le modalità di attuazione sono individuate dalla Commissione in modo tale che la persona che ne faccia richiesta possa procedere all'autosomministrazione con la metodica e il farmaco idonei a garantire la fine della vita più dignitosa e indolore possibile, previo parere del Comitato etico per la pratica clinica territorialmente competente.

– Legge della Regione Veneto 8 settembre 2026, n. 17 (Procedure per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito), intero testo e artt. 1, commi 1, 2 e 3, 2, comma 6, e 3, comma 2.

Ricorso *ex* art. 127 Cost. nell'interesse del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (cod. fiscale 80224030587), presso i cui uffici in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, e domiciliato (fax 06.96.51.40.00, indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it)

nei confronti della Regione Veneto, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*

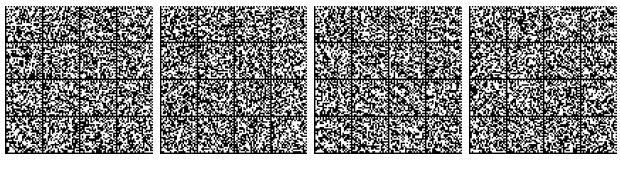
per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale 8 settembre 2026, n. 17, recante «Procedure per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito», pubblicata sul B.U.R. Veneto n. 120 dell'8 settembre 2026, nella sua interezza e in particolare dei suoi articoli 1, 2 e 3.

in virtù della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 5 novembre 2026.

La Regione Veneto ha emanato la legge regionale in epigrafe indicata, la quale si propone, secondo quanto previsto dalla sopra riportata rubrica, di disciplinare le «procedure per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito».

Tale legge presenta diversi profili di illegittimità costituzionale, in relazione, in particolare, agli articoli precisati in epigrafe: il Consiglio dei ministri ha pertanto ritenuto di doverla impugnare, e a tanto in effetti si provvede mediante il presente ricorso, sulla base dei seguenti motivi.

1. Illegittimità costituzionale della L.R. Veneto n. 17/2026, per violazione dell'art. 123 Cost., in relazione agli articoli 20, commi 4 e 6, e 21 dello Statuto della Regione Veneto.



In linea generale, l'intera legge regionale presenta vizi nella procedura della sua approvazione da parte del Consiglio regionale, che comporta il suo contrasto con l'art. 123 Cost..

La legge regionale in questione trae origine da un progetto di legge di iniziativa popolare (PDL n. 217/2023 - «Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per effetto della sentenza n. 242 del 2019 della Corte costituzionale») presentato nel corso della XIˆ consiliatura della Regione Veneto. Tale PDL e stato depositato il 30 giugno 2023, dichiarato ammissibile il 12 luglio 2023, e assegnato per l'esame in sede referente alla 5ˆ Commissione per le politiche socio-sanitarie.

Trascorsi sei mesi dalla presentazione, per effetto dell'art. 20, comma 6, dello Statuto della Regione Veneto (secondo il quale «i progetti di legge e di regolamento di iniziativa popolare e degli enti locali, sui quali non sia stata presa alcuna decisione, trascorsi sei mesi dalla presentazione sono iscritti all'ordine del giorno e discussi dal Consiglio»), il PDL n. 217/2023 e stato iscritto all'ordine del giorno del Consiglio regionale e posto in discussione il 16 gennaio 2024.

Il Consiglio regionale, in sede di esame e votazione dei singoli articoli, ha respinto i primi due articoli. In particolare, la mancata approvazione dell'art. 2, contenente disposizioni fondamentali nell'impianto normativo complessivo, ha reso improcedibile il prosieguo dell'esame. Di conseguenza, e stato deliberato il rinvio del progetto di legge alla Commissione competente per materia.

Ai sensi del combinato disposto dell'art. 20, comma 4, dello Statuto regionale, i progetti di legge di iniziativa popolare — a differenza degli altri progetti di legge — non decadono al termine della legislatura. Con l'avvio della successiva XIIˆ consiliatura, nella ritenuta applicabilità di quella disposizione statutaria, il progetto di legge e stato rinumerato (PDL n. 1) e nuovamente assegnato alla 5ˆ Commissione.

Stante la inattività della predetta Commissione, e stata nuovamente esercitata la facoltà di cui all'art. 20, comma 6, dello Statuto regionale, siccome riguardante un progetto ritenuto ancora di iniziativa popolare, cosicché il PDL e stato iscritto all'ordine del giorno del Consiglio regionale, esaminato e approvato nella seduta del 2 settembre 2026.

Tuttavia, già nel corso della XIˆ consiliatura era stata esercitata la facoltà di cui al predetto art. 20, comma 6, dello Statuto.

Orbene, avendo sul PDL già provveduto il Consiglio regionale, da quel momento in poi l'esame avrebbe dovuto proseguire secondo lo schema legislativo ordinario.

Di ciò si trae conferma dall'art. 7, comma 4, della L.R. Veneto n. 1 del 1973 (recante «Norme sull'iniziativa popolare per le leggi ed i regolamenti regionali, sul *referendum* abrogativo e sui *referendum* consultivi regionali»), ove e stabilito, con riguardo alle proposte di legge popolare, che «nessuna modifica può essere apportata alla proposta dalla Commissione neppure con l'assenso del Presentatore Ufficiale e la stessa deve essere portata in discussione in aula nel testo redatto dai proponenti, unitamente agli eventuali emendamenti presentati in sede di discussione in Commissione».

Il transito del PDL in parola alla XIIˆ consiliatura, nel medesimo testo originario, e la sua reiscrizione come PDL n. 1, ancora qualificato come di «iniziativa popolare», sono pertanto in contrasto con le previsioni dello Statuto regionale (Legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1).

A seguito dell'esame e della parziale reiezione da parte del Consiglio regionale, infatti, non poteva più ritenersi pendente una «proposta di legge di iniziativa popolare», ma soltanto un progetto di legge ordinario (destinato a decadere con la conclusione dell'XIˆ consiliatura, o comunque da qualificare come ordinario all'atto della ripresentazione nel corso della XIIˆ consiliatura).

In ogni caso, anche a voler ritenere che potesse qui trovare applicazione l'art. 20, comma 4, dello Statuto veneto, e quindi che il PDL potesse essere traslato alla successiva consiliatura, di certo non avrebbe potuto trovare una seconda applicazione l'art. 20, comma 6, dello stesso Statuto, come invece accaduto. In particolare, la sottrazione alla fase referente del PDL n. 1 e la sua iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio, ai sensi dell'art. 20, comma 6, dello Statuto, hanno impedito di procedere all'esame e all'acquisizione dei prescritti pareri delle competenti Commissioni consiliari (per quanto consta, della Commissione politiche socio-sanitarie e della Commissione bilancio), ciò rappresentando una grave lacuna dell'*iter* istruttorio della legge regionale, per come disciplinato dall'art. 21 dello Statuto, il cui comma 1 stabilisce che «i progetti di legge e di regolamento sono esaminati dalle commissioni consiliari competenti e approvati dal Consiglio regionale articolo per articolo e con votazione finale».

La legge regionale in esame, approvata in violazione delle norme statutarie sul procedimento legislativo, si pone pertanto in contrasto con l'art. 123 Cost., in relazione agli articoli 20, commi 4 e 6, e 21 («Procedimento legislativo e regolamentare») dello Statuto della Regione Veneto (*cfr.* sentenza costituzionale n. 993 del 1988, secondo la quale, anche sulla base di un richiamo alla precedente sentenza costituzionale n. 48 del 1983, «il contrasto di una legge regionale con una norma dello Statuto della regione stessa si risolve "in una violazione — sia pure indiretta — dell'art. 123 Cost., determinando pertanto l'illegittimità costituzionale della norma impugnata"»).

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della L.R. Veneto n. 17/2026, per violazione degli articoli 3 e 97 Cost. nonché dell'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost.

L'art. 1, comma 1, della L.R. Veneto n. 17/2026 si limita a disporre che «le persone che siano in possesso dei requisiti previsti per il suicidio medicalmente assistito accedono all'assistenza sanitaria di cui alla presente legge sulla base delle procedure che seguono».

La disposizione e affetta da assoluta genericità e indeterminatezza: l'impiego dell'espressione «requisiti previsti», in assenza di qualsiasi altra specificazione, determina incertezza circa l'ambito applicativo della legge regionale, in quanto non specifica in cosa consisterebbe il «possesso dei requisiti previsti» per l'applicazione delle procedure stabilite dalla legge medesima.

Per tali ragioni, la disposizione si pone in contrasto anzitutto con gli articoli 3 e 97 Cost., nonché con l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., in quanto costituisce una «norma in bianco», suscettibile di essere riempita di contenuto in sede di normazione secondaria o direttamente in via amministrativa: ciò che finisce così per invadere la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e penale.

In primo luogo, la fonte legislativa non può essere relegata «sullo sfondo», né essere formulata quale prescrizione normativa «in bianco» (Corte cost., sentenza n. 174/2017).

In seconda battuta, il principio di legalità sostanziale, discendente dall'art. 97 Cost., opera come limite all'attribuzione di poteri amministrativi in bianco. La Corte ha affermato che la «assoluta indeterminatezza» del potere demandato a una pubblica amministrazione «senza l'indicazione di alcun criterio da parte della legge» viola tale principio (sentenza costituzionale n. 32/2009), richiamando la propria giurisprudenza a partire dalla sentenza n. 150 del 1982.

Questo vizio si combina anche con la violazione del canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.: la Corte costituzionale ha precisato che disposizioni «irrimediabilmente oscure» — ossia incapaci di definire un nucleo riconoscibile di ipotesi riconducibili alla fattispecie astratta — si pongono in contrasto con quel canone, perché vincolano «in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri» e creano «le condizioni per un'applicazione diseguale della legge» (sentenza costituzionale n. 110/2023).

In terzo luogo, viene in rilievo un ulteriore profilo di violazione dell'art. 97 Cost., sul versante dell'imparzialità dell'azione amministrativa: l'assenza di criteri determina inesorabilmente il rischio di trattamenti ineguali tra i destinatari della prestazione, poiché l'amministrazione e libera di modulare la propria condotta senza vincoli normativi. La Corte costituzionale ha ricollegato espressamente al principio di imparzialità *ex* art. 97 Cost. la «prefissione *ex lege* di rigorosi criteri di esercizio del potere» sanzionatorio o impositivo (sentenza costituzionale n. 5/2021)

E ciò vale ancor più nel caso di specie, in cui la concreta determinazione dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito rischierebbe di essere rimessa alla Commissione medica multidisciplinare permanente di cui all'art. 2 della legge regionale, e al Comitato etico per la pratica clinica richiamato all'art. 2, comma 6, della medesima legge regionale, chiamato ad intervenire nelle diverse fasi del procedimento.

Ne deriva, inoltre, in una tematica che trae origine, come noto, da una pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 242/2019) resa in relazione all'art. 580 codice penale («Istigazione o aiuto al suicidio»), una sostanziale invasione di materie di competenza esclusiva dello Stato, ossia l'ordinamento civile e penale [*ex* art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost.], essendo in sostanza rimessa ad organi amministrativi regionali la individuazione di requisiti che limiterebbero la punibilità di comportamenti altrimenti penalmente rilevanti.

3. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, dell'art. 3, comma 2, e dell'art. 1, comma 3, della L.R. Veneto n. 17/2026, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., dell'art. 117, terzo comma, Cost., nonché degli articoli 2 e 32 Cost.

3.1 L'art. 1, comma 2, della L.R. Veneto n. 17/2026 stabilisce che «al momento della richiesta di suicidio medicalmente assistito il paziente al quale non siano erogate le cure palliative di cui alla legge regionale 19 marzo 2009, n. 7 «Disposizioni per garantire cure palliative ai malati in stato di inguaribilità avanzata o a fine vita e per sostenere la lotta al dolore» deve essere informato sulla possibilità di fruirne e, qualora intenda avvalersene, tali cure gli devono essere garantite con criterio di priorità assoluta».

Il successivo art. 3, comma 2, prevede, per quanto qui interessa, che «preliminarmente la Commissione verifica che il richiedente abbia ricevuto un'informazione chiara e adeguata sulla possibilità di accedere ad un percorso di cure palliative, inclusa la sedazione palliativa profonda continua, nonché sul suo diritto di rifiutare o revocare il consenso a qualsiasi trattamento sanitario, anche di sostegno vitale, ai sensi della legge 22 dicembre 2017, n. 219 "Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento"».



Il combinato disposto delle anzidette norme regionali finisce per «dequotare», riducendolo a mero adempimento amministrativo, uno dei requisiti essenziali stabiliti dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024, in cui e stato chiarito che la richiesta di suicidio medicalmente assistito può essere considerata libera e autentica solo quando al paziente sia stata preventivamente e concretamente offerta la possibilità di accedere ad appropriati percorsi terapeutici oppure a cure palliative e terapia del dolore adeguate, o comunque alla messa a disposizione degli strumenti più adeguati alle proprie esigenze di vita. L'effettività di tali percorsi, e la loro specifica aderenza alla situazione clinica degli interessati, costituisce, quindi, un prerequisito della scelta suicidaria, e un presidio costituzionale contro l'abbandono terapeutico e assistenziale e l'improprio ricorso al suicidio assistito.

La disposizione della legge regionale, nell'affidare alla Commissione medica multidisciplinare permanente di cui all'art. 2 della legge regionale il compito, di carattere meramente burocratico, di verificare che il paziente sia stato meramente informato della «possibilità di accedere ad un percorso di cure palliative», anziché accertare che l'offerta di tali percorsi sia stata effettiva, concreta e calibrata in relazione alle specifiche condizioni del richiedente, finisce per incidere su uno dei presupposti stabiliti dalla Corte costituzionale nella richiamata sentenza n. 242 del 2019.

La mera verifica della «possibilità» di accesso a percorsi di cure palliative e di sostegno psicologico e assistenziale non equivale alla rigorosa verifica, imposta dalla Corte costituzionale, dell'effettiva e concreta messa a disposizione di tali percorsi e della personalizzazione degli stessi, anche considerando le preoccupazioni a più riprese espresse dalla stessa Corte costituzionale, da ultimo con la sentenza n. 66 del 2025, circa l'adeguatezza ed effettività dell'accesso, nel nostro Paese, alle cure palliative tanto nei contesti domiciliari quanto in quelli ospedalieri («Già nell'ordinanza n. 207 del 2018 questa Corte aveva, peraltro, stigmatizzato il rischio di una «prematura rinuncia, da parte delle strutture sanitarie, a offrire sempre al paziente medesimo concrete possibilità di accedere a cure palliative» (punto 10 del Considerato in diritto), del resto inserite nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza. Va evidenziato che, a oggi, in Italia: *a)* non è garantito un accesso universale ed equo alle cure palliative nei vari contesti sanitari, sia domiciliari che ospedalieri; *b)* vi sono spesso lunghe liste di attesa (intollerabili in relazione a chi versa in situazioni di grave sofferenza); *c)* si sconta una mancanza di personale adeguatamente formato e una distribuzione territoriale dell'offerta troppo divaricata (in tal senso Comitato nazionale per la bioetica, parere «Cure Palliative», approvato il 14 dicembre 2023); *d)* la stessa effettiva presa in carico da parte del servizio sociosanitario, per queste persone, è a volte insufficiente»: punto 7.3 del «Considerato in diritto).

3.2 Al contempo, l'art. 1, comma 3, della legge regionale prevede che «a chi ne faccia richiesta deve essere offerta la possibilità di intraprendere un percorso di sostegno psicologico finalizzato a favorire la piena e consapevole valutazione delle alternative al suicidio medicalmente assistito, con particolare riferimento all'accesso alle cure palliative e agli strumenti terapeutici, assistenziali e psicologici idonei a sostenere la prosecuzione del percorso di vita».

In sostanza, la norma regionale prevede solo come facoltativo, e subordinato alla specifica «richiesta» dell'interessato all'accesso alla procedura di suicidio medicalmente assistito, il «sostegno psicologico» dello stesso, che la stessa legge ritiene strumentale «a favorire la piena e consapevole valutazione delle alternative al suicidio medicalmente assistito».

Tutte le disposizioni regionali richiamate, pertanto, riducono la portata e l'esigenza di effettività di uno dei presupposti stabiliti dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 242/2019 e n. 135/2024, consistente nella libera e consapevole autodeterminazione dei richiedenti all'accesso alla procedura di suicidio medicalmente assistito.

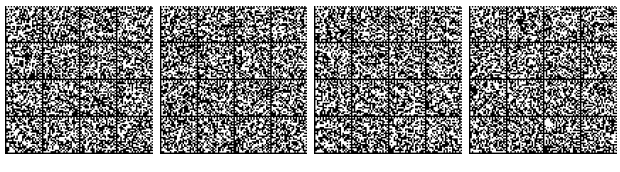
Le disposizioni regionali in discorso, pertanto, si pongono in contrasto:

- con l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., con riferimento alla materia dell'ordinamento civile e penale: la portata delle previsioni normative regionali denunciate comporta infatti una violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella suddetta materia, allorché incide surrettiziamente sulla libera autodeterminazione dei richiedenti l'accesso alla procedura di suicidio medicalmente assistito;

- e comunque, per le medesime ragioni, anche con l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione alla competenza legislativa statale sui principi generali in materia di tutela della salute, oltre che — correlativamente — con gli articoli 2 e 32 Cost..

4. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, della L.R. Veneto n. 17/2026, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. (con riferimento al regolamento CE n. 536/2014), dell'art. 117, terzo comma, Cost. (con riferimento al decreto legislativo n. 52/2019, e comunque con l'art. 2 della legge n. 3/2018, con l'art. 3 del decreto legislativo n. 137/2022, e con l'art. 12 del decreto-legge n. 158/2012), nonché dell'art. 32 Cost..

4.1 L'art. 2, comma 6, della L.R. Veneto n. 17/2026 prevede che «le modalità di attuazione del suicidio medicalmente assistito sono individuate dalla Commissione in modo tale che la persona che ne faccia richiesta possa procedere all'autosomministrazione con la metodica e il farmaco idonei a garantire la fine della vita più dignitosa e indolore possibile, previo parere del Comitato etico per la pratica clinica territorialmente competente».



Come affermato dalla Corte costituzionale fin dalla sentenza n. 242/2019, e ulteriormente chiarito nelle successive sentenze n. 66/2025, n. 204/2025 e n. 148/2026, la struttura sanitaria (o, per essa, come nella specie, la Commissione medica multidisciplinare permanente di cui all'art. 2 della legge regionale) e chiamata a verificare, in concreto, la sussistenza dei requisiti di accesso al suicidio medicalmente assistito, mentre il Comitato etico per la pratica clinica (di derivazione regionale) svolge una funzione consultiva, posta specificamente a presidio delle situazioni di vulnerabilità del paziente.

Ai sensi del richiamato art. 2, comma 6, della legge regionale in discorso, le modalità di attuazione del suicidio medicalmente assistito sono individuate dalla Commissione, previo parere del Comitato etico per la pratica clinica territorialmente competente.

Senonché, sulle modalità di attuazione, deve considerarsi necessario acquisire anche il parere dei Comitati etici territoriali (CET), istituiti ai sensi dell'art. 2, comma 7, della legge statale n. 3/2018, e dai decreti del Ministro della salute del 26 gennaio 2023 (di individuazione dei quaranta comitati etici territoriali) e del 30 gennaio 2023 (sui loro criteri di composizione e funzionamento).

In particolare, l'art. 1 del decreto ministeriale Salute del 26 gennaio 2023 stabilisce quanto segue:

«1. I comitati etici territoriali sono individuati nell'elenco di cui all'Allegato 1 al presente decreto, che ne costituisce parte integrante.

2. I comitati etici territoriali di cui al comma 1 sono competenti in via esclusiva per la valutazione delle sperimentazioni cliniche sui dispositivi medici e sui medicinali per uso umano di fase I, II, III e IV per gli aspetti compresi nella parte II dell'art. 7 del regolamento (UE) n. 2014/536, richiamato in premessa, e, come consentito dall'art. 4 del medesimo regolamento, congiuntamente con l'Autorità competente, per la valutazione degli aspetti relativi al protocollo di studio, compresi nella parte I della relazione di valutazione di cui all'art. 6 del citato regolamento (UE) n. 2014/536. Essi sono, altresì, competenti in via esclusiva per la valutazione di indagini cliniche sui dispositivi medici e di studi osservazionali farmacologici.

3. I comitati etici territoriali esercitano, altresì, le attività di cui al comma 2 sin qui svolte dai comitati etici esistenti, altrimenti definiti comitati etici locali.

4. Le regioni hanno facoltà di mantenere operativi i comitati etici esistenti nel territorio di competenza, ma non inclusi nell'elenco di cui al comma 1, provvedendo, in tal caso, alla nomina dei rispettivi componenti entro il termine di cui all'art. 3, comma 1, del presente decreto. Tali comitati operano per funzioni diverse da quelle attribuite in via esclusiva ai comitati etici territoriali e ai comitati etici a valenza nazionale.

5. I comitati etici territoriali di cui al comma 1, negli ambiti attribuiti ai comitati etici a valenza nazionale di cui all'art. 1, comma 1, lettere *a)* e *b)* del decreto del Ministro della salute 1° febbraio 2022, esercitano le attività svolte fino all'entrata in vigore del presente decreto dai comitati etici esistenti, diverse da quelle di cui al comma 2».

Parimenti, risulta costituzionalmente necessario coinvolgere, per quanto di competenza, l'AIFA - Agenzia italiana per il farmaco, sulla base delle competenze attribuitele in materia:

- ai sensi dell'art. 3, comma 4, del decreto legislativo n. 137/2022, il quale, in attuazione del Regolamento UE 2017/745 nella parte in cui opera riferimento ai medicinali e alle sperimentazioni farmacologiche, individua l'AIFA quale «autorità competente nazionale per i medicinali»;

- nonché ai sensi dell'art. 12, comma 9, del decreto-legge n. 158/2012 (convertito con legge n. 189/2012), il quale ha attribuito all'anzidetta Agenzia le competenze in materia di sperimentazione clinica dei medicinali precedentemente attribuite dal decreto legislativo n. 211/2003 all'Istituto superiore di sanità, con il relativo decreto ministeriale Salute 27 aprile 2015 («Modalità di esercizio delle funzioni in materia di sperimentazioni cliniche di medicinali trasferite dall'Istituto superiore di sanità all'Agenzia italiana del farmaco»).

4.2 La funzione consultiva dei comitati etici «regionali», quale riconosciuta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 204/2025, trova invero il proprio limite:

- anzitutto nell'art. 2 della legge n. 3/2018, il quale ha disposto la individuazione dei comitati etici territoriali con apposito decreto del Ministero della salute, previa intesa della Conferenza Stato - Regioni (comma 7), in sostituzione dei precedenti, e, con modalità analoghe, la regolamentazione le loro competenze (comma 10);

- e conseguentemente nell'art. 1, comma 4, del decreto ministeriale Salute del 26 gennaio 2023, il quale — come visto — ha consentito alle Regioni di mantenere operativi i comitati etici esistenti soltanto per funzioni diverse da quelle attribuite in via esclusiva ai comitati etici territoriali e ai comitati etici a valenza nazionale (tra cui, appunto, quelle in materia di suicidio medicalmente assistito).

Lo stesso dicasi per quanto attiene alle competenze di AIFA, in base ai sopra richiamati parametri normativi di competenza.



Nella specie, la necessità di acquisire (anche) il parere dei Comitati etici territoriali previsti dalla normativa nazionale (CET), e di prevedere il coinvolgimento di AIFA per quanto di competenza, deriva dal fatto che non esistono al momento protocolli autorizzati per l'assistenza al suicidio, né sotto il profilo farmacologico (non esistono sul mercato farmaci specificamente destinati al suicidio medicalmente assistito e, quindi, la scelta del prodotto e della relativa posologia da somministrare per indurre la morte e rimessa a un utilizzo *off label* di altri medicinali), né per quanto riguarda un'eventuale strumentazione di supporto al paziente che non fosse in grado di procedere autonomamente ad un'autosomministrazione.

Va pertanto osservato che l'autosomministrazione del prodotto che induce la morte non può che essere differente per ogni singolo caso e l'intera procedura viene a essere frutto di «protocolli sperimentali», individuati e applicati caso per caso in base alla specifica situazione e alle particolari condizioni del paziente, rientrando nella competenza dei CET.

Inoltre, l'art. 2 della legge n. 3/2018, al comma 1 ha istituito «il Centro di coordinamento nazionale dei comitati etici territoriali per le sperimentazioni cliniche sui medicinali per uso umano e sui dispositivi medici, di seguito denominato «Centro di coordinamento», con funzioni di coordinamento, di indirizzo e di monitoraggio delle attività di valutazione degli aspetti etici relativi alle sperimentazioni cliniche sui medicinali per uso umano demandate ai comitati etici territoriali, come individuati ai sensi del comma 7».

E occorre anche ricordare che la materia della «sperimentazione clinica dei farmaci», come quella che di fatto ha luogo in questi casi, e disciplinata, a livello unionale europeo, dal Regolamento CE n. 536/2014, il quale prevede specifiche procedure di autorizzazione ad una sperimentazione clinica e a una modifica sostanziale di una sperimentazione clinica previamente autorizzata, oltre svariate altre previsioni sul tema.

A livello nazionale, le previsioni dell'anzidetto Regolamento CE sono state recepite con il decreto legislativo n. 52/2019 (di attuazione della delega per il riassetto e la riforma della normativa in materia di sperimentazione clinica dei medicinali ad uso umano, delega disposta proprio dalla surrichiamata legge n. 3/2018), il quale, all'art. 7, ha previsto la ridefinizione delle procedure di valutazione e di autorizzazione delle sperimentazioni cliniche, garantendo il coinvolgimento delle associazioni dei pazienti, con particolare riferimento al caso delle malattie rare, tramite apposito decreto del Ministro della salute.

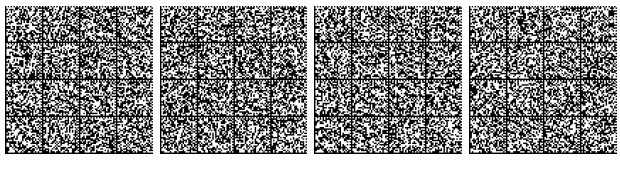
Ciò che attesta, con ogni evidenza, la spettanza allo Stato della competenza alla adozione della disciplina in materia di sperimentazioni cliniche sui medicinali per uso umano, con attività da svolgersi da parte di organismi (come i CET e come AIFA) individuati a livello statale.

4.3 In questa ottica, risulta indispensabile, in chiave di rispetto della normativa europea, l'acquisizione del parere dei CET e/o del Centro di coordinamento nazionale dei CET per le sperimentazioni cliniche sui medicinali per uso umano e sui dispositivi medici, istituiti e disciplinati dall'art. 2 della legge n. 3/2018, nonché per quanto di competenza di AIFA.

Né, d'altra parte, le Regioni hanno titolo a disporre in via unilaterale il coinvolgimento dei CET e di AIFA al di fuori dei casi e delle attribuzioni previste dallo stesso livello normativo che li ha istituti e ne ha disciplinato le funzioni e i casi di consultabilità.

Ne deriva, in conclusione, una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. (con riferimento al Regolamento CE n. 536/2014), una correlativa violazione della competenza statale rispetto ai principi fondamentali in materia di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost., in correlazione con il decreto legislativo n. 52/2019, e segnatamente con il suo art. 7, e comunque con l'art. 2 della legge n. 3/2018, con l'art. 3, comma 4, del decreto legislativo n. 137/2022, e con l'art. 12, comma 9, del decreto-legge n. 158/2012), nonché lo stesso predicato fondamentale del bene salute, per come risulta dall'art. 32 Cost..

5. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, della L.R. Veneto n. 17/2026, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. (con riferimento al regolamento n. 2017/745/UE), dell'art. 117, terzo comma, Cost. (con riferimento al decreto legislativo n. 137/2022, e comunque all'art. 2 della legge n. 3/2018 e all'art. 9 del decreto legislativo n. 419/1999 al decreto legislativo n. 52/2019), nonché dell'art. 32 Cost.. Sempre in relazione all'art. 2, comma 6, della legge regionale *de qua*, emerge un ulteriore profilo di incostituzionalità rispetto alla procedura ivi delineata, con riguardo alla individuazione, sempre demandata alla Commissione medica multidisciplinare permanente, della «metodica» e del farmaco idonei a garantire la fine della vita più dignitosa e indolore possibile. Nella «metodica» rientrano, per le persone con gravi compromissioni motorie, gli strumenti per l'esecuzione del suicidio medicalmente assistito (ad esempio apparecchi per consentire l'autosomministrazione, puntatori ottici per i soggetti immobilizzati, ecc.), spesso appositamente realizzati o adattati alle condizioni del singolo paziente. La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 132/2025, presuppone la ricerca e il reperimento di tali dispositivi, ove esistenti e utilizzabili nelle condizioni date, e ritiene che la verifica della loro esistenza e disponibilità possa richiedere il coinvolgimento di organismi tecnici centrali.



Atteso che tali strumenti devono essere per l'effetto qualificati come «dispositivi medici», la loro immissione in servizio e il loro impiego sono soggetti al regime di conformità del regolamento (UE) 2017/745 e del decreto legislativo n. 137/2022, che affida la valutazione al fabbricante e, nei casi previsti, agli organismi notificati, e riserva all'autorità statale competente la vigilanza e le eventuali deroghe. Anche per i dispositivi su misura e per quelli realizzati e impiegati all'interno della stessa struttura sanitaria, il Regolamento prevede percorsi specifici, con assunzione di responsabilità da parte di chi li realizza o li adatta. La relativa disciplina di livello unionale (Regolamento n. 2017/745/UE, appunto «relativo ai dispositivi medici») riguarda, si precisa, la «immissione sul mercato» o la «messa in servizio» di dispositivi medicali. In particolare, la nozione di «messa in servizio» viene definita, dal predetto Regolamento, come la «fase in cui un dispositivo, diverso da un dispositivo oggetto di indagine, è stato reso disponibile all'utilizzatore finale in quanto pronto per il primo utilizzo sul mercato dell'Unione secondo la sua destinazione d'uso» [*cfr.* art. 2, n. 29)], ed in essa rientra dunque il caso di utilizzo di un dispositivo per finalità diverse da quelle per le quali esso era stato precedentemente autorizzato.

Resta quindi da verificare caso per caso se strumenti nati per altre finalità, impiegati per l'autosomministrazione di un farmaco ai fini del suicidio medicalmente assistito, siano utilizzabili al di fuori della destinazione d'uso prevista dal fabbricante, e a quali condizioni.

In tale quadro, l'art. 2, comma 6, della L.R. Veneto n. 17/2026 comporta che la Commissione medica multidisciplinare permanente, nell'individuare le modalità di attuazione, valuti e di fatto attesti anche l'idoneità e la sicurezza tecnica degli strumenti impiegati, attribuendosi così ad un organismo regionale una verifica che l'ordinamento (*in primis* unionale) riserva ad altri soggetti, e che e di competenza esclusiva dello Stato.

In questa ottica, risulta anche qui indispensabile, in chiave di rispetto della normativa europea, l'acquisizione del parere dei CET di cui ai richiamati DD.MM. Salute del gennaio 2023 e/o del Centro di coordinamento nazionale dei CET per le sperimentazioni cliniche sui medicinali per uso umano e sui dispositivi medici, tutti istituiti e disciplinati dall'art. 2 della legge n. 3/2018, nonché il coinvolgimento di ogni altra amministrazione statale a tanto deputata per effetto del combinato disposto della normativa europea e nazionale innanzi richiamata. Segnatamente, tali amministrazioni statali vanno individuate nel Ministero della salute (ai sensi dell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 137/2022, che individua il Ministero quale «autorità competente in ordine agli adempimenti e all'esercizio di potestà amministrative in materia di dispositivi medici», ai fini del predetto regolamento n. 2017/745/UE) e nell'Istituto superiore di sanità (per effetto del decreto ministeriale Salute 24 ottobre 2014 che, all'art. 2, comma 2, lettera *c)*, assegna all'Istituto competenze in materia di certificazione dei dispositivi, in conformità con l'art. 9 del decreto legislativo n. 419/1999, con l'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 70/2001, e con gli articoli 1 e 2 del decreto legislativo n. 106/2012).

Anche sotto tale profilo, si ravvisa una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. (con riferimento al regolamento n. 2017/745/UE), una correlativa violazione della competenza statale rispetto ai principi fondamentali in materia di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost., in correlazione con il decreto legislativo n. 137/2022, e comunque con l'art. 2 della legge n. 3/2018 e con l'art. 9 del decreto legislativo n. 419/1999), nonché lo stesso predicato fondamentale del bene salute, per come risulta dall'art. 32 Cost..

P.Q.M.

Per tutto quanto sopra dedotto e considerato, il Presidente del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentato, difeso e domiciliato, ricorre alla ecc.ma Corte costituzionale affinché la stessa voglia dichiarare — in accoglimento delle suesposte censure — la illegittimità costituzionale della L.R. Veneto 8 settembre 2026, n. 17, nella sua interezza e con riguardo agli articoli in precedenza indicati, per le ragioni e nei termini dettagliati nel presente ricorso.

Si deposita la seguente documentazione:

1) copia autentica dell'estratto del verbale relativo alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 5 novembre 2026, con allegata relazione;

2) copia della legge regionale del Veneto 8 settembre 2026, n. 17.

Roma, 6 novembre 2026

Gli Avvocati dello Stato: GALLUZZO - FIORENTINO - CASELLI - LA GRECA

26C00236

N. **192**

Ordinanza del 14 settembre 2026 della Corte di cassazione su rinvio pregiudiziale del Tribunale di Bari nel procedimento civile promosso da M. R. contro G. D.M.

Processo penale – Parte civile – Condanna alle spese relative all'azione civile – Provvisoria esecutività – Omessa previsione.

– Codice di procedura penale, art. 541, comma 1.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

TERZA SEZIONE CIVILE

Composta da:

Franco De Stefano, Presidente;

Pasquale Gianniti, consigliere;

Marco Rossetti, consigliere;

Cristiano Valle, consigliere relatore;

Raffaele Rossi, consigliere.

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul rinvio pregiudiziale *ex* art. 363-*bis*, codice di procedura civile, iscritto al n. 2188/2026 R.G. nel giudizio di opposizione a precetto pendente al n. 939/25 r.g. del Tribunale di Bari, promosso da R. M., rappresentato e difeso dall'avvocato Carmela Ruggiero, con domiciliazione digitale come per legge;

Contro D. G., rappresentato e difeso dall'avvocato Fabrizio Michele Di Terlizzi, con domiciliazione digitale come per legge a seguito di ordinanza del Tribunale di Bari n. 1728/2026 depositata il 27 gennaio 2026.

Udita la relazione della causa svolta, nella pubblica udienza dell'11 giugno 2026, dal consigliere relatore Cristiano Valle;

Uditi i pubblici ministeri, in persona dei sostituti procuratori generali Anna Maria Soldi e Fulvio Troncone, che, nel richiamare e confermare le conclusioni scritte depositate, hanno chiesto che la Corte di cassazione enunci ai sensi dell'art. 363-*bis*, codice di procedura civile, i principi di diritto meglio appresso riportati;

Udito l'avvocato Fabrizio Michele Di Terlizzi per G. D.

Fatti di causa

1. M. R. ha proposto, dinanzi al Tribunale di Bari, opposizione all'esecuzione, nella forma dell'opposizione avverso l'atto di precetto notificatogli ad istanza di G. D., con cui gli è stato intimato il pagamento della complessiva somma di euro 27.101,14, oltre interessi, in forza della sentenza n. 2945/2024, emessa dal Tribunale penale di Lecce, che, all'esito del giudizio di primo grado, lo ha condannato al pagamento, in favore della parte civile G. D. M., di una provvisionale di euro 20.000,00, oltre che al pagamento delle spese di costituzione e rappresentanza in giudizio da quest'ultimo sostenute (per euro 6.783,92). A sostegno dell'opposizione, R. ha lamentato, tra l'altro, il difetto di efficacia esecutiva del titolo posto a base del precetto relativamente al capo inerente alla rifusione delle spese di costituzione e rappresentanza della parte civile, in assenza di un'espressa attribuzione di esecutorietà da parte del giudice penale, nella specie non presente.

2. Il Tribunale di Bari, sentite le parti, ha disposto, a norma dell'art. 363-*bis* codice di procedura civile, il rinvio pregiudiziale degli atti alla Corte di cassazione sulla seguente questione di diritto: «se ed eventualmente in che termini la condanna alla rifusione delle spese di lite in favore della parte civile costituita nel processo penale sia automaticamente dotata di provvisoria esecutività, con la conseguenza che, anche in difetto di espressa attribuzione di esecutorietà,

la stessa possa fungere da titolo esecutivo ai fini dell'avvio della esecuzione forzata per la somma liquidata a titolo di spese di difesa della parte civile».

3. Il primo Presidente, con decreto 16 marzo 2026, ha ritenuto ammissibile il rinvio pregiudiziale e lo ha assegnato alla Terza sezione civile.

4. Il Procuratore generale ha depositato memoria nella quale ha chiesto l'enunciazione del principio di diritto ai sensi dell'art. 363-*bis*, codice di procedura civile come riportate in epigrafe nel senso che: «il regime di provvisoria esecutività delle statuizioni civili di condanna dettato dall'art. 282, codice di procedura civile, non opera nei casi in cui la parte civile abbia esercitato l'azione in sede penale atteso che in tal caso la disciplina di riferimento è solo quella dettata dal codice di procedura penale (artt. 539 e seguenti codice di procedura penale); il capo recante la regolamentazione delle spese liquidate a favore della parte civile vittoriosa in sede penale accessorio a una condanna generica al risarcimento del danno o a una condanna specifica alle restituzioni e al risarcimento del danno, non provvisoriamente esecutiva, non può essere provvisoriamente esecutivo; il capo recante la regolamentazione delle spese liquidate a favore della parte civile vittoriosa in sede penale accessorio a una condanna specifica alle restituzioni e al risarcimento del danno, dichiarata dal giudice provvisoriamente esecutiva, o al pagamento della provvisionale *ex* art. 540, secondo comma, codice di procedura penale, può essere provvisoriamente esecutivo sempre che vi sia un'espressa statuizione del giudice penale in tal senso».

5. G. D., a mezzo del proprio difensore, ha depositato memoria per l'udienza pubblica.

6. Alla pubblica udienza dell'11 giugno 2026 il Collegio, uditi i sostituti procuratori generali, che hanno concluso per l'enunciazione del principio di diritto come da memoria e l'avvocato dell'originario intimante opposto, che ha chiesto il rigetto del ricorso, mentre nessuno è comparso per M. R., ha riservato la decisione.

Ragioni della decisione

1. Il contrasto, compiutamente delineato dall'ordinanza di rinvio pregiudiziale, è presente, come accennato dalla detta ordinanza, anche nella giurisprudenza di questa Corte, atteso che, secondo una più recente pronuncia (Cassazione 18 luglio 2024, n. 19899), il capo della sentenza penale di condanna dell'imputato e (o) del responsabile civile alla rifusione delle spese di lite in favore della parte civile costituita nel processo penale non è automaticamente dotato di provvisoria esecutività, perché, ai sensi dell'art. 540, codice di procedura penale, a differenza di quanto previsto dall'art. 282, codice di procedura civile, l'esecutorietà della sentenza penale che provvede sulla domanda civile è affidata alla discrezionalità del giudice, salvo che per il capo sulla provvisionale, che è provvisoriamente esecutiva per legge; secondo altra, di poco precedente, pronuncia (Cassazione 21 novembre 2023, n. 32380), la condanna alla rifusione delle spese di lite in favore della parte civile costituita nel processo penale conserva la propria natura di statuizione civilistica, conseguentemente soggiacendo alla regola generale della provvisoria esecutività di cui all'art. 282, codice di procedura civile.

2. Il Collegio reputa che la questione interpretativa sollevata dal Tribunale di Bari comporta la necessità, alla stregua del contesto normativo vigente, come modificato a seguito dei provvedimenti normativi successivi all'entrata in vigore del codice di procedura penale e dell'evoluzione della giurisprudenza di questa Corte, sia in ambito civile che penale, dell'elevazione di questione di legittimità costituzionale dell'art. 541, comma 1, codice di procedura penale, in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione, per le ragioni che si vanno a esporre.

3. In via preliminare il Collegio ribadisce che l'elevazione della questione di legittimità costituzionale non è preclusa dalla sede del rinvio pregiudiziale di cui all'art. 363-*bis*, codice di procedura civile, atteso che il contrasto interpretativo che si riscontra nella giurisprudenza di legittimità e di merito, e del quale l'ordinanza del Tribunale di Bari dà ampiamente conto, tanto che la questione è stata ritenuta meritevole di soluzione con riferimento alla sede dell'udienza pubblica, non è risolvibile in via di mera esegesi delle norme e richiede, viceversa, la prospettazione di questione di conformità alla Costituzione della normativa vigente in tema di provvisoria esecutorietà o meno della condanna alla rifusione delle spese di costituzione di parte civile nel processo penale con riferimento al primo grado di giudizio.

4. La questione di legittimità costituzionale può essere sollevata in sede di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 363-*bis*, codice di procedura civile, atteso che secondo la più recente pronuncia della Corte costituzionale (Corte costituzionale n. 126 del 16 luglio 2026): «Nella sentenza n. 119 del 2015, questa Corte ha ritenuto ammissibile l'incidente di legittimità costituzionale sollevato dal giudice della nomofilachia in funzione dell'enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge, a norma dell'art. 363, terzo comma, codice di procedura civile. In quell'occasione, si è rilevato che, sebbene nell'ipotesi del terzo comma dell'art. 363, codice di procedura civile, il ricorso per cassazione

sia dichiarato inammissibile e quindi il processo sia chiuso, l'incidentalità della questione è assicurata «dal compito della Corte di cassazione di enunciare il principio di diritto sulla base della norma che potrà risultare dalla pronuncia di illegittimità costituzionale e che sarà, in ogni caso, "altro" rispetto ad essa». Lo stesso argomento vale per l'enunciazione del principio di diritto in sede di rinvio pregiudiziale, e vale anzi a fortiori, perché, in tal caso, il giudizio *a quo* non è chiuso. Invero, ai sensi del medesimo art. 363-*bis*, codice di procedura civile, la Corte di cassazione, enunciato il principio di diritto, restituisce gli atti al giudice che ha disposto il rinvio (quinto comma), il quale è vincolato dal principio stesso (sesto comma). Non sussiste, quindi, dubbio alcuno che questioni di legittimità costituzionale possano essere sollevate dalla Corte di cassazione nella prospettiva dell'ulteriore corso del giudizio, come d'altronde questa Corte ha recentemente evidenziato (sentenza n. 125 del 2026).».

5. Il Collegio è consapevole che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 540, comma 1, codice di procedura penale, ossia della norma che regola le restituzioni e il risarcimento dei danni in favore della parte civile, laddove non prevede la provvisoria esecutività per legge della condanna al pagamento delle spese legali, limitandola al solo capo di condanna alle restituzioni e al risarcimento del danno, è stata dichiarata non fondata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 94 del 1996, ma ritiene che il contesto normativo delineatosi successivamente al predetto intervento della Corte costituzionale, che pure tornò a pronunciarsi in tema con la sentenza n. 232 del 2004, consenta di prospettare nuovamente una questione di legittimità costituzionale della normativa del codice di procedura penale vigente, ma questa volta dell'art. 541, codice di procedura penale, anziché dell'art. 540, comma 1, codice di procedura penale, laddove esso non prevede che il capo della sentenza penale che decide sulle spese in favore della parte civile sia munito della provvisoria esecutività per legge.

6. Il Collegio reputa che non sia possibile confermare la conclusione dell'esclusione della provvisoria esecutività del capo relativo alle spese di costituzione di parte civile della sentenza penale di primo grado di cui alla più recente pronuncia in tema di questa Corte (Cassazione 18 luglio 2024, n. 19899) e per come richiesto dalla Procura generale nella memoria per l'udienza pubblica, atteso che il mutato contesto normativo, di cui a breve si dirà, anche con riferimento agli sviluppi della giurisprudenza di questa Corte, non consente di pervenire a conclusione confortante circa l'autonomia dell'azione civile allorché essa sia esercitata nel processo penale. Il Collegio, tuttavia, ritiene pure che neppure la tesi della applicabilità dell'art. 282, codice di procedura civile (così come sembra prospettare Cassazione 21 novembre 2023, n. 32380), in via di analogia o al fine di colmare una lacuna del tessuto normativo del codice di rito penale possa essere adottata, stante la mancanza di un richiamo espresso della norma del codice di procedura civile da parte del codice di procedura penale, con formula di rinvio di carattere generale e nei limiti della compatibilità. L'adozione di questa ultima tesi, ossia della immediata applicabilità dell'art. 282, codice di procedura civile, alle sentenze penali di primo grado potrebbe, inoltre, essere astrattamente essere colpita dal divieto di analogia *in malam partem* con riferimento alla posizione dell'imputato, che si vedrebbe gravato dell'obbligo di immediato pagamento delle spese in favore della parte civile pur in assenza di una specifica previsione in tal senso nel codice di rito penale. È, nondimeno, doveroso evidenziare che sin dai primi commenti alla normativa del codice di procedura penale del 1988 si affermò che il sistematico riferimento alla normativa del codice di rito civile per quanto riguarda aspetti essenziali della disciplina del rapporto processuale civile inserito nel processo penale (quali quelli della capacità processuale della parte e della presenza nel processo con il ministero del difensore) induceva a ritenere legittimo il ricorso alle norme del codice di procedura civile, con le cautele e gli adeguamenti del caso al fine dell'interpretazione e dell'eventuale integrazione delle disposizioni del codice di procedura penale che risultassero ambigue o incomplete. Pure la dottrina immediatamente successiva all'entrata in vigore del codice di procedura penale del 1988 rimarcò che esso aveva di mira una ricostruzione della presenza della parte civile nel processo penale secondo un'impronta marcatamente civilistica anche se non tutte le previsioni risultavano, allora, in linea con detta impostazione. Giova, peraltro, evidenziare, a opinione del Collegio, che nel codice di procedura penale del 1930 la mancata attribuzione di provvisoria esecutorietà per legge al capo della sentenza penale riguardante le spese di parte civile, desumibile dal combinato disposto degli articoli 488, 489 e 489-*bis* del codice di procedura penale trovava un adeguato parallelismo nel testo allora vigente dell'art. 282, codice di procedura civile, che consentiva l'attribuzione in via giudiziale della provvisoria esecutorietà alla sentenza civile nei soli casi ivi previsti e comunque non in via generale ma a seguito di istanza di parte, mentre nell'attuale assetto normativo la mancanza sul punto di una previsione generale nel codice di procedura penale vigente viene a stridere, per le ragioni che si vanno a esporre, con la previsione di carattere generale di cui all'art. 282. codice di procedura civile. come risultante dalla modifica apportata dalla legge n. 353 del 1990 e in vigore da oltre trent'anni.

7. Il Collegio, ritiene, quindi, che debba essere, per le ragioni che si vanno ad esporre, percorsa la strada della denuncia di costituzionalità, poiché non risulta praticabile l'adozione di una interpretazione correttiva o comunque costituzionalmente orientata (si veda in tema di spese nel procedimento possessorio Corte costituzionale n. 379 del 14 novembre 2007 e con riferimento al procedimento monitorio Corte costituzionale n. 276 del 13 luglio 2000)

dell'art. 541, codice di procedura penale nella parte in cui non dispone la provvisoria esecutorietà del capo della sentenza penale concernente le spese in favore della parte civile.

8. È necessario effettuare, in via preliminare, una breve disamina delle modifiche normative intervenute di recente sul tessuto del codice di procedura penale originariamente vigente e dell'interpretazione che di esse ha dato la giurisprudenza di questa Corte. A seguito delle modifiche al testo del codice di procedura penale apportate dall'art. 5 del decreto legislativo n. 150 del 10 ottobre 2022 all'art. 78, comma 1, lettera *d)*, codice di procedura penale, rubricato «Formalità della costituzione di parte civile» sono state aggiunte le seguenti parole «agli effetti civili», cosicché la lettera *d)* dell'art. 78, codice di procedura penale. risulta così formulata: «l'esposizione delle ragioni che giustificano la domanda agli effetti civili».

9. Secondo un recente arresto delle Sezioni unite penali di questa Corte (Sez. U. penali n. 38481 del 25 maggio 2023, dep. 21 settembre 2023), in tema di individuazione del regime temporale di applicazione dell'art. 573, comma 1-*bis*, codice di procedura penale, a seguito della detta modifica normativa, strettamente correlata all'aggiunta, nel corpo dell'art. 573, codice di procedura penale, di un comma 1-*bis*, è venuta a mutare la stessa configurazione dell'azione civile nel processo penale, poiché: «Sarà infatti necessaria una precisa determinazione della causa petendi similmente "alle forme prescritte per la domanda proposta nel giudizio civile", come già affermato da una sola iniziale pronuncia di questa Corte, poi rimasta superata dalle pronunce appena ricordate, e che ora, per effetto del mutato quadro, riprende evidentemente vigore; cosicché, ai fini dell'ammissibilità della costituzione, non sarà più sufficiente "fare riferimento all'avvenuta commissione di un reato bensì sarà necessario richiamare le ragioni in forza delle quali si pretende che dal reato siano scaturite conseguenze pregiudizievoli nonché il titolo che legittima a far valere la pretesa" (Sez. 2, n. 8723 del 7 maggio 1996, Rv. 205872-01).».

10. La stessa pronuncia delle Sezioni unite penali afferma che, a seguito delle modifiche delle richiamate disposizioni, ossia dell'art. 78, comma 1, lettera *d)* e dell'art. 573, comma 1-*bis*, codice di procedura penale «il giudizio è sempre quello iniziale che prosegue senza soluzione di continuità, dalla sede penale a quella civile, il possibile epilogo decisorio oggi rappresentato, in caso di impugnazione residuata per i soli effetti civili, dall'art. 573, comma 1-*bis*, cit., dovrà essere contemplato dalla parte civile sin dal momento dell'atto di costituzione e tale epilogo la stessa dovrà dunque far fronte strutturando le ragioni della domanda in necessaria sintonia con i requisiti richiesti dal rito civile».

11. Da tanto, consegue, a opinione del Collegio, che l'azione civile esercitata nel processo penale è, oramai, a seguito delle richiamate modifiche del codice di rito penale, assimilata, quanto a disciplina processuale, all'azione civile proposta nella sede civile. In altra parte della richiamata sentenza le Sezioni unite penali affermano, infatti, che «2.5. Se, dunque, di medesimo giudizio "rinviato" per la decisione al giudice o alla sezione civile competente si tratta, pare evidente come non siano in alcun modo replicabili, nel nuovo assetto, i postulati appena ricordati, ed innanzitutto quello della natura "autonoma", rispetto al giudizio penale, del giudizio da svolgersi in sede civile.». Sullo specifico punto della provvisoria esecutività del capo della sentenza penale di primo grado relativo alle spese in favore della parte civile la giurisprudenza delle sezioni penali di questa Corte non dubitava, ancora oltre un decennio fa, che la sentenza penale di condanna di primo grado avesse efficacia provvisoriamente esecutiva ai sensi dell'art. 282, codice di procedura civile (così Cassazione Sez. I penale, n. 4908 del 31 gennaio 2013) e che detta esecutività non poteva essere sospesa dalla Corte di cassazione, in quanto «la Corte di cassazione ha sì il potere di sospendere ai sensi dell'art. 612, codice di procedura penale, l'esecuzione della condanna civile, ma non anche la parte che inerisce al ristoro delle spese processuali sostenute dalla parte civile …».

12. Nel caso all'esame il giudizio penale si è concluso, in primo grado, con la sentenza n. 2945 del 29 novembre 2024 del Tribunale di Lecce e la costituzione di parte civile è stata necessariamente effettuata dopo il 1° gennaio 2023 atteso che il procedimento penale reca, come leggibile nell'intestazione della sentenza, il n. 490 del 2023, cosicché la formulazione dell'art. 78, codice di procedura penale, come risultante dalla novella operata dal legislatore delegato con il decreto legislativo n. 150 del 2022, e vigente dal 30 dicembre 2022, ai sensi dell'art. 99-*bis* dello stesso decreto legislativo n. 150 del 2022, risulta pienamente applicabile nella specie.

13. A fronte della sempre più piena equiparazione dell'azione civile spiegata nel processo penale all'azione civile esercitata nella sede propria stima il Collegio non manifestamente infondata la questione di non conformità all'art. 3 e all'art. 24 della Costituzione della disposizione in base alla quale la sentenza che accoglie la domanda proposta nel processo penale sia priva, con riferimento al capo relativo alle spese di lite, della provvisoria esecutività prevista per tutte le sentenze emanate a seguito di un'azione civile di condanna, di accertamento o costitutiva, dall'art. 282, codice di procedura civile.

Deve, infatti, ribadirsi che la provvisoria esecutività è riconosciuta, ormai pacificamente, dalla giurisprudenza di questa Corte, anche ai capi di condanna al pagamento delle spese di lite che accedono a sentenze di accertamento o costitutive.



Era, infatti, del tutto minoritario, ed è allo stato del tutto superato, l'orientamento della giurisprudenza di legittimità, pure severamente criticato in dottrina, che escludeva la provvisoria esecutività per il capo sulle spese di lite accedente a sentenze di accertamento o costitutive (l'ultimo epilogo in tema risulta essere quello espresso da Cassazione 12 luglio 2000, n. 9236).

È, viceversa, e da oltre un ventennio, del tutto prevalente l'affermazione secondo la quale (Cassazione 3 agosto 2005, n. 16262; Cassazione 25 gennaio 2010, n. 1283) a norma dell'art. 282, codice di procedura civile, nella formulazione novellata dall'art. 33 della legge n. 353 del 1990, che ha introdotto nell'ordinamento la regola dell'immediata efficacia endoprocessuale di qualsiasi pronuncia di condanna, sono provvisoriamente esecutivi tutti i capi della sentenza che contengono una condanna, compreso il capo contenente la condanna alle spese del giudizio nei casi in cui la sentenza accolga azioni non di condanna oppure rigetti qualsiasi tipo di domanda.

La giurisprudenza di questa Corte si è fatta pure carico di precisare che (Cassazione 20 dicembre 2012, n. 23631) che la sentenza n. 232 del 2004 della Corte costituzionale non può essere letta quale sentenza che esclude che l'art. 282, codice di procedura civile, si applichi alle sentenze di rigetto nel merito della domanda e ciò anche con riferimento al capo relativo alle spese.

Deve, inoltre, evidenziarsi che, a seguito della semplificazione dei riti processuali civili e dell'introduzione di forme alternative di accertamento e condanna, quali il procedimento semplificato, anche per le sentenze emanate all'esito del processo di cui agli articoli 281-*decies* e segg., codice di procedura civile, è oramai prevista l'esecutività per legge, come da richiamo operato dall'art. 281-*terdecies*, codice di procedura civile all'art. 282, codice di procedura civile e quindi con riferimento a provvedimenti resi all'esito di un procedimento nei quali l'istruttoria non è complessa.

In breve, la testuale mancata previsione della provvisoria esecutorietà al capo della sentenza penale relativa alla condanna alle spese in favore della parte civile comporta che situazioni del tutto equivalenti sono trattate in modo del tutto differente e tanto in contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Né, per la sua chiarezza ed univocità, il testo della norma può interpretarsi in un senso che ne implicherebbe la piena e radicale disapplicazione: si tratta, pertanto, di una questione non superabile in via meramente interpretativa.

14. La mancata previsione della provvisoria esecutività alla sentenza penale con riferimento alle spese in favore della parte civile è, inoltre, a opinione del Collegio, contraria al principio di economia processuale (come declinato dalla Corte costituzionale anche con riferimento ai rapporti tra processo civile e processo penale: Corte costituzionale n. 138 del 14 maggio 2008), atteso che la parte civile deve, al fine del recupero delle spese, attendere l'esito definitivo del processo penale, attraverso, sovente, i due gradi del giudizio di merito e la fase di legittimità, ovvero tentare di munirsi di un titolo giudiziale diverso dalla sentenza penale e provvisto di provvisoria esecutorietà, quale il decreto ingiuntivo provvisoriamente esecutivo, con conseguente duplicazione di procedimenti giurisdizionali, suscettibili pure di non celere definizione, specie nel caso in cui sia proposta opposizione e la provvisoria esecutorietà del monitorio venga sospesa.

15. La questione relativa alla mancata previsione della provvisoria esecutività del capo relativo alle spese di lite della sentenza penale di condanna è rilevante nel presente procedimento e con riferimento all'oggetto del giudizio nel quale è stato sollevato il rinvio pregiudiziale, atteso che dalla sua risoluzione dipende l'enunciazione, in un senso o nell'altro, di un diverso principio di diritto al fine di orientare la decisione del giudice di merito remittente. Ciò nel senso di formulazione di un principio di diritto che estenda la provvisoria esecutività del capo sulle spese della parte civile alle sentenze penali di primo grado, atteso che le sentenze emanate in grado d'appello ne sarebbero, sia nel regime di cui all'art. 622, codice di procedura penale, che in quello delineato dall'art. 573, comma 1-*bis*, comunque dotate, trattandosi di sentenze pronunciate da un giudice civile d'appello ovvero nel senso della emanazione di un principio di diritto che escluda la provvisoria esecutività del capo di condanna alla rifusione delle spese in favore della parte civile delle sentenze penali di condanna di primo grado.

16. Stima, ancora, il Collegio che la mancata attribuzione della provvisoria esecutività per legge al capo relativo alle spese in favore della parte civile contrasti con gli articoli 3 e 24 della Costituzione alla stregua del mutato contesto normativo, atteso che l'attuale formulazione dell'art. 78, comma 1, lettera *d)*, del codice di rito penale e l'art. 573, comma 1-*bis*, dello stesso codice configurano l'azione civile esercitata nel processo penale quale un'azione non autonoma, ma del tutto equiparata, sia nel suo momento iniziale che nell'epilogo in fase d'impugnazione e di rinvio, all'azione civile esercitata nella sede sua propria, ragione per cui non appare conforme al principio di uguaglianza e al diritto di agire in giudizio a tutela dei propri diritti, nella specie risarcitori, escludere, per il capo relativo alle spese in favore della parte civile di detta sentenza il trattamento accordato al capo relativo alle spese di lite accedente alla sentenza emessa all'esito del giudizio civile di primo grado.

In via generale, secondo il Collegio, la carenza della previsione di provvisoria esecutività per legge della sentenza penale di primo grado che provvede sull'azione civile, con riferimento al capo relativo alle spese, appare del tutto

eccentrica nell'ambito delle tutele, atteso che il codice del processo amministrativo emanato con decreto legislativo n. 104 del 2 luglio 2010, prevede la provvisoria esecutività generalizzata della sentenza di primo grado, come risulta dal combinato disposto degli articoli 89 e 98, comma 1, codice procedura amministrativa, laddove è previsto che la esecutività della sentenza di primo grado possa essere sospesa, ricorrendone i presupposti del pregiudizio grave e irreparabile, dal giudice dell'impugnazione.

Analoghe previsioni, in termini di provvisoria esecutività della sentenza di primo grado sono contenute nel decreto legislativo n. 174 del 26 agosto 2016, Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (si veda l'art. 78, comma 3).

I detti testi di norme processuali sono stati emanati dopo l'introduzione, nel rito civile di cognizione, della provvisoria esecutorietà generalizzata per legge della sentenza civile e possono essere, a opinione del Collegio remittente, essere assunti a sostegno della generalizzata esecutività delle sentenze di primo grado anche nell'ambito delle giurisdizioni speciali: e ognuno di quelli, per quanto possa occorrere, anche quale *tertium comparationis* ai fini della valutazione della violazione del principio di eguaglianza, sotto il profilo di una ormai irragionevole diversificazione di disciplina di situazioni equivalenti.

17. Il Collegio, alla stregua del mutato quadro normativo e dell'assetto giurisprudenziale sopra delineati, in gran parte mutati dopo gli interventi della Corte costituzionale di cui alle sentenze n. 232 del 2004 e n. 94 del 1996, ritiene, pertanto, rilevante e non manifestamente infondata la questione della conformità a Costituzione della mancata attribuzione per legge della clausola di provvisoria esecutività per le sentenze penali di condanna nel capo relativo alle statuizioni in favore della parte civile e ritiene, come già prospettato, che la soluzione in via meramente interpretativa del contrasto delineatosi nella giurisprudenza di legittimità e di merito non possa essere utilmente seguita.

18. Il Collegio ritiene, in conclusione, che debba essere rilevata di ufficio e sottoposta alla Corte costituzionale, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 541, comma 1, codice di procedura penale, in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che la condanna del pagamento delle spese processuali a carico dell'imputato e del responsabile civile in solido in favore della parte civile è provvisoriamente esecutiva per legge.

19. Vanno, pertanto, impartite le disposizioni di cui appresso per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la contestuale sospensione del presente procedimento di rinvio pregiudiziale fino alla definizione del relativo incidente.

P. Q. M.

La Corte, visto l'art. 23 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953;

Rimette alla Corte costituzionale, ritenendone la rilevanza e la non manifesta infondatezza per le ragioni esposte in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3 e 24 della Costituzione, dell'art. 541, comma primo, codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che la condanna del pagamento delle spese processuali a carico dell'imputato e del responsabile civile in solido in favore della parte civile è provvisoriamente esecutiva per legge;

Sospende il presente procedimento e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, alle parti e alla Presidenza del Consiglio dei ministri e che sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Terza sezione civile, in data 11 giugno 2026.

Il Presidente: DE STEFANO

26C00231

N. **193**

Ordinanza del 12 agosto 2026 della Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Generali Italia spa contro Agenzia delle entrate - Direzione regionale Friuli-Venezia Giulia

Tributi – Imposte – Partecipazioni al capitale sociale della Banca d'Italia – Rivalutazione delle partecipazioni – Applicazione di un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi, dell'imposta regionale sulle attività produttive e di eventuali addizionali – Previsione che ha elevato dal 12 al 26 per cento l'aliquota dell'imposta sostitutiva applicabile ai maggiori valori derivanti dalla rivalutazione delle partecipazioni al capitale della Banca d'Italia.

– Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 4, comma 12, in combinato disposto con l'art. 1, comma 148, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», e con l'art. 6, comma 6 del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5.

CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA

DI SECONDO GRADO

DEL FRIULI-VENEZIA GIULIA

SEZIONE PRIMA

La Corte di Giustizia Tributaria di secondo grado del Friuli-Venezia Giulia Sezione 1, riunita in udienza il 03/09/2025 alle ore 15:30 con la seguente composizione collegiale:

Drigani Oliviero, presidente;

Ribolsi Antonio-Gisberto-Gio, relatore;

Mondini Maria Luisa, giudice;

in data 3 settembre 2025 ha pronunciato la seguente ordinanza sull'appello n. 307/2024 depositato il 18 novembre 2024 proposto da Generali Italia S.p.a. — 00409920584, difeso da avv. Nicola Mazza — MZZNCL66P29C352F rappresentato da Michele Ceccarelli — CCCMHL63T21G478X ed elettivamente domiciliato presso nicola.mazza@avvocaticatanzaro.legalmail.it

contro Agenzia Entrate Direzione Regionale Friuli Venezia Giulia — via Giulia, 75 34126 Trieste TS;

Difeso da Avvocatura Distrettuale dello Stato di Trieste — piazza Dalmazia, 3 34122 Trieste TS;

ed elettivamente domiciliato presso ads.ts@mailcert.avvocaturastato.it

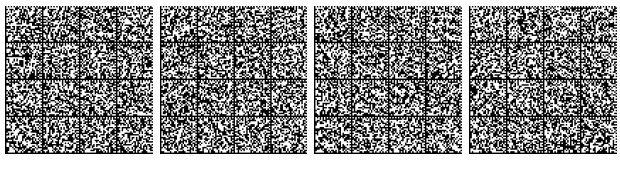
Avente ad oggetto l'impugnazione di: pronuncia sentenza n. 54/2024 emessa dalla Corte di Giustizia Tributaria Primo grado Trieste sez. 2 e pubblicata il 22 marzo 2024.

Atti impositivi: diniego rimborso n. 0000 SOST. IRES IRAP 2013 a seguito di discussione in pubblica udienza.

ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

La società Generali Italia S.p.A. con sede legale in Mogliano Veneto a mezzo dell'avv. Nicola Mazza del Foro di Catanzaro ha impugnato la sentenza n. 54/2024 emessa dalla Corte di Giustizia Tributaria di primo grado di Trieste — sez. 2A — in data 25 gennaio 2024 e successivamente depositata in data 22 marzo 2024.

Il motivo del contendere riguarda il silenzio rifiuto alla restituzione della somma di euro 75.552.471/23 — versata a titolo di imposta sostitutiva delle II.DD. — sulla plusvalenza derivata dalla rivalutazione delle partecipazioni possedute dall'appellante al capitale della Banca d'Italia, il tutto secondo il quadro normativo qui di seguito descritto.



Precisamente:

nel corso dell'anno 2013, la Banca d'Italia — ai sensi dell'art. 4, comma 2 del decreto-legge 133/2013 — veniva autorizzata ad aumentare il proprio capitale mediante l'utilizzo di riserve statutarie;

nello stesso periodo, la società appellante possedeva 19.000 quote di partecipazione al suddetto istituto, iscritte nell'attivo patrimoniale alla sezione «immobilizzazioni finanziarie»;

l'art. 6, comma 6 del citato decreto-legge n. 133/2013 prevedeva, a sua volta, l'obbligo di iscrivere le dette partecipazioni nell'attivo patrimoniale alla sezione «attivo circolante»;

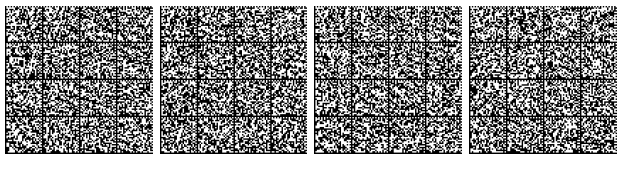
l'art. 1, comma 148, legge 27 dicembre 2023, n. 147 imponeva il pagamento di un'imposta sostitutiva delle II.DD. pari al 12% sul maggior valore derivato dalla rivalutazione sopra indicata con versamento in tre rate annuali senza interessi;

l'art. 4, comma 12 decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 provvedeva infine a sostituire la norma ultima indicata elevando l'aliquota impositiva al 26% con obbligo di versamento entro il termine di scadenza del saldo relativo alle II.DD. per il 2013 (16 giugno 2014).

In ragione di tutto ciò, la società Generali Italia S.p.A. formulava in data 14 giugno 2018 istanza di restituzione della somma versata adducendo l'illegittimità del prelievo. Avverso il silenzio-rigetto dell'Amministrazione Finanziaria, la stessa società promuoveva ricorso innanzi alla Corte di Giustizia di primo grado di Trieste, affidandosi al solo motivo della ritenuta incostituzionalità della normativa sopra illustrata, nei termini così descritti:

«... V. Eccezione di illegittimità costituzionale.

Il combinato normativo di cui: — all'art. 6, comma 6, del decreto-legge n. 133/2013, convertito dalla legge 5/2014, secondo cui: «A partire dall'esercizio in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, i partecipanti al capitale della Banca d'Italia iscrivono le quote di cui all'articolo 4, comma 2, nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione, ai medesimi valori. Restano in ogni caso ferme le disposizioni di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 38» , e — all'art. 1, comma 148, della legge n. 147/2013, come modificato dall'art. 4, comma 12 del decreto-legge n. 66/2014 (convertito dalla Legge 89/2014), secondo cui: «Ai maggiori valori iscritti nel bilancio relativo all'esercizio in corso al 31 dicembre 2013, per effetto dell'articolo 6, comma 6, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 gennaio 2014, n. 5, si applica un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive e di eventuali addizionali, da versarsi in unica soluzione entro il termine di versamento del saldo delle imposte sui redditi dovute per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013. Gli importi da versare possono essere compensati ai sensi del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241. L'imposta è pari al 26 per cento del valore nominale delle quote alla suddetta data, al netto del valore fiscalmente riconosciuto. Il valore fiscale delle quote si considera riallineato al maggior valore iscritto in bilancio, fino a concorrenza del valore nominale, a partire dal periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione. Se il valore iscritto in bilancio è minore del valore nominale, quest'ultimo valore rileva comunque ai fini fiscali a partire dallo stesso periodo d'imposta» lede gli artt. 53, 3, 41, 42, 77, 117, 10, 11 della Costituzione; anche la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) risulta decisamente vulnerata. Eguale censura si abbatte, seppur con motivazioni parzialmente diverse (come appresso illustrato), sul combinato disposto da: — art. 6, comma 6, del decreto-legge n. 133/2013, convertito dalla legge 5/2014 (*supra* indicato), e — art. 1, comma 148, della Legge 147/2013, secondo cui: «Al trasferimento previsto dal comma 6 dell'articolo 6 del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, si applica l'articolo 4 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 8 giugno 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 135 del 13 23 giugno 2011, qualunque sia la categoria di provenienza; ai maggiori valori iscritti in bilancio per effetto del comma 6, primo periodo, dello stesso articolo 6 del citato decreto-legge n. 133 del 2013 si applica un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive e di eventuali addizionali, con l'aliquota di cui al comma 143, da versarsi nei modi e nei termini previsti dal comma 145». La disciplina, nella sostanza, si presentava come illegittima e contra Constitutionem già nella versione originale della legge n. 147/2013; la successiva integrale sostituzione del comma 148, dell'art. 1, ad opera del decreto-legge n. 66/2014, acuisce ed incrementa i punti di contrasto ed inconciliabilità con la fonte sovraordinata. L'esposizione che segue riguarda entrambe le composizioni normative: decreto-legge n. 133/2013 in composizione con il decreto-legge n. 66/2014 e decreto-legge n. 133/2013 in composizione con la legge n. 147/203. In effetti, la caducazione dell'art. 4, co. 12, decreto-legge n. 66/2014, verso cui il presente ricorso muove, potendo dare luogo alla riviviscenza del comma 148, dell'art. 1, legge n. 147/2013 nel testo originale, rende necessario chiarire come anche la norma sostituita sia in contrasto con la Costituzione. V. *a)* Violazione degli artt. 53, 3, 41 della Costituzione. Un primo dubbio riguarda il rispetto e l'attuazione del principio di equa e comune partecipazione alle spese pubbliche, come stabilito dall'articolo 53 della Costituzione, secondo cui «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva». Risulta minato anche il principio di eguaglianza sostanziale, sacralizzato nell'articolo 3



della Costituzione, a mente del quale: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Ed anche l'art. 41 Costituzione, secondo cui «L'iniziativa economica privata è libera», risulta gravemente inciso. Motivi Doppia tassazione — Discriminazione. Per via della disciplina ivi censurata si è sottoposta a tassazione immediata, ad aliquota appena inferiore a quella piena, una 24 ricchezza che, secondo le regole applicabili alla generalità dei contribuenti e necessarie al corretto funzionamento dei principi su cui poggia l'ordinamento tributario, sarebbe rilevata solo al (suo) realizzo effettivo e nella limitata misura del 5%. Per un verso, nessuna capacità contributiva effettiva può emergere in assenza del materiale apprendimento della ricchezza oggetto di incisione, inoltre si attua un prelievo rispetto a valori che debbono restare «coperti» dal regime di esenzione. Merita a tale riguardo osservare come il maggior valore nominale delle partecipazioni corrisponda al valore delle riserve (ordinaria e straordinaria) per il tramite delle quali è stato attuato l'aumento gratuito di capitale sociale. Tali riserve, giusta art. 38 dello Statuto (Allegato 14), sono costituite da utili realizzati dalla Banca. Gli utili in questione sono stati «tassati», essendo la Banca soggetto passivo sia dell'IRES che dell'IRAP. Si veda, a comprova, le risultanze del bilancio 2013 di Banca d'Italia, da cui emerge che a fronte di un utile ante imposte di euro 4.678.917.932, le imposte di competenza ammontano ad euro 1.643.602.018 (oltre il 35%) (Allegato 15, pagina 296); quanto all'utile 2012, le imposte ammontano ad euro 1.927.119.000 (e così via anche per gli utili dei precedenti esercizi). Il discorso non muta laddove si intenda determinare ed inquadrare il maggior valore delle partecipazioni nella misura dei dividendi attesi, come emerge da un'analisi quantitativa condotta dalla stessa Banca d'Italia (Allegato 16) sulla base del *Discounted Dividend Model* (valore attuale dei dividendi attesi). Anche in tale prospettiva si tratta di utili soggetti a tassazione piena presso la Banca d'Italia. Cosicchè, attraverso l'imposta sostitutiva di che trattasi, si attua una patente doppia tassazione della medesima ricchezza: gli utili prodotti dalla Banca d'Italia sono tassati una volta presso la stessa ed una seconda volta presso i soci, cui è richiesta un'imposta sul maggior valore nominale delle partecipazioni rappresentato proprio da quegli utili «tassati». Risulta in tal modo spezzato il rapporto di razionalità e coerenza sistematica che deve sussistere tra imposizione (anche sostitutiva) e capacità contributiva. Il principio della contribuzione alle spese pubbliche di «tutti» i contribuenti, ovverosia in equo concorso tra loro, è evidentemente vulnerato: i detentori di partecipazioni alla Banca d'Italia sono chiamati a contribuire in misura di gran lunga maggiore rispetto a quanto gli altri contribuenti debbano fare per l'incremento di valore conseguito dalle partecipazioni societarie immobilizzate e munite dei requisiti P.Ex. da essi detenute. Un'inaccettabile svantaggiosa discriminazione è perpetrata ai danni di contribuenti 25 come l'istante; si sottrae loro una ricchezza che l'erario ha già inciso e che può assumere rilevanza presso il socio solo al realizzo e nella limitata misura del 5%. Se si pone attenzione al caso della Ricorrente si può facilmente osservare come sulla ricchezza lorda prodotta dalla Banca d'Italia, ed espressa oltre che nei conti dell'istituto centrale in quelli della Ricorrente, siano gravate imposte inconsuete ed inaccettabili. Anche a voler considerare un'incisione della Banca d'Italia al 35% (per IRES ed IRAP) come rilevabile dal (suo) bilancio 2013 (ma è noto che le aliquote applicabili ai precedenti periodi d'imposta erano ben più elevate), emerge come su Euro 290.586.428,00 (imponibile imposta sostitutiva della Ricorrente) oltre i 75 milioni pagati dalla Ricorrente, siano state precedentemente corrisposte imposte dalla Banca d'Italia per euro 157 milioni (35% della ricchezza lorda)9. Assolutamente inaccettabile! Non si comprende per quale motivo i partecipanti al capitale di BdI debbano subire un trattamento svantaggioso e gravemente discriminatorio rispetto a quello riservato agli omologhi partecipanti al capitale sociale della generalità degli enti e società commerciali. Nessuna effettiva e consistente ragione è menzionata nei testi normativi che hanno disposto l'illegittimo prelievo; nessun motivo obiettivo e ragionevole sta alla base della rottura dei corretti canoni della tassazione, la cui applicazione spettava ai partecipanti alla Banca d'Italia. Perché mai si attua una doppia tassazione della medesima ricchezza? La violazione degli artt. 53 e 3 è insanabile e merita rimedio. La forzosa disattivazione delle regole contabili e fiscali, innatamente ragionevoli e necessarie ad un equilibrato prelievo, sono una palese dimostrazione dell'illegittimità dell'imposta sostitutiva; l'assenza nella disciplina censurata di motivazioni efficienti, idonee a giustificare un innaturale trattamento mette in risalto come lungi dal praticare l'imposizione, con il rispetto dei principi e dei crismi che la connotano, ci si sia unicamente preoccupati di attuare una spoliazione di ricchezza tipica dei provvedimenti ablatori. Nell'attuare un prelievo multiplo sulla medesima ricchezza, la disciplina viola anche il principio di ragionevolezza intrinseca della legge, che nel giudizio di legittimità affianca con valenza autonoma il criterio del *tertium comparationis*. 9E quando la ricchezza così gravemente falcidiata sarà distribuita dalla Ricorrente al socio persona fisica, si attuerà un ulteriore prelievo del 26% (stando alle attuali disposizioni), con il che davvero non si comprende come possa dirsi rispettato il principio di equo e paritario concorso alle spese pubbliche. 26 Alla luce dei principi dell'ordinamento, principi attenti a garantire l'equo concorso alle spese pubbliche di tutti i contribuenti, difetta di razionalità intrinseca l'incidere più volte la medesima ricchezza. È manifestamente irragionevole operare una complessiva incisione della

medesima ricchezza in misura pari al 52%. Nessuna giustificazione è addotta o comunque rintracciabile per sostenere tale irrazionalità ed incredibile disparità di trattamento. Tali complessive doglianze restano confermate rispetto al testo originale dell'art. 1, comma 148, della legge n. 147/2013 (aliquota dell'imposta sostitutiva al 12%, versamento in tre rate). Si assiste anche in tal caso ad un'immotivata ed inaccettabile disattivazione del regime P.Ex. spettante alla Ricorrente. L'irragionevolezza intrinseca determinata dalla doppia tassazione della medesima ricchezza, peraltro a prescindere dall'effettivo realizzo da parte dei soci di Banca d'Italia, e la patente disparità di trattamento rispetto agli altri detentori di partecipazioni societarie immobilizzate e provviste dei requisiti P.Ex., seppur mitigate da un'aliquota più che dimidiata (12% vs. 26%), risulta evidente anche rispetto a tale iniziale assetto normativo. Lesione del principio del legittimo affidamento La violazione della Costituzione si palesa anche per via della compromissione del legittimo affidamento sulla «certezza dell'ordinamento giuridico». Sotto tale profilo, risultano violati gli artt. 3 e 41. La Ricorrente lamenta: — la forzosa esclusione dal regime P.Ex. spettante sulle partecipazioni al capitale di Banca d'Italia con riferimento ad una ricchezza (incremento di valore delle partecipazioni) insorta/maturata prima del censurato intervento normativo; — l'immotivata ridefinizione sostanziale ad opera del decreto-legge n. 66/2014 dell'imposta sostitutiva — sotto i profili di grave innalzamento dell'aliquota e dell'eliminazione della rateazione triennale — con effetti spregiudicatamente retroattivi. Disattivazione P.Ex. Oltre ad essere del tutto illogico ed incongruo sottrarre allo spettante regime fiscale (i.e. rilevanza al realizzo effettivo e nella limitata misura del 5%) l'incremento di valore conseguito dalle partecipazioni sino al 31 dicembre 2013, si produce un effetto lesivo del principio di eguaglianza sostanziale ed un'indebita interferenza con l'esercizio della libertà di iniziativa economica a causa dell'inaspettata introduzione di un trattamento fiscale deleterio, del tutto inverso e irrispettoso del 27 regime che l'ordinamento aveva razionalmente stabilito per l'incremento di valore conseguito sino al 31 dicembre 2013 dalle partecipazioni di che trattasi. Tale illegittimo effetto risulta evidente laddove si consideri che il socio di Banca d'Italia che avesse realizzato entro il 31 dicembre 2013 l'incremento di valore della partecipazioni (cessione delle partecipazioni entro tale data) avrebbe incluso nella base imponibile IRES il 5% del plusvalore, con imposizione IRES pari al 1,35%, nel mentre la Ricorrente che ha inteso realizzare la medesima ricchezza conseguita al 31 dicembre 2013 in una data successiva è chiamata per ciò solo, ovverosia a prescindere dall'effettivo realizzo, ad un'imposizione del 26% (in aggiunta, si ribadisce, a quanto già versato da Banca d'Italia sugli utili da essa prodotti). A non diverse conclusioni si perviene laddove si intenda incasellare l'accaduto in una permuta realizzativa di partecipazioni; anche in tal caso, infatti, il realizzo delle partecipazioni sostituite era coperto dalla *partecipation exemption* e l'improvvida disciplina ivi denunciata, ancora una volta, ha tradito le legittime attese, cambiando il regime applicabile ad una ricchezza già insorta (ed ancora una volta, già tassata presso la Banca d'Italia). La tutela del principio del legittimo affidamento del contribuente sull'applicazione del regime fiscale primigeniamente spettante sugli utili o sul maggior valore delle società da esso partecipate emerge chiaramente nell'ordinamento. L'articolo 4, DM 8 giugno 2011, nel disciplinare le ipotesi di riclassificazione di strumenti finanziari (partecipazioni *in primis*), ad opera di soggetti adottanti i principi contabili internazionali, attua il modello (opposto a quello, come visto, applicabile alla Ricorrente, non IAS *adopter*) di assimilazione della riclassificazione al realizzo dello strumento. Ebbene, seppur si tratta di uno strumento che per via della riclassificazione passa dal regime P.Ex., previsto per le partecipazioni immobilizzate, a quello di piena rilevanza dei differenziali di valore applicabile alle partecipazioni di *trading*, l'incremento di valore conseguito alla data di riclassificazione-realizzo resta assoggettato al regime fiscale spettante ante-riclassificazione, non potendosi tradire il legittimo affidamento in ordine all'assoggettamento della ricchezza già emersa al trattamento fiscale sin lì stabilito10. Anche l'art. 1, comma 1007, legge n. 205/2017 è un'esemplare applicazione del principio del 10 Egualmente dicasi per le ipotesi di perdita di valore conseguita sino alla data della riclassificazione dal comparto P.Ex.a quello del trading, anche in tali casi resta fermo il regime di irrilevanza delle minuvalenze stabilito dal regime fiscale applicabile ante-riclassificazione. 28 legittimo affidamento del contribuente. Si tratta, in tal caso, di una norma di interpretazione autentica che ha affermato, rispetto a prospettazioni di ben diverso tenore espresse dall'Agenzia delle entrate, che gli utili prodotti da una società partecipata estera, in un tempo in cui la stessa risulta essere residente (in forza delle discipline *ratione temporis* vigenti) in una giurisdizione a fiscalità non privilegiata, godono all'atto della distribuzione al socio (italiano) del regime di *dividend exemption* primigeniamente spettante anche se la distribuzione avvenga nei tempi successivi all'emanazione di una nuova e più restrittiva disciplina (*rectius*: di un nuovo più rigido criterio) sulla cui base quella stessa società è considerata risiedere in un «paradiso fiscale». Questo per l'evidente necessità del nostro ordinamento di tutelare l'affidamento del contribuente nell'applicazione del regime fiscale primigeniamente spettante su quegli utili esteri, non essendo ragionevole riconoscere il regime di esclusione dalla base imponibile ove tali utili siano immediatamente distribuiti e disconoscerlo laddove siano posti in distribuzione in un tempo successivo a quello di introduzione di una nuova e più restrittiva disciplina. La disciplina denunciata risulta priva di qualsiasi giustificazione al riguardo dell'inaspettato cambio di regime fiscale applicabile ad utili già insorti presso l'ente partecipato; quella di reperire a tutti i costi risorse finanziarie, travalicando il regime legittimamente spettante ed atteso dai contribuenti, non può di certo assurgere a fondato motivo. Nuova imposta *ex* decreto-

legge n. 66/2014. Quanto al secondo profilo, si denuncia l'improvviso ed inaccettabile mutamento dell'imposizione sostitutiva attuata dal decreto-legge n. 66/2014 in un tempo successivo al momento impositivo. La Ricorrente, nonostante la contorta e davvero incerta vicenda normativa, attenendosi ad una condotta di massima prudenza ha provveduto ad accantonare nel bilancio al 31 dicembre 2013 le risorse necessarie ad assolvere all'imposta sostitutiva nella misura del 12% in tre rate annuali. Tale condotta, del tutto conforme alla legge vigente al tempo del momento impositivo (così come intrepretata dall'Agenzia delle entrate nella circ. 4/E/2014), è stata frustrata dal successivo decreto-legge n. 66/2014 che, incurante del principio di civiltà giuridica che vuole la conoscenza anticipata dell'imposizione ad opera del contribuente, ha operato un rilevantissimo aggravio dell'imposta e delle modalità di corresponsione nei tempi successivi al momento impositivo. È lo stesso Servizio bilancio del Senato della Repubblica che avanza serie riserve circa la legittimità della disciplina sotto il profilo della lesione del principio dell'affidamento; 29 nella sua Nota di Lettura n. 45 dell'aprile 2014 il Senato afferma «Il provvedimento in esame riscrive ora integralmente il comma 148 che riguardava i profili fiscali della rivalutazione delle quote della Banca d'Italia, senza chiarire la portata e la *ratio* della novella. In proposito, considerati anche il venir meno della possibilità di rateazione triennale del pagamento dell'imposta, l'innalzamento significativo dell'aliquota del tributo ed il carattere obbligatorio della rivalutazione, andrebbe valutato con attenzione se quanto sopra rappresentato possa determinare una lesione del principio dell'affidamento legittimo del contribuente alla certezza giuridica dell'ordinamento. Repentini mutamenti del quadro normativo potrebbero in altri termini finire per definire la tassazione postuma di una ricchezza non più attuale ovvero non garantire quell'esigenza di anticipata conoscenza da parte del contribuente del carico fiscale posto sulle proprie attività economiche, con conseguente possibile violazione di precetti costituzionali (artt. 41, 53, 97 della Cost). Andrebbero pertanto valutati con attenzione i profili di compatibilità della norma in esame con il predetto dettato costituzionale, anche in considerazione delle ricadute sul gettito di eventuali contenziosi», ed ancora «*Ex multis*, la Corte Costituzionale, nel dirimere una questione di costituzionalità posta in relazione ad una norma tributaria, ha affermato che non può essere frustrato: «l'affidamento dei soggetti nella possibilità di operare sulla base delle condizioni normative presenti nell'ordinamento in un dato periodo storico» (Corte costituzionale., 22 novembre 2000, n. 525)». In definitiva, nella complessiva vicenda che ci occupa la parità di trattamento tra contribuenti omologhi è spezzata sul semplice inammissibile presupposto del realizzo (applicazione del regime P.Ex.) o mantenimento (applicazione di una rilevante imposta sostitutiva) delle partecipazioni alla data del 31 dicembre 2013. Per altro verso, l'iniziativa economica dei soci di Banca d'Italia è fortemente incisa dalla vicenda normativa in discussione; la programmazione delle uscite di cassa, essenziale per un equilibrata gestione dei conti aziendali e per un tempestivo approntamento delle risorse necessarie all'adempimento degli obblighi assunti, è messa in crisi da una disciplina che improvvisamente e senza alcuna ragione sistematica richiede imposte su una ricchezza coperta dal regime di esclusione dalla base imponibile. Ancor più patente è l'illegittimità del decreto-legge n. 66/2014 che con effetto retroattivo dispone il passaggio dal 12% al 26% dell'imposta relativa ad un imponibile già insorto. La Corte costituzionale., sent. 22 novembre 2000, n. 525, afferma: «.l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica; principio che, quale elemento essenziale dello Stato di diritto, 30 non può essere leso da norme con effetti retroattivi che incidano irragionevolmente su situazioni regolate da leggi precedenti (v. le sentenze n. 416 del 1999 e n. 211 del 1997)». Lo Statuto del contribuente, che come noto ha valenza interpretativa dei parametri costituzionali, dispone che: «Salvo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo. Relativamente ai tributi periodici le modifiche introdotte si applicano solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono. In ogni caso, le disposizioni tributarie non possono prevedere adempimenti a carico dei contribuenti la cui scadenza sia fissata anteriormente al sessantesimo giorno dalla data della loro entrata in vigore o dell'adozione dei provvedimenti di attuazione in esse espressamente previsti» (Art. 3, legge n. 212/2000). V. *b)* — Violazione degli artt. 42 della Costituzione e della Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali. Appare fortemente compromesso anche il principio di inviolabilità della proprietà privata, direttamente tutelato dall'articolo 42 della Costituzione, ai termini del quale: «La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti». Parimenti, è illegittimamente incisa la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali», firmata a Roma il 4 novembre 1950 (c.d. CEDU), con specifico riguardo all'art. l'art. 1, primo inciso, del Protocollo addizionale firmato a Parigi il 20 marzo 1952, secondo cui «Protezione della proprietà. Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni», Convenzione avente forza costituzionale per via degli artt. 117, 10, co. 1 e 11 della Costituzione. Motivi L'assenza dei presupposti di una legittima tassazione mette a nudo come la disciplina denunciata realizzi un sostanziale effetto ablatorio della «proprietà privata». Per via di una serie di norme successive si è costruito un obbligo di contribuzione non compatibile con discipline e principi che attuano l'imposizione; risulta allora evidente che si sia proceduto ad una mera spoliazione patrimoniale. L'intento della legge, pare evidente, non è quello di incidere una nuova ricchezza (ossia non già rilevata ai fini dell'imposizione) acquisita da contribuenti come la Ricorrente, bensì quello di 31 appren-

dere a tutti i costi parte del loro patrimonio, delle loro disponibilità finanziarie alla data del 31 dicembre 2013. Ebbene tale patrimonio e disponibilità finanziaria sono, nel caso della Ricorrente, frutto di un'attività economica operativa che ha già adeguatamente concorso al sostenimento delle spese pubbliche attraverso l'ordinaria tassazione della ricchezza prodotta dall'impresa. La disciplina censurata nulla motiva in ordine a tale spoliazione patrimoniale; nessun equo contemperamento tra le indefinite esigenze finanziarie dello Stato e la tutela del patrimonio dei contribuenti è ravvisabile nel decreto-legge n. 66/2014. V. *c)* Violazione dell'art. 77 Costituzione. Decretazione d'urgenza in assenza dei necessari presupposti Si denuncia la violazione dell'art. 77, comma 2, della Costituzione, secondo cui: «Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni». Motivi. Il decreto-legge n. 66/2014 «Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale» è stato emanato in assenza di un caso straordinario di «necessità ed urgenza» che unicamente legittima la decretazione d'urgenza. Il Preambolo al decreto-legge così si esprime: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni in materia fiscale anche al fine di assicurare il rilancio dell'economia attraverso la riduzione del cuneo fiscale; considerata la straordinaria necessità ed urgenza di intervenire in materia di revisione della spesa pubblica, attraverso la riduzione delle spese per acquisti di beni e servizi, garantendo al contempo l'invarianza dei servizi ai cittadini, nonchè per assicurare la stabilizzazione della finanza pubblica, anche attraverso misure volte a garantire la razionalizzazione, l'efficienza, l'economicità e la trasparenza dell'organizzazione degli apparati politico istituzionali e delle autonomie locali; Considerata, altresì, la straordinaria necessità ed urgenza di emanare ulteriori disposizioni in materia di pagamenti dei debiti della pubblica amministrazione...». Escludendo che la previsione di cui al comma 12, art. 4, decreto-legge n. 66/2014, possa mettersi in collegamento con la materia della revisione della spesa pubblica e con l'efficienza, l'economicità e la trasparenza dell'apparato pubblico, resta da appurare se possa giustificarsi alla luce delle esigenze di stabilizzazione della finanza pubblica e del 32 rilancio dell'economia attraverso la riduzione del cuneo fiscale. A tale riguardo merita considerare come la stabilizzazione della finanza pubblica ed il rilancio dell'economia non può assurgere a caso straordinario di necessità ed urgenza. Più precisamente, non è dato riscontrare, nella motivazione offerta dal Governo, una concomitante condizione straordinaria, risolvendosi «il rilancio dell'economia» in un vuoto collegamento ad una situazione del tutto generica, non straordinaria, oramai del tutto strutturale da oltre un decennio (ai tempi del decreto). Si pensi che il decreto-legge n. 269/2003 già trattava di «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici». Il decreto-legge n. 66/2014 non si pone in connessione con una esigenza finanziaria straordinaria ed imprevedibile, anche solo forfettariamente quantificata, che giustifichi la raccolta in via immediata di 1.800 milioni di euro (valore complessivo del gettito), non conseguibile attraverso lo strumento della legge ordinaria, preteso dalla Costituzione per l'introduzione di norme nell'ordinamento. Non pare si possa arrivare ad affermare che generiche ed imprecisate necessità di gettito tutto giustificano, cosicchè tutto potrebbe essere innovato, nell'ordinamento fiscale, per decreto-legge. Si arriverebbe al paradosso di un'ordinaria decretazione d'urgenza, di tal che lo strumento del decreto-legge non sarebbe eccezionale, come volevano i padri costituenti, come sancisce la Costituzione e come prevede lo Statuto del contribuente.

VI. Sulla rilevanza dell'eccezione di illegittimità costituzionale.

La questione se la disciplina recata dall'art. 6, co. 6, decreto-legge n. 133/2013 in combinazione con il comma 148, dell'art. 1, della legge n. 147/2013 (sia nella formulazione disposta dal decreto-legge n. 66/2014 — ovverosia imposta al 26% su un valore predeterminato anche se diverso da quello di bilancio, con versamento in unica immediata soluzione

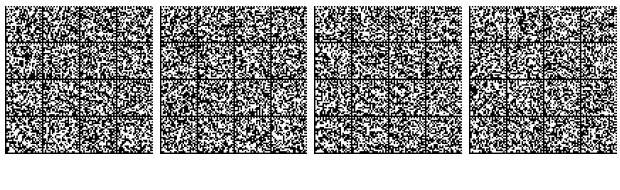
che in quella originale — imposta al 12% con riferimento ai valori di bilancio, da corrispondere in tre rate) contrasti con gli articoli 3, 53, 41, 42 e 77, 117, 10, 11 della Costituzione, è strettamente rilevante ai fini del presente giudizio, non potendosi dare accoglimento alle pretese di rimborso per cui è causa in assenza dell'estromissione dall'ordinamento, per illegittimità costituzionale, di dette discipline. Si tratta, a ben vedere, di una «rilevanza» determinata dalla stretta pregiudizialità della questione di illegittimità costituzionale sollevata, rispetto alla domanda giudiziale di recupero di imposte versate.».

L'adita Corte di primo grado, ritenendo l'eccezione di incostituzionalità rilevante e non manifestamente infondata, rimetteva la questione alla Consulta con propria ordinanza che così si esprimeva:

«La Commissione Tributaria Provinciale di Trieste Sezione 02 Riunita in udienza il 10 febbraio 2022 alle ore 15,00 con la seguente composizione collegiale: Rovis Claudio, Presidente; Milillo Giorgio, relatore; Psaila Vincenzo, giudice. In data 10 febbraio 2022 ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 180/2020 depositato il 30 giugno 2020 proposto da Generali Italia S.p.a. — 00409920584; difeso da avv. Nicola Mazza MZZNCL66P29C352F; rappresentato da Michele Ceccarelli CCCMHL63T21G478X ed elettivamente domiciliato presso nicola.mazza@avvocaticatanzaro.legalmail.it Contro Agenzia entrate Direzione regionale Friuli-Venezia Giulia; difeso da Guglielmi Guglielmo C/o Avvocatura distrettuale dello Stato Trieste — GGLGLL65PlOG902Z ed elettivamente domiciliato presso ads.ts@mailcert.avvocaturastato.it Avente ad oggetto l'impugnazione di: diniego rimborso n. 0000 IRES-ALTRO 2013; diniego rimborso n. 0000 IRAP 2013; a seguito di discussione in pubblica udienza.

Generali Italia S.p.a. possedeva 19.000 quote del capitale di Banca d'Italia pervenute nel 2013 e classificate tra le immobilizzazioni finanziarie per un valore fiscale di euro 184.413.572,20 al 31 dicembre 2013. CN decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, alla Banca d'Italia è stata fornita autorizzazione per l'aumento del proprio capitale, mediante utilizzo delle riserve statutarie, per un importo di euro 7.500.000.000,00 (dagli originali euro 156.000,00 corrispondenti ai vecchi 300 milioni di lire). A seguito dell'aumento, il capitale veniva ad essere rappresentato da quote nominative di partecipazione di nuova emissione, di euro 25.000,00 ciascuna. La ricorrente, pertanto, a seguito di tale operazione finanziaria, si è ritrovata ad avere nuove quote di partecipazione in Banca d'Italia pari a un valore nominale di euro 475.000.000,00. L'art. 6, comma 6, del citato decreto-legge n. 133/2013, disciplinava il trattamento contabile di tale trasferimento di quote prevedendo che queste avrebbero dovuto essere iscritte nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione ai medesimi valori (euro 25.000,00 ciascuna) a partire dall'esercizio 2013, restando comunque ferma l'applicazione dei principi contabili internazionali per cui il trasferimento delle quote dal portafoglio di provenienza al portafoglio di negoziazione comportava una rivalutazione civilistica obbligatoria in capo ai detentori di quote. In seguito la legge 27 dicembre 2013, n. 147, all'art. 1, comma 148 (Legge di stabilità 2014), prevedeva che, affinché la rivalutazione acquisisse anche valore fiscale, i maggiori valori iscritti in bilancio al 31 dicembre 2013 scontassero un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi, dell'imposta regionale sulle attività produttive e di eventuali addizionali, inizialmente con aliquota del 12 per cento, (successivamente aumentata al 26 per cento, dall'art. 4, comma 12, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, che ha sostituito completamente il comma 148 predetto). La legge di stabilità 2014 ha, in altri termini, imposto un riallineamento obbligatorio del valore fiscale al valore contabile-civilistico delle quote (o per dirla diversamente, ha permesso l'affrancamento fiscale di un valore civilistico) con pagamento di un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi, dell'Irap e di eventuali addizionali, del 26 per cento, in un'unica soluzione con il saldo delle imposte 2013 (16 giugno 2014). L'imposta sostitutiva andava applicata sul valore nominale delle quote alla suddetta data (25 mila euro cadauna), al netto del valore fiscalmente riconosciuto (base imponibile = nuovo valore nominale valore fiscale della quota ante imposta sostitutiva). La ricorrente, pertanto, imputava a conto economico dell'esercizio 2013 una plusvalenza di euro 290.586.428,00 (19.000 quote possedute * euro 25.000 valore quote — euro 184.413.572,20 valore fiscale al 31 dicembre 2013) sulla quale, in data 16 giugno 2014 provvedeva ad applicare e versare l'imposta sostitutiva del 26 per cento pari a euro 75.552.471,23. Ritenendo incostituzionali le norme sopra brevemente richiamate (art. 6, comma 6, del decreto-legge n. 133/2013, e art. 1, comma 148, della legge di stabilità 2014), Generali presentava in data 15 giugno 2018 alla resistente Direzione istanza di rimborso della suddetta imposta sostitutiva versata. Avverso il silenzio-rifiuto formatosi, la società contribuente proponeva ricorso innanzi alla Commissione Tributaria Provinciale di Trieste sollevando eccezione di illegittimità costituzionale. Si costituiva l'Agenzia delle entrate depositando controdeduzioni. L'eccezione è rilevante a non manifestamente infondata. Rilevanza. La rilevanza viene definita all'art. 23 dalla legge n. 87 del 1953 (<>), e esprime la trasposizione in termini processuali dell'incidentalità (e concretezza) del giudizio di legittimità costituzionale. La norma prevede quindi che possa essere sollevata la questione di legittimità costituzionale di una norma solo nel caso in cui la norma che si assume incostituzionale trova applicazione nel giudizio *a quo* e più specificamente detto giudizio non possa essere deciso senza l'applicazione della norma. Nel caso sottoposto al presente vaglio la ricorrente si duole espressamente degli articoli 6, comma 6, decreto-legge n. 133/2013 convertito dalla legge n. 5/2014 e l'art. 1, comma 148, legge n. 147/2013, come modificato dall'art. 4, comma 12 del decreto-legge n. 66/2014 (convertito dalla legge n. 89/2014) ed ha sollevato articolata eccezione di illegittimità costituzionale. Il presente giudizio ha ad oggetto una richiesta di rimborso della somma di euro 75.552.471,23 versate quale imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive e di eventuali addizionali ai sensi dell'art 1, comma 148, legge n. 147/2013, come modificato dall'art. 4, comma 12 del decreto-legge n. 66/2014 (convertito dalla legge n. 89/2014) su un valore imponibile relativo al valore della quota di partecipazione alla Banca d'Italia classificato in base all'art. 6, decreto-legge n. 133/2013 convertito dalla legge n. 5/2014 come attività finanziaria detenuta per la negoziazione. Il calcolo del valore imponibile poi derivava dalla moltiplicazione del valore delle quote pari ad euro 25.000 per come determinato all'art. 4 del decreto-legge n. 133/2013 come modificato in sede di conversione nella legge n. 5/2015 per il numero di quote-19000 possedute da Generali Italia S.p.a. Quindi viene in rilievo esplicito ed univo l'applicazione delle norme di cui all'art. 6, comma 6, decreto-legge n. 133/2013 convertito dalla legge n. 5/2014 ed all'art. l, comma 148, legge n. 147/2013, come modificato dall'art. 4, comma 12, del decreto-legge n. 66/2014 (convertito dalla legge n. 89/2014 senza che possa essere invocata l'applicazione di altre norme per decidere il presente giudizio. La questione se la disciplina recata dall'art. 6, comma 6, decreto-legge n. 133/2013 in combinazione con il comma 148, dell'art. 1, della legge n. 147/2013 (sia nella formulazione disposta dal decreto-legge n. 66/2014- ovverosia imposta al 26 per cento su un valore predeterminato anche se diverso da quello di bilancio, con versamento in unica immediata soluzione — che in quella originale imposta al 12 per cento con riferimento ai valori di bilancio, da corrispondere in tre rate) contrasti con gli articoli 3, 53, 41, 42 e 77, 117, 10, 11 della Costituzione, è direttamente rilevante ai fini del

presente giudizio, non potendosi dare accoglimento alle pretese di rimborso per cui è causa in assenza dell'estromissione dall'ordinamento, per illegittimità costituzionale, di dette discipline. Si tratta, a ben vedere, di una <> determinata dalla stretta pregiudizialità della questione di illegittimità costituzionale sollevata, rispetto alla domanda giudiziale di recupero di imposte versate. Non manifesta infondatezza. Sulla non manifesta della questione di legittimità costituzionale devono essere svolte le seguenti considerazioni. Quadro normativo. Capitale della Banca d'Italia. La Banca d'Italia è un ente pubblico che svolge le funzioni di Banca centrale della Repubblica italiana ed è parte integrante del Sistema europeo di banche centrali. Originariamente l'art. 3 del suo Statuto, in attuazione dell'art. 20 del regio decreto 12 marzo 1936, n. 375, ne determinava il capitale in 156.000 euro, suddiviso in 300.000 quote di partecipazione, rappresentate da certificati nominativi di valore nominale unitario pari a 0,52 euro. Tali quote potevano essere cedute solo previo consenso della medesima Banca e, ai sensi degli articoli 39 e 40 del medesimo Statuto, attribuivano il diritto ai dividendi per un importo non superiore al 10 per cento di tale capitale, maggiorato di una quota degli eventuali frutti degli investimenti delle riserve, per un importo non superiore al 4 per cento delle riserve medesime. Inoltre, l'art. 20 del predetto regio decreto prevedeva che le quote di partecipazione potessero essere detenute solamente da casse di risparmio, istituti di credito di diritto pubblico, banche di interesse nazionale, istituti di previdenza e di assicurazione e dalle fondazioni ex-bancarie. Per favorire la circolazione delle partecipazioni della Banca d'Italia onde soddisfare i requisiti di autonomia e indipendenza prescritti dall'art. 130 del TFUE per le banche centrali nazionali, il Governo ha introdotto una serie di modifiche alloro regime civilistico. In particolare, i commi 2 e 3 dell'art. 4 del decreto-legge n. 133/2013 poi integrati in sede di conversione hanno autorizzato tale istituto <> e quindi, in caso di esercizio coincidente con l'anno solare, dall'esercizio 2013, l'obbligo di trasferire le partecipazioni da loro possedute dal comparto in cui erano prima classificate — che per le società commerciali IAS *adopter* era di regola costituito dal comparto delle attività finanziarie disponibili per la vendita e, per quelli OIC *adopter*, dal comparto delle immobilizzazioni finanziarie al <> e, quindi, in regime di continuità di valori, senza tenere conto dell'aumento a 25.000 euro del loro valore nominale, mantenendo, per il resto, <>, ha previsto che <>. Per le società commerciali IAS *adopter* il trasferimento delle partecipazioni della Banca d'Italia avrebbe assunto rilievo fiscale in forza dell'art. 4 del decreto ministeriale 8 giugno 2011, laddove stabilisce che <> soltanto nel periodo d'imposta in cui tale differenziale sarebbe stato rilevato in bilancio per effetto della valutazione delle quote al *fair value* o della loro cessione a titolo oneroso. Quando il decreto-legge n. 133/2013 era in corso di conversione, il comma 148 dell'art. l della legge 27 dicembre 2013, n. 147, dopo aver confermato l'applicazione dell'art. 4 del decreto ministeriale 8 giugno 2011 al trasferimento delle partecipazioni della Banca d'Italia, <>, aveva istituito un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'IRAP del 12 per cento sui <> decreto-legge n. 133/2013 sulle partecipazioni della Banca d'Italia per effetto dell'aumento del loro valore nominale. Pertanto, il differenziale fra il valore originario di iscrizione e il maggior valore nominale di 25.000 euro nel periodo d'imposta in cui fosse rilevato in bilancio sarebbe stato assoggettabile non più ad IRES, ma alla predetta imposta sostitutiva. Obbligo di riclassificazione delle partecipazioni Banca d'Italia al valore rivalutato. L'originaria formulazione del comma 6 dell'art. 6 del decreto-legge n. 133/2013, nel prevedere l'obbligo di trasferire le partecipazioni della Banca d'Italia al loro valore originario di iscrizione nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione non solo nelle scritture contabili, ma anche nel bilancio di esercizio, anche in deroga agli IAS, si poneva in contrasto con le loro prescrizioni in quanto tali principi, pur non disciplinando la redazione delle scritture contabili, disciplinano le modalità di classificazione e valutazione delle attività finanziarie nel bilancio di esercizio. In particolare, lo IAS 39 consentiva di iscrivere nel comparto relativo alle attività finanziarie detenute per la negoziazione soltanto le attività finanziarie acquisite principalmente al fine di venderle o riacquistarle a breve termine e quelle appartenenti ad <>. Pertanto, le società commerciali IAS *adopter*, nel caso in cui avessero trasferito le partecipazioni della Banca d'Italia nel comparto delle attività detenute per la negoziazione al loro valore originario non sarebbero stati più IAS *compliant*. Ed infatti, l'IFRS 1 prevede che non si deve <> (par. 16). D'altro canto, l'art. 5 del regolamento 1606/2002/CE ha accordato agli Stati membri la facoltà di consentire o prescrivere alle imprese l'adozione degli IAS per la redazione dei bilanci di esercizio individuali, cosi come omologati dalla Commissione europea. Inoltre, per quanto attiene alle società commerciali OIC *adopter*, il trasferimento delle partecipazioni della Banca d'Italia nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione non risultava coerente con i parr. 1 e 2 dell'art. 15 della direttiva 78/660/CEE del Consiglio del 25 luglio 1978 *pro tempore* vigente in quanto tale disposizione prevedeva che <>. Pertanto, avrebbero dovuto essere classificate fra le immobilizzazioni finanziarie le partecipazioni della Banca d'Italia non detenute per la negoziazione. Senonché l'art. l della legge 29 gennaio 2014, n. 5, in sede di conversione del decreto-legge n. 133/2013, ha riformulato il comma 6 dell'art. 6. Conviene a questo punto riportare il testo normativa. L'art. 6, comma 6, decreto-legge n. 133/2013 convertito dalla legge n. 5/2014, ha statuito che: <>. Detta norma ha quindi ha disposto la forzosa classificazione delle partecipazioni in Banca d'Italia tra le attività detenute per la negoziazione, esposte nel bilancio dell'esercizio in corso alla data del 31 dicembre 2013. Tale norma per come modificata ha quindi previsto l'obbligo non più di <> le partecipazioni della Banca d'Italia in conti-



nuità di valori dal comparto originario di iscrizione nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione, anche in deroga agli IAS, bensì di <> tali quote direttamente in quest'ultimo comparto ai <> e cioè ai maggiori valori derivanti all'aumento del loro valore nominale a 25.000 euro, ma mantenendo <>. Pertanto, con la nuova versione del comma 6 dell'art. 6, il legislatore ha inteso introdurre per le partecipazioni della Banca d'Italia un obbligo d'iscrizione fra le attività detenute per la negoziazione al loro valore rivalutato proprio per far emergere contabilmente i relativi plusvalori e poterli quindi ad assoggettare a imposta sostitutiva. Trattamento riservato dalle società alle partecipazioni Banca d'Italia. Le società commerciali hanno generalmente ritenuto che la revisione del regime delle partecipazioni sancita dal nuovo comma 6 dell'art. 6 del decreto-legge n. 133/2013 dovesse essere rappresentata contabilmente come un'operazione di assegnazione di nuove partecipazioni in contropartita dell'annullamento di quelle vecchie e che, quindi, le nuove partecipazioni dovessero essere iscritte al maggior valore unitario di 25.000 euro. Pertanto, le società commerciali IAS *adopter* hanno iscritto le nuove partecipazioni detenute a scopo di durevole investimento nel comparto delle attività finanziarie disponibili per la vendita, cancellando quelle vecchie, essendo incompatibile con lo IAS 39, per quanto si è detto, la loro iscrizione nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione, ma hanno eseguito tale iscrizione al maggior valore unitario rivalutato di 25.000 euro, avendo ritenuto che tale valore fosse espressivo del loro *fair value*, imputando a conto economico la differenza fra il maggior valore attribuito alle nuove partecipazioni ed il costo di quelle vecchie. Per contro, le società commerciali OIC *adopter*, non essendo stata espressamente fatta salva anche l'applicazione delle disposizioni del codice civile in materia di bilancio, hanno generalmente cancellato le vecchie partecipazioni della Banca d'Italia ed iscritto quelle nuove, anche se detenute a scopo di durevole investimento, nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione e quindi nell'attivo circolante alloro maggior valore unitario rivalutato di 25.000 euro, imputando a loro volta a conto economico la differenza fra il maggiore valore attribuito alle nuove partecipazioni ed il costo di quelle vecchie. La revisione del regime delle partecipazioni della Banca d'Italia, pur essendo stata rappresentata in bilancio come un'operazione di assegnazione di nuove partecipazioni in contropartita dell'annullamento di quelle vecchie, agli effetti delle imposte sui redditi, non sembra aver dato luogo ad un'operazione di rimborso delle vecchie partecipazioni dietro assegnazione di nuove partecipazioni produttiva di utili ai sensi del combinato disposto del comma 2 dell'art. 89 del T.U.I.R. e del comma 7 dell'art. 47 del T.U.I.R., bensì ad un'operazione fiscalmente neutrale di aumento gratuito del capitale mediante aumento del valore nominale delle partecipazioni con rimodulazione dei diritti dei partecipanti. La modifica del predetto regime non è stata attuata mediante l'annullamento delle vecchie partecipazioni con azzeramento del capitale sociale e l'assegnazione di quelle nuove con ricostituzione del capitale sociale fino alla nuova misura di 7,5 miliardi di euro, bensì mediante un aumento gratuito del capitale sociale eseguito tramite imputazione di riserve statutarie di utili, posto che il comma 2 dell'art. 4 del decreto-legge n. 133 ha autorizzato tale istituto <>, essendo l'applicabilità di tale disposizione estesa anche ai soggetti IRES dal comma 4 dell'art. 89 del T.U.I.R. Nè vale obiettare che per le società commerciali IAS *adopter* la rappresentazione fornita nel bilancio di esercizio della revisione del regime delle partecipazioni della Banca d'Italia avrebbe assunto rilevanza fiscale per il principio sancito dal comma 1 dell'art. 83 del T.U.I.R., *pro tempore* vigente, secondo cui anche <> previsti da tali principi assumono diretta valenza fiscale. L'art. 3 del regolamento 1 (gradi) aprile 2009, n. 48 deroga espressamente tale principio per le operazioni che hanno ad oggetto titoli partecipativi, imponendo di assoggettarle ad un regime fiscale coerente con la loro natura giuridica, laddove statuisce che <> e, quindi, soltanto dal successivo periodo d'imposta 2014 e che <>, dietro pagamento dell'imposta sostitutiva del 26 per cento, ha dato per acquisito che per le società commerciali partecipanti a Banca d'Italia la revisione del regime delle sue partecipazioni non ha dato luogo ad un'operazione di rimborso delle vecchie partecipazioni dietro assegnazione di quelle nuove produttiva di utili in quanto, attribuendo effetto al riallineamento del costo fiscale delle quote al loro valore nominale dal periodo d'imposta 2014, dietro pagamento dell'imposta sostitutiva del 26 per cento, prevede implicitamente che tali soggetti nel precedente periodo d'imposta 2013 hanno mantenuto in carico le partecipazioni al loro costo fiscale originario. Infine, a partire dall'entrata in vigore dell'IFRS 9 e quindi dagli esercizi aventi inizio dal 1 (gradi) gennaio 2018, i soggetti IAS *adopter* hanno generalmente riclassificato le partecipazioni nel capitale della Banca d'Italia nella categoria delle attività finanziarie valutate al *fair value* rilevato nelle altre componenti del conto economico complessivo (FVTOCI), esercitando l'opzione prevista dal par. 5.7.5. del predetto principio per gli strumenti rappresentativi di capitale non detenuti per la negoziazione. Pertanto, i soggetti così individuati hanno continuato a considerare tali partecipazioni come non detenute per la negoziazione, dovendo le attività finanziarie che presentano tali caratteristiche essere in ogni caso iscritte, secondo il predetto principio contabile, che non prevede più per loro un'autonoma categoria, nella categoria delle attività finanziarie valutate al fair value rilevato nell'utile (perdita) di esercizio (FVTPL). Tesi dell'AdE: una classificazione fiscale *ex lege* delle partecipazioni Banca d'Italia. Il 24 febbraio 2014, e quindi nella vigenza della versione finale del comma 6 dell'art. 6 del decreto-legge n. 133/2013 e della prima versione del comma 148 dell'art. l della legge n. 147/2013, l'Agenzia delle entrate, per illustrare queste disposizioni, ha emanato la circolare n. 4/E. Nella predetta circolare essa ha innanzitutto sostenuto che la prima di tali

due disposizioni introdurrebbe una classificazione fiscale delle partecipazioni della Banca d'Italia come attività finanziarie detenute per la negoziazione, indipendente dalla loro classificazione contabile, laddove ha precisato che tale disposizione <>. Inoltre, l'Agenzia delle entrate ha riconosciuto che l'iscrizione delle quote di partecipazione della Banca d'Italia al loro maggior valore nominale di 25.000 euro nel bilancio dell'esercizio 2013 non assume rilevanza fiscale e genera quindi un disallineamento con il loro precedente valore fiscale. Ed infatti, nella circolare n. 4/E/2014, essa, dopo aver premesso che il comma 6 dell'art. 6 del decreto-legge n. 133/2013 <>, ha rilevato che <> e che <<> e cioè ai maggiori valori derivanti dall'aumento del loro valore nominale a 25.000 euro, richiama nozioni contabili. Ed infatti, se da un lato è esclusivamente la contabilità che accoglie l'iscrizione dei valori delle partecipazioni, esistendo autonome scritture fiscali solo per i beni ammortizzabili e quelli di magazzino, dall'altro lato, anche la nozione di <> è una nozione contabile in quanto il T.U.I.R. utilizza di regola le diverse nozioni di attività che <> nel comma 1 dell'art. 85 del T.U.I. R., in contrapposizione a quelle di attività classificate <> utilizzata nell'art. 87 e di attività che <> o <> utilizzata nei commi 3 e 3-*bis* dell'art. 85, nel comma 4 dell'art. 86, nei commi 2 e 2-*bis* dell'art. 101 e nei commi 1 ed l-*bis* dell'art. 110 del medesimo T.U.I.R. Inoltre, il secondo periodo del comma 6 dell'art. 6 del decreto-legge

n. 133/2013, mantenendo >>in ogni caso ferme le disposizioni di cui all'art. 4 del decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 38>> e cioè le disposizioni che prevedono l'obbligo o la facoltà di adottare i principi contabili internazionali per la redazione del bilancio, non solo dà per presupposto che il precedente primo periodo sancisca un obbligo di valenza contabile e non fiscale, risultando altrimenti *inutiliter data*, ma per i soggetti IAS *adopter* ha escluso anche la stessa sussistenza di un autonomo obbligo di classificazione contabile, mantenendo ferma l'applicazione degli IAS. Nè d'altra parte può obiettarsi che tale clausola, proprio facendo salva l'applicazione dei principi contabili internazionali, intenderebbe riconoscere una valenza esclusivamente fiscale agli obblighi di classificazione e valutazione sanciti dal comma 6 dell'art. 6 del decreto-legge n. 133/2013 per il fatto che, se così fosse stato, avrebbe dovuto fare salva l'applicazione anche delle disposizioni del codice civile in materia di bilancio. Rilievi costituzionali. Alla stregua di quanto esposto è stato chiarito il significato precettivo delle norme richiamate e quindi si può passare a illustrare i di profili di non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevati. Ad avviso di questa Commissione combinato normativa di cui: all'art. 6, comma 6, del decreto-legge n. 133/2013, convertito dalla legge n. 5/2014, secondo cui: <>, e — all'art. l, comma 148, della legge n. 147/2013, come modificato dall'art. 4, comma 12 del decreto-legge 66/2014 (convertito dalla legge n. 89/2014), secondo cui: <<>. Sotto questo specifico profilo deve osservarsi nessuna capacità contributiva effettiva può emergere in assenza del materiale apprendimento della ricchezza oggetto di incisione, inoltre si attua un prelievo rispetto a valori che debbono restare <> dal regime di esenzione. Merita a tale riguardo osservare come il maggior valore nominale delle partecipazioni corrisponda al valore delle riserve (ordinaria e straordinaria) per il tramite delle quali è stato attuato l'aumento gratuito di capitale sociale. Tali riserve, giusta art. 38 dello Statuto (allegato 14), sono costituite da utili realizzati dalla Banca. Gli utili in questione sono stati <>, essendo la Banca soggetto passivo sia dell'IRES che dell'IRAP. Si veda, a comprova, le risultanze del bilancio 2013 di Banca d'Italia, da cui emerge che a fronte di un utile ante imposte di euro 4.678.917.932, le imposte di competenza ammontano ad euro 1.643.602.018 (oltre il 35 per cento) (allegato 15 del ricorso, pagina 296); quanto all'utile 2012, le imposte ammontano ad euro 1.927.119.000 (e cosi via anche per gli utili dei precedenti esercizi). Il discorso non muta laddove si intenda determinare ed inquadrare il maggior valore delle partecipazioni nella misura dei dividendi attesi, come emerge da un'analisi quantitativa condotta dalla stessa Banca d'Italia (allegato 16 del ricorso) sulla base del *Discounted Dividend Model* (valore attuale dei dividendi attesi). Anche in tale prospettiva si tratta di utili soggetti a tassazione piena presso la Banca d'Italia. Attraverso l'imposta sostitutiva di che trattasi viene a realizzarsi doppia tassazione della medesima ricchezza: gli utili prodotti dalla Banca d'Italia sono tassati una volta presso la stessa ed una seconda volta presso i soci, cui è richiesta un'imposta sul maggior valore nominale delle partecipazioni rappresentato proprio da quegli utili <>. Risulta in tal modo spezzato il rapporto di razionalità e coerenza sistematica che deve sussistere tra imposizione (anche sostitutiva) e capacità contributiva. Il principio della contribuzione alle spese pubbliche di <> i contribuenti, ovverosia in equo concorso tra loro, è evidentemente vulnerato: i detentori di partecipazioni alla Banca d'Italia sono chiamati a contribuire in misura di gran lunga maggiore rispetto a quanto gli altri contribuenti debbano fare per l'incremento di valore conseguito dalle partecipazioni societarie immobilizzate e munite dei requisiti P.EX. da essi detenute. Un'inaccettabile svantaggiosa discriminazione è perpetrata ai danni di contribuenti come l'istante; si sottrae loro una ricchezza che l'erario ha già inciso e che può assumere rilevanza presso il socio solo al realizzo e nella limitata misura del 5 per cento. Se si pone attenzione al caso della ricorrente si può facilmente osservare come sulla ricchezza lorda prodotta dalla Banca d'Italia, ed espressa oltre che nei conti dell'istituto centrale in quelli della ricorrente, siano gravate imposte inconsuete ed inaccettabili. Anche a voler considerare un'incisione della Banca d'Italia al 35 per cento (per IRES ed IRAP) come rilevabile dal (suo) bilancio 2013 (ma è noto che le aliquote applicabili ai precedenti periodi d'imposta erano ben più elevate), emerge come su euro 290.586.428,00 (imponibile imposta sostitutiva della ricorrente)

oltre i 75 milioni pagati dalla ricorrente, siano state precedentemente corrisposte imposte dalla Banca d'Italia per euro 157 milioni (35 per cento della ricchezza lorda). Violazione dell'art. 3, della Costituzione. Il combinato normativo censurato si pone poi in contrasto con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione. Occorre considerare come sia il comma 148 della legge n. 147/2013 statuisce che l'obbligo d'iscrizione delle partecipazioni nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione ai maggiori valori derivanti dall'aumento del loro valore nominale a 25.000 euro ha una valenza contabile in quanto prevede non solo che il comma 6 dell'art. 6 del decreto-legge n. 133/2013 ha come effetto l'iscrizione di <> nel bilancio dell'esercizio 2013, ma anche che i maggiori valori cosi iscritti non sono rilevati fiscalmente in quanto, come si è visto, assumono rilevanza fiscale soltanto nel periodo d'imposta 2014 fino a concorrenza del maggior valore nominale delle quote dietro pagamento dell'imposta sostitutiva del 26 per cento. Nel senso appena esposto depone anche la relazione illustrativa dell'art. 4 di tale decreto-legge, laddove lascia intendere che tale decreto-legge non ha inteso modificare il regime fiscale dei dividendi delle partecipazioni della Banca d'Italia, avendo precisato che <>) recante <> tra lo IFRS 9 <>. Tale disposizione ha infatti stabilito che, a seguito dell'adozione di tale principio contabile, <<>, risulta gravemente inciso. Per via della disciplina ivi censurata si è sottoposta a tassazione immediata, ad aliquota appena inferiore a quella piena, una ricchezza che, secondo le regole applicabili alla generalità dei contribuenti e necessarie al corretto funzionamento dei principi su cui poggia l'ordinamento tributario, sarebbe rilevata solo al (suo) realizzo effettivo e nella limitata misura del 5 per cento. Violazione degli articoli 53, 3, 41 della Costituzione. Lesione del principio del legittimo affidamento. La violazione della Costituzione si palesa anche per via della compromissione del legittimo affidamento sulla <<<>. L'assenza dei presupposti di una legittima tassazione mette a nudo come la disciplina denunciata realizzi un sostanziale effetto ablatorio della <>. Per via di una serie di norme successive si è costruito un obbligo di contribuzione non compatibile con discipline e principi che attuano l'imposizione; risulta allora evidente che si sia proceduto ad una mera spoliazione patrimoniale. L'intento della legge, pare evidente, non è quello di incidere una nuova ricchezza (ossia non già rilevata ai fini dell'imposizione) acquisita da contribuenti come la ricorrente, bensì quello di 32 apprendere a tutti i costi parte del loro patrimonio, delle loro disponibilità finanziarie alla data del 31 dicembre 2013. Ebbene tale patrimonio e disponibilità finanziaria sono, nel caso della ricorrente, frutto di un'attività economica operativa che ha già adeguatamente concorso al sostenimento delle spese pubbliche attraverso l'ordinaria tassazione della ricchezza prodotta dall'impresa. La disciplina censurata nulla motiva in ordine a tale spoliazione patrimoniale; nessun equo contemperamento tra le indefinite esigenze finanziarie dello Stato e la tutela del patrimonio dei contribuenti è ravvisabile nel decreto-legge n. 66/2014. Ciò esposto deve osservarsi a questo punto che a giudizio di questa Commissione è preclusa ogni possibilità di ricostruzione ermeneutica adeguatrice del combinato disposto normativa richiamato. Invero il tenore testuale delle norme è inequivoco e le norme stesse sono state redatte in maniera chiara ed inequivoca deve escludersi di per sè ogni lettura alternativa rispetto a quella illustrata.

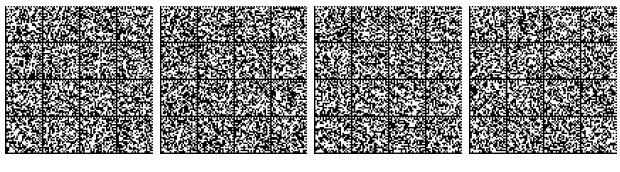
P.Q.M.

La Commissione tributaria di Trieste II Sezione. Visti gli articoli 134 e 137 della Costituzione, 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 23 legge 11 marzo 1953, n. 87: dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato normativa costituito dall'art. 6, comma 6, decreto-legge n. 133/2013 convertito dalla legge n. 5/2014, e dal comma 148 dell'art. 1 della legge n. 147/2013; ritenendo le suddette disposizioni in violazione degli articoli 3, 41, 42 e 53 della Costituzione nei termini di cui in motivazione; dispone la sospensione del presente giudizio; ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri; ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento; dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale. Manda alla cancelleria per gli adempimenti di rito».

Investita del suddetto incidente processuale, la Corte costituzionale si pronunciava con la sentenza n. 108/2023 depositata in data 1 giugno 2023, il cui contenuto può essere rappresentato dalle relative massime così riportate:

Massima n. 45552

Titolo Legge — In genere — Annullamento di disposizioni abrogatrici — Reviviscenza delle disposizioni abrogate Condizioni (nel caso di specie: inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto la sostituzione di disposizione che regolamenta l'applicazione di un'imposta sostitutiva sull'aumento di valore delle quote di capitale della anca d'Italia rivalutate). (Classif. 141001).



Il fenomeno della reviviscenza delle norme è circoscritto a casi tassativi, corrispondenti alle ipotesi di annullamento di norme meramente abrogatrici di altre disposizioni, di annullamento di una disposizione legislativa per vizio procedurale e di declaratoria di illegittimità costituzionale di singole parole di una disposizione. (Precedenti: S. 8/2022 — mass. 44474; S. 220/2021 — mass. 44293; S. 95/2020; S. 106/2018 mass.40747; S. 10/2018 — mass. 39714; S. 218/2015; S. 148/2016; S. 23/2016; S. 32/2014; S. 58/2006; O.). 184/2017 — mass. 39996.

Nel caso di specie, sono dichiarate inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Trieste, sez. seconda, in riferimento agli articoli 3, 41, 42 e 53 della Costituzione dell'art. 6, comma 6, del decreto-legge n. 133 del 2013, come conv., in combinato disposto con l'art. 1, comma 148, della legge n. 147 del 2013, nella versione originaria, che, a seguito dell'aumento di capitale della Banca d'Italia, ai maggiori valori iscritti nel bilancio dei partecipanti, relativo all'esercizio in corso al 31 dicembre 2013, prevedeva l'applicazione di un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'IRAP e di eventuali addizionali, da versarsi in tre soluzioni, pari al 12% del valore nominale delle quote di nuova emissione, al netto del valore fiscalmente riconosciuto. L'art. 4, comma 12, del decreto-legge n. 66 del 2014, come conv., non ha disposto la mera abrogazione del comma 148, ma ne ha integralmente sostituito il contenuto, sicché l'eventuale annullamento della disposizione risultante dalla sostituzione non produrrebbe l'effetto di far tornare in vita quella precedente, per cui il giudice *a quo* non sarebbe comunque chiamato a farne applicazione.

Massima n. 45553

Titolo Tributi — Imposte — Aumento del capitale sociale della Banca d'Italia — Conseguente trattamento contabile e fiscale per i partecipanti al capitale — Obbligo di iscrivere le quote di partecipazione nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione — Applicazione ai maggiori valori iscritti nel bilancio di un'imposta sostitutiva dell'IRES, dell'IRAP e di eventuali addizionali, da versarsi, a seguito di ulteriore novella, in unica soluzione, pari al 26 per cento del valore nominale delle quote — Denunciata violazione dell'iniziativa economica privata — Difetto di motivazione — Inammissibilità delle questioni. (Classif. 255029) .

È dichiarata inammissibile, per difetto di motivazione, la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla Commissione tributaria provinciale di Trieste, sez. seconda, in riferimento all'art. 41 della Costituzione, dell'art. 6, comma 6, del decreto-legge n. 133 del 2013, come convertito, in combinato disposto con l'art. 1, comma 148, della legge n. 147 del 2013, come sostituito dall'art. 4, comma 12, del decreto-legge n. 66 del 2014, come conv., il quale ha previsto che, a seguito dell'aumento di capitale della Banca d'Italia, ai maggiori valori iscritti nel bilancio dei partecipanti, relativo all'esercizio in corso al 31 dicembre 2013, si applica un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'IRAP e di eventuali addizionali, da versarsi in unica soluzione, entro il 16 giugno 2014, pari al 26% del valore nominale delle quote di nuova emissione, al netto del valore fiscalmente riconosciuto. L'ordinanza di rimessione è priva di una autonoma illustrazione delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe una violazione del parametro costituzionale evocato; il rimettente infatti non dà conto in alcun modo delle ragioni per cui la lamentata immediatezza della tassazione, con un'aliquota comunque inferiore a quella ordinaria (del 26 a fronte di quella ordinaria del 27,5%), inciderebbe sulla libertà di iniziativa economica. Né tale conseguenza sarebbe, in alcun altro modo, nemmeno implicitamente desumibile dal tenore della censura.

Massima n. 45554

Titolo Tributi — Imposte — Aumento del capitale sociale della Banca d'Italia — Conseguente trattamento contabile e fiscale per i partecipanti al capitale — Obbligo di iscrivere le quote di partecipazione nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione — Applicazione ai maggiori valori iscritti nel bilancio di un'imposta sostitutiva dell'IRES, dell'IRAP e di eventuali addizionali, da versarsi, a seguito di ulteriore novella, in unica soluzione, pari al 26 per cento del valore nominale delle quote — Denunciata violazione del principio della capacità contributiva, dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, nonché della iniziativa economica privata — Difetto di motivazione — Inammissibilità delle questioni. (Classif. 255029).

Sono dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Trieste, sez. seconda, in riferimento agli articoli 3, 41 e 53 della Costituzione, dell'art. 6, comma 6, del decreto-legge n. 133 del 2013, come conv., in combinato disposto con l'art. 1, comma 148, della legge n. 147 del 2013, come sostituito dall'art. 4, comma 12, del decreto-legge n. 66 del 2014, come conv., il quale ha previsto che, a seguito dell'aumento di capitale della Banca d'Italia, ai maggiori valori iscritti nel bilancio dei partecipanti, relativo all'esercizio in corso al 31 dicembre 2013, si applica un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'IRAP e di eventuali addizionali, da versarsi in unica soluzione, entro il 16 giugno 2014, pari al 26% del valore nominale delle quote di nuova emissione, al netto del valore fiscalmente riconosciuto. Il giudice *a quo* non chiarisce le ragioni per cui la supposta retroattività della normativa censurata, relativa all'innalzamento dell'aliquota e alle meno favorevoli modalità di pagamento dell'imposta, violerebbe i parametri invocati. Né, del resto, stante il principio di autosufficienza

dell'ordinanza di rimessione, è possibile colmare tali lacune facendo ricorso alle integrazioni al riguardo ricavabili dalle memorie delle parti costituite. Né è indicata la pertinenza dell'invocato parametro dell'art. 41 della Costituzione, che così risulta inconferente.

Massima n. 45555

Titolo Capacità contributiva — In genere — Espressione del principio di uguaglianza e ragionevolezza sul piano tributario — Definizione — Idoneità del soggetto all'obbligazione d'imposta — Desunzione da indici rilevatori di ricchezza individuati discrezionalmente dal legislatore — Divieto di scelte arbitrarie e irrazionali — Possibilità di imposizioni differenziate — Condizioni (nel caso di specie: non fondatezza delle questioni aventi ad oggetto il combinato disposto che regolamenta l'applicazione di un'imposta sostitutiva sull'aumento di valore delle quote di capitale partecipate della Banca d'Italia, come rivalutate). (Classif. 044001).

L'art. 53 della Costituzione costituisce, per costante giurisprudenza costituzionale, espressione specifica in materia tributaria del più generale principio di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione (Precedenti: S. 149/2021 — mass. 44031; S. 142/2014 — mass. 37967; S. 116/2013 — mass. 37111; O. 341/2000 — mass. 25571). Per capacità contributiva, ai sensi dell'art. 53 della Costituzione, si deve intendere l'idoneità del soggetto all'obbligazione d'imposta, desumibile dal presupposto economico cui l'imposizione è collegata, presupposto che consiste in qualsiasi indice rivelatore di ricchezza, secondo valutazioni riservate al legislatore, salvo il controllo di legittimità costituzionale sotto il profilo della loro arbitrarietà o irrazionalità. Pertanto, così come l'ampia discrezionalità riservata al legislatore in relazione alle varie finalità cui, di volta in volta, si ispira l'attività di imposizione fiscale, gli consente, sia pure con il limite della non arbitrarietà, di determinare i singoli fatti espressivi della capacità contributiva, allo stesso modo non è di per sé lesivo del principio di uguaglianza e di capacità contributiva il fatto che il legislatore individui, di volta in volta, quali indici rivelatori di capacità contributiva, le varie specie di beni patrimoniali sia di natura mobiliare che immobiliare. In particolare, ricorrendo determinate condizioni, nelle peculiari caratteristiche del mercato finanziario può essere non irragionevolmente individuato uno specifico e autonomo indice di capacità contributiva, idoneo a giustificare una regola differenziata di determinazione della base imponibile. (Precedenti: S. 288/2019). mass. 41903; S. 111/1997 — mass. 23271; S. 42/1992 — mass. 18096 In materia tributaria, al legislatore spetta un'ampia discrezionalità in relazione alle varie finalità alle quali s'ispira l'attività di imposizione fiscale, essendogli consentito, sia pure con il limite della non arbitrarietà, di determinare i singoli fatti espressivi della capacità contributiva che, quale idoneità del soggetto all'obbligazione di imposta, può essere desunta da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza. Sicché il controllo della Corte costituzionale sul rispetto dei principi costituzionali di cui agli articoli 3 e 53 della Costituzione si risolve in un giudizio sull'uso ragionevole o meno che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali, diretto a verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione. La possibilità di imposizioni differenziate, dunque, anche se non vietata dai parametri indicati, deve pur sempre ancorarsi a una adeguata giustificazione obiettiva, la quale deve essere coerentemente, proporzionalmente e non irragionevolmente tradotta nella struttura dell'imposta; in particolare, ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione. (Precedenti: S. 240/2017 — mass. 40616; S. 10/2015 — mass. 38224; S.). 142/2014 — mass. 37967; S. 116/2013 — mass. 37111; S. 223/2012 — mass. 36633; S. 21/2005 — mass. 29063 In tema di ammissibilità delle c.d. discriminazioni qualitative dei redditi, la pur ampia discrezionalità di cui gode in astratto il legislatore nell'identificare gli indici di capacità contributiva si riduce laddove sul piano comparativo vengano in evidenza, in concreto, altre situazioni in cui lo stesso legislatore, in difetto di coerenza nell'esercizio della stessa, ha effettuato scelte impositive differenziate a parità di presupposti, dal momento che in questi casi viene in causa il principio dell'eguaglianza tributaria. Nondimeno, ricorrendo determinate condizioni, nelle peculiari caratteristiche del mercato finanziario può essere non irragionevolmente individuato uno specifico e autonomo indice di capacità contributiva, idoneo a giustificare una regola differenziata di determinazione della base imponibile. (Precedenti: S. 288/2019). mass. 41903; S. 269/2017 — mass. 41950; S. 201/2014 — mass. 38081 Il fatto che alla stessa categoria di soggetti si applichi, per effetto di un sopravvenuto mutamento di disciplina, un trattamento differenziato non contrasta con il principio di eguaglianza, poiché il trascorrere del tempo costituisce già di per sé un elemento idoneo a giustificare un diverso trattamento. (Precedenti: S.). 240/2019 — mass. 41641; S. 104/2018 — mass. 40767; S. 18/1994 — mass. 20273

Nel caso di specie, sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Trieste, sez. seconda, in riferimento agli articoli 3, 42 e 53 della Costituzione, dell'art. 6, comma 6, del decreto-legge n. 133 del 2013, come conv., in combinato disposto con l'art. 1, comma 148, della legge n. 147 del 2013, come sostituito dall'art. 4, comma 12, del decreto-legge n. 66 del 2014, come conv. Le disposizioni censurate disciplinano le conseguenze contabili e fiscali, per i partecipanti, dell'aumento di capitale della Banca d'Italia, a seguito della riforma del 2013, che ha previsto, nella sua versione definitiva, che ai maggiori valori

iscritti nel bilancio relativo all'esercizio in corso al 31 dicembre 2013 si applica un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'IRAP e di eventuali addizionali, da versarsi in unica soluzione, entro il 16 giugno 2014, pari al 26% del valore nominale delle quote di nuova emissione, al netto del valore fiscalmente riconosciuto. Da un punto di vista esclusivamente fiscale, la disciplina determina un disallineamento tra il maggior valore nominale della partecipazione al capitale della Banca d'Italia e quello fiscalmente riconosciuto, «riallineato» con l'applicazione di un'imposta sostitutiva. Tali misure, che hanno colpito un'unica ristretta cerchia di soggetti, sono dirette al perseguimento di finalità di tipo specificamente pubblicistico, quali eliminare ogni potenziale rischio di influenza nella gestione della Banca; nondimeno comportano effetti sicuramente benefici per i detentori di quote del suo capitale — derivanti sia direttamente dalla definizione del nuovo, enormemente più elevato, valore di questo, sia da una serie di modifiche attinenti al regime delle partecipazioni — che si risolvono in un indubitabile nuovo valore economico della partecipazione detenuta, elemento rivelatore di nuova ricchezza. Non appare pertanto in sé censurabile che, nell'esercizio della sua ampia discrezionalità, il legislatore abbia ravvisato nella descritta vicenda uno specifico indice di capacità contributiva. Per le stesse ragioni, va escluso che l'imposta contestata dia luogo a una doppia tassazione della medesima ricchezza, poiché la capacità contributiva a base dell'imposta censurata è ricollegabile a un presupposto diverso dal possesso di un reddito. Trattandosi, nel caso in esame, di una vicenda del tutto particolare, legata alle peculiari condizioni del capitale partecipato e delle stesse modalità di partecipazione ad esso, non sussiste disparità di trattamento rispetto ai detentori di partecipazioni durevoli in altri enti e società commerciali. Infine, l'indicato collegamento dell'imposta in esame a un diverso indice di capacità contributiva smentisce l'assunto che, mancando una nuova ricchezza, la normativa censurata determini un illegittimo effetto ablatorio della proprietà.

Riassunto il giudizio alla luce della descritta pronuncia costituzionale, la ricorrente promuoveva una nuova questione di costituzionalità articolata in apposita memoria processuale del seguente tenore:

«...Motivi di illegittimità dell'imposta corrisposta da Generali Italia non pregiudicati dalla sentenza n. 108.

Tirando le conclusioni dall'analisi della sentenza 108, il tema di indagine che resta del tutto aperto è quello relativo alla legittimità del decreto-legge n. 66/2014, del 24 aprile 2014, laddove ha introdotto, con effetti smaccatamente retroattivi, un'imposta del 26%, da versarsi nell'immediatezza, in luogo dell'imposizione — sin lì stabilita dalla Legge 147/2013, nella sua formulazione originaria — nella misura del 12% e versamento in tre rate annuali, su cui la Ricorrente aveva fatto affidamento. Occorre, inoltre, prendere in considerazione ulteriori profili di illegittimità della legge oggetto di indagine che, a ben vedere, discendono indirettamente dalle stesse osservazioni contenute nella sentenza 108.

Violazione degli articoli 3, 41, 53 della Costituzione. Si denuncia la violazione degli articoli 3, 41 e 53 della Costituzione da parte dell'art. 1, comma 148, della legge n. 147 del 2013, come sostituito dall'art. 4, comma 12, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 (come convertito in legge).

2.1 Lesione del legittimo affidamento sulla sicurezza dell'ordinamento. L'improvviso, inatteso, immotivato ed irragionevole mutamento dell'imposizione, attuato dal decreto-legge n. 66/2014, è spregiudicatamente retroattivo e viola il legittimo affidamento del contribuente amministrato sull'applicazione delle leggi vigenti al momento impositivo. Sulla scorta della disposizione originariamente dettata dall'art. 1, co. 148, L, 147/023 e delle riportate indicazioni dell'Agenzia delle entrate, Generali Italia ha formato il bilancio al 31 dicembre 2013, accantonando le risorse economiche necessarie ad assolvere all'imposta sostitutiva nella misura del 12%, provvedendo nel contempo a predisporre le risorse finanziarie per il pagamento della prima delle tre rate annuali, da eseguirsi il 16 giugno 2014.. Il decreto-legge n. n. 66 del 24 aprile 2014, incurante del principio di civiltà giuridica che vuole la conoscenza anticipata da parte del contribuente dell'entità dell'imposizione, ha operato un rilevantissimo aggravio dell'imposta, più che raddoppiando l'aliquota di riferimento (dal 12 al 26%) e disponendo il pagamento in una soluzione entro il 16 giugno 2014 (anziché in tre rate annuali). Occorre inoltre considerare, per meglio comprendere perché l'aggravio retroattivo, sia stato imprevedibile, inatteso ed attuato in modo del tutto sproporzionato, come nel caso di specie l'affidamento nell'imposizione con aliquota del 12% risulti fortemente avvalorato dalla sua riferibilità alla rivalutazione di quote di partecipazione, ossia ad un presupposto nel contempo regolato per le altre imprese attraverso un'imposizione al 12%, cosicchè, anche per un motivo di razionalità dell'ordinamento, tale aliquota è parsa del tutto consolidata e non passibile di futura modifica (vedremo, peraltro, come tale profilo assurga ad autonomo motivo di illegittimità). Il decreto-legge n. 66/2014, nella misura in cui attua un retroattivo, sproporzionato, inavvertito, immotivato, irragionevole aggravio impositivo lede il legittimo affidamento riposto da Generali Italia (e da tutti gli altri soggetti intervenuti per la corretta formazione del suo bilancio di esercizio o ad esso interessati) nella certezza dell'ordinamento giuridico.. La Corte costituzionale nella sentenza n. 104/2022 afferma: «. il principio di irretroattività della legge, pur ricevendo tutela espressa nella Costituzione in materia penale (art. 25, secondo comma), costituisce pur sempre un principio fondamentale di civiltà giuridica, che deve essere tendenzialmente preservato, in conformità al disposto dell'art. 11 delle disposizioni preliminari

al codice civile. Pertanto, al di fuori della materia penale, pur non essendo precluso al legislatore di emanare norme retroattive, è necessario che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza, «attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (sentenze n. 70 del 2020, n. 174 e n. 108 del 2019 e n. 73 del 2017)... La Corte costituzionale ha costantemente incardinato la tutela del legittimo affidamento nell'articolo 3 della Costituzione (ex multis, sent. 525/2000, 166/2012); la sentenza 22 novembre 2000, n. 525, afferma: «...l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica; principio che, quale elemento essenziale dello Stato di diritto, non può essere leso da norme con effetti retroattivi che incidano irragionevolmente su situazioni regolate da leggi precedenti (v. le sentenze n. 416 del 1999 e n. 211 del 1997)»... L'art. 41 della Costituzione — che al comma 1 stabilisce: «L'iniziativa economica privata è libera» — resta fortemente inciso dalla vicenda normativa in discussione; succede, infatti, che l'accantonamento delle risorse economiche in vista del sostenimento degli oneri fiscali e la programmazione delle uscite di cassa — aspetti essenziali per un equilibrata gestione dei conti aziendali e per un sereno e tempestivo approntamento dei mezzi necessari all'adempimento degli obblighi gravanti sull'impresa — sono messi in crisi da una disciplina che, improvvisamente e senza alcuna ragione, se non quella di soddisfare indefinite esigenze finanziarie dello Stato, riformula l'imposizione stabilita rispetto ad un fatto impositivo trascorso, innalzando del 64% l'aliquota già stabilita (dal 12 al 26%) e pretendendo il versamento integrale della nuova imposta entro i 53 giorni successivi. Pare del tutto ovvio che stabilire il 24 aprile 2014 un considerevole aggravio impositivo, rispetto ad una ricchezza puntualmente insorta in capo ad un'impresa il 31 dicembre 2013, comporta un'illegittima interferenza con la corretta gestione aziendale, in quanto non solo richiede, senza che se ne capisca la ragione, un esborso aggiuntivo di notevole misura, quanto si scollega dalla ricchezza oggetto di incisione, atteso che la gestione aziendale medio tempore svolta potrebbe aver assorbito tale ricchezza, rendendola non più disponibile. Pare, allora, chiaro che l'iniziativa economica vada in sofferenza per via di un prelievo retroattivo.

Ulteriore violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione. Il decreto-legge n. 66/2014 (sopra riportato) entra in aperta collisione con gli articoli 3 e 53 della Costituzione, laddove sottopone, senza alcun ragionevole motivo, la rivalutazione delle partecipazioni in Banca 15 d'Italia ad un'imposizione del 26%, nel mentre la rivalutazione delle partecipazioni societarie è per la generalità delle imprese stabilita nella misura del 12%.

Ulteriore violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione.. Non è legittimo incidere con una nuova imposta una ricchezza già captata da altra imposta.. Il punto è che al momento del realizzo delle partecipazioni il sistema dell'IRES rileverà un reddito da assoggettare a tassazione (con applicazione del regime PEX o meno, a seconda dei presupposti). Occorre allora denunciare che l'imposta di cui all'art. 1, co. 148, legge n. 147/2013, così come inquadrata e precisata dalla Corte costituzionale nella sentenza 108, risulta illegittima nella misura in cui introduce rispetto ad una ricchezza già captata dall'IRES una nuova imposta... Ne' è dato rintracciare una qualche disciplina di coordinamento tra le due imposte, cosicchè si attua un caso eclatante di doppia imposizione della medesima ricchezza, una prima imposta sul mero rafforzamento patrimoniale ed una seconda imposta sul realizzo di tale ricchezza...».

La Corte di primo grado riteneva il fascicolo in decisione e rigettava l'istanza del nuovo quanto ulteriore incidente di costituzionalità, e conclusivamente rigettava il ricorso delle Generali così esprimendosi:

«...il ricorso è infondato e va respinto in quanto in parte inammissibile e in parte infondato». Tale conclusione poggiava sulle motivazioni della sentenza della Corte costituzionale sopra richiamata, ed in particolare: «...alla stregua delle considerazioni esposte è stato osservato (sent. 108/2023 Corte costituzionale) che rientra nella discrezionalità legislativa desumere la capacità contributiva di un soggetto da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza, non appare in sé censurabile che, nell'esercizio di tale ampia discrezionalità, il legislatore della complessiva riforma di cui al titolo II del decreto-legge 133 del 2013..».

Proseguendo: «la parte ha sollevato nuovamente la questione di legittimità costituzionale delle norme sopra richiamate per violazione degli articoli 3, 42, 53 della Costituzione...Va da subito osservato che in sé le questioni sono in parte inammissibili in quanto la Corte ha già respinto le questioni relative all'asserita violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione. Ne consegue che non possono essere riproposte le medesime questioni sulla base delle medesime motivazioni. Quanto alla lamentata violazione dell'art. 41 della Costituzione...va osservato che la lamentata immediatezza della tassazione, con aliquota comunque inferiore a quella ordinaria (26% al posto del 27,5%) non appare incidere sulla libera iniziativa economica».

Ulteriormente: «la parte ha contestato la natura retroattiva del decreto-legge n. 66/2014, assenza di motivi, lesione del legittimo affidamento...premesso che la retroattività non è comunque preclusa alle leggi tributarie, le norme censurate non possono essere considerate retroattive, giacchè, pur applicandosi a presupposti d'imposta insorti prima della loro entrata in vigore nell'anno 2013, sarebbero state introdotte in epoca anteriore aia al momento di liquidazione dell'imposta (da identificare con quello della presentazione della dichiarazione dei redditi: 30 settembre 2014) sia alla data per il suo versamento (16 giugno 2014), dunque in pendenza del rapporto tributario, senza che dunque si possa ritenere che si sia formato un legittimo affidamento in capo al contribuente»..il fatto che alla stessa categoria di sog-

getti si applichi, per effetto del sopravvenuto mutamento di disciplina un trattamento differenziato non contrasta con il principio di eguaglianza, poiché il trascorrere del tempo costituisce già di per sé un elemento idoneo a giustificare un diversa trattamento».

Avverso tale deciso, la società Generali Italia S.p.A. ha proposto rituale appello, articolato esclusivamente sulla presunta illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 12 decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 come conv. che ha integralmente sostituito e re-iscritto l'art. 1, comma 148, legge 27 dicembre 2013, n. 147 disponendo l'applicazione della nuova e maggiore aliquota del 26% a titolo di imposta sostitutiva sulla plusvalenza realizzata a seguito della rivalutazione delle partecipazioni in B.d'I. (oltre al versamento in un'unica rata). In particolare, l'appellante ha ritenuto di desumere dalla lettura della sentenza 108/2023, che la Consulta abbia lasciato impregiudicate le questioni concernenti la retroattività della norma in quanto lesiva del legittimo affidamento, della certezza del diritto e della parità di trattamento in relazione agli art. 3, 41 e 53 del dettato costituzionale. Da qui la conclusione che, preliminarmente richiamata la sentenza n. 252/2012 della Corte costituzionale, ha ritenuto impregiudicata la possibilità di riproporre l'eccezione di incostituzionalità non ponendosi ciò in contrasto con l'art. 137 Cost u.c.

Da qui seguiva la denuncia di incostituzionalità per violazione degli articoli 3, 41, e 53 Costituzione ad opera dell'art. 4, comma 12 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 come conv. (legge n. 89/2014) in relazione all'art. 6, comma 6 decreto-legge n. 133/2013 come conv. e all'art. 1, comma 148, legge n. 147/2013 nei termini qui di seguito indicati.

Violazione degli articoli 3, 41 e 53 della Costituzione per lesione del legittimo affidamento. Sul punto, l'appellante esponeva di aver predisposto la chiusura di bilancio e le relative scritture contabili sul presupposto che l'imposta sostitutiva in discussione fosse definitivamente indicata nel 12%. Da ciò conseguiva ulteriormente l'accantonamento dei fondi liquidi in vista del pagamento della prima rata. La modifica normativa intervenuta successivamente ha travolto l'impianto contabile e finanziario predetto con effetto retroattivo e limitato ai soli possessori di partecipazioni al capitale della B.d'I. Da ciò la palese lesione del legittimo affidamento. Tale si è manifestata nell'incidenza per c.ca 40 mln di euro nella gestione dell'azienda oltre che nei delicati equilibri di bilancio che vanno perseguiti a garanzia del corretto esercizio dell'impresa di assicurazione. Il principio sopraddetto veniva innanzitutto ricavato dalla lettura dell'art. 11 preleggi e, soprattutto dall'art. 3 della legge n. 212/00 che inequivocabilmente sanciscono l'irretroattività delle leggi ed in particolare di quelle tributarie. In questo senso veniva richiamata la pronuncia n. 104/2022 della Consulta che indicava la possibilità di emanare leggi retroattive solo in presenza di giustificazioni che nella prospettata ragionevolezza siano bilanciate con i valori ed i principi costituzionali. Sotto questa direzione, l'appellante evidenziava non solo l'assenza di plausibili ragioni all'intervento normativo di cui si discute ma suffragava l'esposizione richiamando la sentenza n. 170/2013 della Corte costituzionale secondo cui il generico interesse dello Stato ad introitare maggiori risorse non può di per sé giustificare nuove disposizioni tributarie retroattive. A tutto ciò aggiungeva l'ulteriore quanto sostanziale rilievo sulla selettività dell'aggravio tributario qui contestato, posto a carico di alcuni contribuenti e non di tutta la collettività. Giustificava ancora la violazione dell'art. 3 della Costituzione richiamando la costante giurisprudenza del giudice delle leggi, che avrebbe incardinato la norma citata (anche) nella tutela del legittimo affidamento (sent. 525/2000, 149/2017, 166/2012). Evidenziava infine, quanto il repentino innalzamento della percentuale impositiva (dal 12% al 26%) traducendosi in un aggravio del 216% con contestuale obbligo di versamento in un'unica soluzione non sia stato immune dall'aver pesantemente inciso sull'attività d'impresa sottraendone risorse essenziali e per ciò stesso violando il canone dell'art. 41 della Costituzione.

Il libello difensivo dell'appellante si concludeva con l'analisi delle tesi esposte dall'Avvocatura di Stato in ordine alla contestata retroattività della norma in discussione. In tal senso evidenziava i caratteri di retroattività della fattispecie (fatto del passato oggetto di una legge successiva) e ne contestava altresì il regime applicativo in connessione alla durata del rapporto tributario. Inoltre, l'interpretazione della pendenza del rapporto tributario secondo la tesi dell'Avvocatura faceva rifermento ai termini riconosciuti all'Amministrazione Finanziaria per il controllo sull'imponibile e sui versamenti ma non ai parametri di determinazione del prelievo tributario. Proseguendo, evidenziava ancora il principio secondo cui il legittimo affidamento si costruisce attraverso una legislazione stabile ed affidabile e quindi sulla fiducia degli amministrati a contare su un apparato normativo non imprevedibilmente mutevole.

L'appellante continuava nell'esporre o nel ritenere violati i canoni di cui agli art. 3 e 53 della Costituzione contestando l'applicazione di un'aliquota diversa e maggiore ai soci di B.d'I. rispetto ad altre partecipazioni pur in presenza di una medesima capacità contributiva.

L'appellante concludeva con la richiesta di accoglimento dell'istanza di rimborso limitata tuttavia alla sola quota corrispondente all'incremento dell'aliquota originaria dal 12& al 26% il tutto in riforma dell'impugnata sentenza.

L'Amministrazione Finanziaria si è regolarmente costituita in giudizio a mezzo dell'Avvocatura di Stato rilevando preliminarmente la formazione del giudicato interno sulla ridimensionata richiesta di rimborso che originariamente era pari ad euro 75.552.471,23 mentre nell'attuale grado processuale ad euro 40.638.000,00.

Nel merito dell'eccezione relativa alla violazione del canone di irretroattività delle leggi, l'Avvocatura ha eccepito l'infondatezza della tesi avversaria come segue: «La tesi di parte appellante risulta, infatti, priva di giuridico fondamento laddove si consideri innanzitutto il fatto che il legislatore, nella fattispecie in esame, ha dovuto contemperare le impellenti esigenze economiche del Paese con i principi di capacità contributiva e di uguaglianza». In via specifica riproduceva ancora il seguente passaggio della sentenza 108: «La riforma del 2013 del capitale della B.I. ...presenta carattere sistemico ed è diretta a salvaguardare lo svolgimento delle funzioni dell'autorità nazionale di vigilanza, "anche in relazione al livello di rischio emergente dalla natura delle attività istituzionali, rappresentando l'adeguatezza patrimoniale un canone ordinatorio dell'ordinamento finanziario europeo" (parere della Banca centrale europea CON/2013/96 del 27 dicembre 2013). Per quanto riguarda in particolare la capitalizzazione e l'assetto partecipativo al detto capitale, l'ampliamento della platea dei partecipanti e la riduzione della concentrazione delle quote perseguono l'obiettivo di eliminare ogni potenziale rischio di influenza (anche solo apparente) nella gestione della Banca».

Nel merito della questione dell'irretroattività, l'Avvocatura sosteneva la legittimità piena della norma contestata in quanto intervenuta nella pendenza del rapporto tributario e cioè prima della presentazione del modello di denuncia fiscale (30 settembre 2014) e persino di versamento delle imposte (16 giugno 2014). Tale assunto era ulteriormente avallato dai caratteri dell'art. 3 della legge n. 212/2000, in quanto legge ordinaria e quindi sempre derogabile dallo stesso legislatore nonché limitata ai tributi periodici.

La difesa appellata concludeva richiamando l'art. 81 della Costituzione ed il principio dell'equilibrio di bilancio cui la norma in discussione avrebbe fornito gli strumenti necessari al suo raggiungimento.

Il ricorso è stato conseguentemente deciso, all'esito di pubblica udienza, nella camera di consiglio del giorno 24 giugno 2026.

Il collegio, letti gli atti e sentiti il relatore ed i difensori delle parti, ritiene che la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa della società Generali Italia S.p.a. sia rilevante e non manifestamente infondata nei limiti e per le ragioni esposte nella seguente

ORDINANZA:

L'appello articolato dalla società Generali Italia S.p.a. presenta molteplici spunti di riflessione in ragione del quadro normativo sopra esposto e dell'intervento della Corte costituzionale con la sentenza n. 108/2023. Analizzando tali elementi nei loro tratti processuali, l'appellante ha inteso promuovere nuovamente l'incidente di costituzionalità in ragione del capo terzo della citata sentenza che, esprimendosi in termini di inammissibilità per difetto di motivazione in sede di ordinanza di remissione, avrebbe consentito di «riaprire la vicenda» sotto altro profilo, ma sempre a riguardo dell'art. 41 della Costituzione.

Un'analisi attenta di questa operazione ermeneutica, ad avviso di questo collegio, non ha fatto altro che riproporre sotto «altra veste» le questioni già affrontate e risolte dalla Consulta come «infondate» in ordine alla lesione degli articoli 3, 41 e 53 del testo costituzionale.

Nel caso di specie, tuttavia, l'appellante evidenzia una violazione delle norme citate in termini di lesione del principio normativo di irretroattività generale delle leggi di cui all'art. 11 preleggi ed in particolare dell'art. 3 della legge n. 212/2000 a proposito delle norme fiscali, che comporterebbe a sua volta la lesione del principio del legittimo affidamento. Tutto ciò in rapporto alla elevazione dell'aliquota del prelievo indicata nel 26% in sostituzione dell'originario 12%.

L'eccezione si presenta infondata alla luce del costante orientamento di legittimità che questo collegio condivide (ex multis, Cass. Sez. 5, n. 4411 dd. 0.02.2020: «in tema di efficacia nel tempo di norme tributarie, in base all'art. 3 della legge n. 212 del 2000 (cosiddetto Statuto del contribuente), il quale ha codificato nella materia fiscale il principio generale di irretroattività delle leggi stabilito dall'art. 12 delle disposizioni sulla legge ingenerale, va esclusa l'applicazione retroattiva delle medesime salvo che questa sia espressamente prevista. Peraltro, le disposizioni del suddetto Statuto costituiscono meri criteri guida per il giudice, in sede di applicazione e interpretazione delle norme tributarie, anche anteriormente vigenti, per risolvere eventuali dubbi ermeneutici, ma non hanno, nella gerarchia delle fonti, rango

superiore alla legge ordinaria (essendone, in vero, ammessa la modifica o la deroga, purché espressa e non a opera di leggi speciali), con la conseguenza che una previsione legislativa che si ponga in contrasto con esse non è suscettibile di disapplicazione, né può essere per ciò solo oggetto di questione di legittimità costituzionale, non potendo le disposizioni dello Statuto fungere direttamente da norme parametro di costituzionalità».

Definito ciò, l'analisi della questione sollevata dall'appellante va raffrontata e completata anche con riferimento alla pendenza del rapporto tributario, valutate le doglianze di parte appellante secondo cui l'incidenza dell'aumentata e cospicua variazione dell'aliquota di prelievo sarebbe illegittima in quanto intervenuta su un periodo d'imposta consolidato.

L'eccezione descritta appare infondata assunti i caratteri generali del rapporto tributario come relazione giuridica tra il momento genetico dell'obbligazione tributaria ed il suo soddisfacimento. E ciò porta ad assumere come termine di riferimento quello di presentazione della dichiarazione fiscale, dove il tributo viene liquidato definitivamente assurgendo a titolo per il suo pagamento. Se tale evento costituisce il limite temporale entro cui si esaurisce il rapporto tributario è assolutamente logico e coerente riconoscere al legislatore — unico arbitro del sistema — il potere di modificare le regole dell'imposizione. Tale conclusione poggia senz'altro sulla preminenza dell'interesse pubblico e generale alla copertura delle spese pubbliche ed al mantenimento del generale equilibrio di bilancio.

La comprensione della vicenda per cui è causa, tuttavia, non deve portare a confondere il concetto di «periodo d'imposta» con la quantificazione del tributo da versare in ragione del caso qui discusso, trattandosi di un'imposizione non periodica. Infatti, il tributo in questione è stato normativamente qualificato come imposta sostitutiva delle II.DD. ordinariamente applicabili, di tal che, pendente il rapporto tributario, è legittimo che il legislatore abbia operato una variazione di aliquota prima della sua conclusione. E tutto ciò sempre nei limiti della non palese arbitrarietà o irrazionalità del dettato normativo come pare desumersi dai suoi caratteri.

Queste riflessioni, infatti, appaiono fondate proprio nel confronto tra l'aliquota ordinaria applicata sui redditi ai fini delle II.DD. (27,5%) e quella sostitutiva (26%) chiaramente inferiore. Nel contempo, l'incremento patrimoniale contabilizzato non pare discutibile sia nella certezza dei valori registrati sia del valore di realizzo del cespite descritto (partecipazioni al capitale della Banca d'Italia). Pare pertanto che il prelievo tributario qui in discussione non abbia condizionato i delicati equilibri di bilancio, che soprattutto un'impresa assicuratrice deve rispettare, e neppure ne abbia compromesso l'equilibrio finanziario.

Le riflessioni che precedono, tuttavia, hanno messo in evidenza una questione non trattata nella sentenza n. 108/2023 ma che emerge dal complesso delle eccezioni sollevate dall'appellante e, in particolare, dalla mancata indicazione delle ragioni che avrebbero giustificato un aumento di aliquota del prelievo tributario soltanto nei confronti di alcuni e non di tutti.

Questo passaggio induce a riflettere ulteriormente sulle argomentazioni svolte dalla Corte costituzionale nella citata sentenza sul capo che ha sancito la infondatezza dell'eccezione, e che possono riassumersi nel seguente passaggio: «la capacità contributiva ai sensi dell'art. 53 della Costituzione consiste in qualsiasi indice rivelatore di ricchezza, secondo valutazioni riservate al legislatore, salvo il controllo di legittimità costituzionale sotto il profilo della loro arbitrarietà o irrazionalità. Pertanto, così come l'ampia discrezionalità riservata al legislatore in relazione alle varie finalità cui, di volta in volta, si ispira l'attività di imposizione fiscale, gli consente, sia pure con il limite della non arbitrarietà, di determinare i singoli fatti espressivi della capacità contributiva, allo stesso modo non è di per sé lesivo del principio di uguaglianza e di capacità contributiva il fatto che il legislatore individui, di volta in volta, quali indici rivelatori di capacità contributiva, le varie specie di beni patrimoniali sia di natura mobiliare che immobiliare..».

Appare chiaro che la pronuncia della Corte costituzionale si sia incentrata esclusivamente nel qualificare il concetto di capacità contributiva facendolo coincidere con quegli indici di ricchezza individuati di volta in volta dal legislatore ed immuni da asserzioni arbitrarie o irrazionali.

Pare opportuno precisare a questo punto che la stessa giurisprudenza della Consulta ha riconosciuto la possibilità di rimettere una questione già trattata nel merito come infondata a condizione della dimostrata diversità degli elementi identificativi (ex multis, Corte costituzionale sentenza n. 0247 del 2022, mass. n. 0045229: «Il giudice a quo non può riproporre, nel medesimo grado di giudizio, una questione già dichiarata non fondata, in quanto una simile iniziativa si porrebbe in contrasto con il disposto dell'ultimo comma dell'art. 137 della Costituzione, secondo cui contro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione. Il rimettente può rivolgersi nuovamente alla Corte, dopo la declaratoria di non fondatezza, solo ove proponga una questione diversa dalla precedente in rapporto agli elementi che la identificano: ossia norme censurate, profili di incostituzionalità dedotti e argomentazioni svolte a sostegno della ritenuta illegittimità costituzionale. Tale riproposizione non collide con la previsione dell'art. 137, ultimo comma, della Costituzione»

Ad avviso di questo collegio il caso specifico qui in discussione presenta una problematica diversa e non trattata nella precedente pronuncia. Si tratta infatti dell'indice rivelatore di ricchezza assunto dal legislatore e sottoposto alla normativa sopra richiamata, che è stato individuato nel plusvalore o plusvalenza da rivalutazione di partecipazioni societarie. Si tratta pertanto di un fattore assolutamente lineare nella sua conformazione contabile e fiscale da non porre alcun dubbio sulla sua origine e conformazione. Ed è qui che si pone il sospetto di illegittimità costituzionale che non risulta valutato nella sentenza n. 108/2023, ove la Corte si è soffermata solo nell'evidenziare la potestà del legislatore di individuare gli indici rivelatori di ricchezza.

Da tutto ciò risulta naturale poter dedurre che, una volta circoscritti i fattori di capacità contributiva, essi devono restare eguali per tutti i contribuenti, poiché sarebbe effettivamente e realisticamente irrazionale ritenere che uno stesso indice di ricchezza fondi una diversa capacità contributiva. Di conseguenza, sarebbe irrazionale e del tutto arbitrario ritenere che la plusvalenza da rivalutazione di partecipazioni societarie identifichi una diversa ricchezza a seconda del soggetto partecipato, così intendendo dire che il plusvalore derivato dalla rivalutazione delle partecipazioni in Banca d'Italia abbia generato una ricchezza diversa qualitativamente da quella riferita ad un altro tipo di società. Osta a tale ragionamento il dato assoluto del fattore ricchezza che, per quanto variamente identificabile dal legislatore, resta eguale per ogni contribuente.

La conclusione di questa riflessione porta a sospettare di illegittimità costituzionale per violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione il combinato disposto di cui all'art. 4, comma 12 del decreto-legge 24 aprile 2014 come convertito in connessione all'art. 1, comma 148, legge 27 dicembre 2023, n. 147 e all' art. 6 comma 6 del citato decreto-legge n. 133/2013 nella sola parte che ha elevato — rectius: sostituito — l'aliquota dell'imposta sostitutiva delle II.DD. sulle plusvalenze dal 12% al 26% nei confronti delle sole partecipazioni al capitale della Banca d'Italia, pur identificando il medesimo presupposto (leggasi indice di ricchezza) in capo ai possessori di altre tipologie di partecipazioni societarie.

In relazione a tutto ciò questa Corte ritiene opportuno evidenziare che l'eccezione sopra esposta non porrebbe un problema di reviviscenza della norma sostituita, in quanto la versione ultima del comma 148 resterebbe in vigore nella sola parte che prevedeva il versamento in un'unica soluzione, attinendo questa ad una modalità di esecuzione dell'obbligazione tributaria. Il rilievo tuttavia resta valido con riguardo all'abrogazione dell'aliquota del 26%, che imporrebbe un'interpretazione adeguatrice della norma riportando il prelievo alla misura originaria del 12%.

Queste riflessioni restano integre anche nell'ipotetico contrasto con altre norme costituzionali ed in primis con l'art. 81, che impone il principio di equilibrio tra entrate e spese nel bilancio dello Stato, citando a tal proposito quanto indicava l'Einaudi nella sua monumentale opera: «nessun principio è sacro ed inviolabile dinanzi al Tribunale della Ragione» (Luigi Einaudi, Miti e Paradossi della Giustizia Tributaria, ed. Mondadori coll. I Meridiani 1996, prima ed. 1938). E la ragione, in questo caso, deriva proprio dalla lettura degli articoli 3 e 53 della Costituzione, che impongono il rispetto dell'eguaglianza nel contesto tributario con riferimento al principio della capacità contributiva. Tale può essere definito dal legislatore con ampia facoltà ma con i limiti della ragionevolezza e della non arbitrarietà, aspetto questo che si disvela nel tassare in maniera diversa la stessa capacità contributiva in capo a soggetti di identica natura.

Seguendo questa linea interpretativa non può sfuggire quanto sancito proprio dalla Consulta nella pronuncia n. 46/2026 , ud. del 10 febbraio 2026:

«Per capacità contributiva si deve intendere l'idoneità del soggetto alla obbligazione d'imposta, desumibile dal presupposto economico cui l'imposizione è collegata, presupposto che consiste in qualsiasi indice rivelatore di ricchezza, secondo valutazioni riservate al legislatore, salvo il controllo di legittimità costituzionale sotto il profilo della loro arbitrarietà o irrazionalità. Pertanto, in un contesto complesso come quello contemporaneo, dove si sviluppano nuove e multiformi creazioni di valore, il concetto di capacità contributiva non necessariamente deve rimanere legato solo a indici tradizionali come il patrimonio e il reddito, potendo rilevare anche altre e più evolute forme di capacità, che ben possono denotare una forza o una potenzialità economica. Un elevato fatturato ben può considerarsi dunque un valido indice rivelatore di ricchezza e quindi di capacità contributiva in quanto denota la conclusione di un numero considerevole di contratti e un notevole volume d'affari e, pertanto, una rilevante presenza sul mercato, indicativa della detenzione di una quota significativa di tale mercato (precedenti: S. 34/2025 — mass. 46745; S. 108/2023 — mass. 45555; S. 201/2014). Al legislatore spetta un'ampia discrezionalità in relazione alle varie finalità alle quali s'ispira l'attività di imposizione fiscale, con il solo limite della non arbitrarietà e della non manifesta irragionevolezza e sproporzione (precedenti: S. 269/2017 — mass. 41950; S. 240/2017 — mass. 40616). Il legislatore gode di un'ampia discrezionalità nell'individuazione della soglia che garantisce i mezzi adeguati alle esigenze di vita, essendo chiamato a operare un complesso bilanciamento di interessi, che risente del tipo di interessi coinvolti. Tale discrezionalità incontra il solo limite della manifesta irragionevolezza e sproporzione».

A sfondo all'intera vicenda normativa sopra descritta permangono i suoi caratteri, la cui inusualità porta a ritenere che gli equilibri del bilancio statale non debbano essere perseguiti con «norme di aggiustamento» in limine temporis. Il caso in discussione, invece, evidenzia proprio un prelievo fiscale ad anno solare concluso ed a bilancio definito, il che — è innegabile — ha gettato sorpresa e sconcerto da parte di chi l'ha subito, producendosi in una altrettanto incomprensibile diversità di trattamento fiscale a parità — o meglio — con una capacità contributiva concettualmente eguale ma tassata diversamente per la tipologia di derivazione.

In conclusione, non può ritenersi che una plusvalenza da partecipazioni ordinarie sia diversa dalla stessa plusvalenza da partecipazioni in Banca d'Italia, poiché, diversamente, si cadrebbe in quella palese arbitrarietà ed irrazionalità che nemmeno il principio dell'equilibrio di bilancio può giustificare proprio dinnanzi al Tribunale della Ragione che l'Einaudi ci ha indicato.

La capacità contributiva, infatti, se identificata in una fattispecie determinata come la plusvalenza da partecipazioni, non assume caratteri diversi né in ragione delle caratteristiche del soggetto partecipato (società privata, multinazionale o soggetto pubblico) né in ragione del soggetto partecipante (piccola o grande società nazionale, caratteristiche economiche e patrimoniali ecc.), poiché ciò che va tassato è l'indice rivelatore di capacità contributiva e non/o indipendentemente dalla natura o dai caratteri del soggetto tassato.

Alla luce di queste riflessioni, la Corte di Giustizia Tributaria di secondo grado del Friuli Venezia Giulia ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione del combinato disposto di cui all'art. 4, comma 12 del decreto-legge 24 aprile 2014 come convertito in connessione all'art. 1, comma 148, legge 27 dicembre 2023, n. 147 e all'art. 6, comma 6 del citato decreto-legge n. 133/2013 nella sola parte che ha elevato — rectius: sostituito — l'aliquota dell'imposta sostitutiva delle II.DD. sulle plusvalenze dal 12% al 26% nei confronti delle sole partecipazioni al capitale della Banca d'Italia, pur identificando il medesimo presupposto (leggasi indice di ricchezza) in capo ai possessori di altre tipologie di partecipazioni societarie.

È dovere di questo Giudice fornire una risposta adeguata sull'an ed il quantum debeatur al soggetto contribuente che — come nel caso in discussione — si è visto assoggettato ad un prelievo tributario maggiore, pur a parità di capacità contributiva con altri contribuenti.

P.Q.M.

La Corte di Giustizia Tributaria di secondo grado del Friuli Venezia Giulia — sez. prima, visti gli articoli 134 e 137 della Costituzione, 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 23 legge 11 marzo 1953, n. 87: dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato normativo costituito dall'art. 4 comma 12 del decreto-legge 24 aprile 2014 come convertito in connessione all'art. 1, comma 148 legge 27 dicembre 2023, n. 147 e all'art. 6, comma 6 del citato decreto-legge n. 133/2013 nella sola parte che ha elevato l'aliquota dell'imposta sostitutiva delle II.DD. sulle plusvalenze dal 12% al 26%, ritenendo le suddette disposizioni in violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione nei termini di cui in motivazione; dispone la sospensione del presente giudizio; ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri; ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata a cura della Segreteria ai Presidenti delle due Camere del Parlamento; dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale. Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del 24 giugno 2026.

Il Presidente: DRIGANI

Il Giudice relatore: RIBOLSI

26C00232

N. **194**

Ordinanza del 2 ottobre 2026 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da S. C. contro Ministero dell'interno

Polizia (forze di) – Polizia di Stato – Procedimento disciplinare – Assistenza dell'inquisito – Facoltà di farsi assistere da un difensore appartenente all'Amministrazione della pubblica sicurezza – Mancata previsione, nei procedimenti disciplinari diretti all'applicazione della sanzione della destituzione, della facoltà dell'appartenente alla Polizia di Stato di farsi assistere, a sue spese, anche da un avvocato del libero foro.

– Decreto del Presidente della Repubblica 25 ottobre 1981, n. 737 (Sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti), art. 20, secondo comma.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 9315 del 2025, proposto da S... C..., rappresentato e difeso dall'avvocato Rosa Maria Landi, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

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

Per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 9993/2025, resa tra le parti, della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sezione prima quater, n. 9993/2025, pubblicata il 23 maggio 2025.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 settembre 2026 il Cons. Dalila Satullo e udita per la parte appellante l'avvocato Rosa Maria Landi;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

1. Con il ricorso introduttivo di primo grado S... C..., sostituto commissario della polizia di Stato collocato in quiescenza il 31 maggio 2023, ha impugnato il provvedimento dell'..., con cui il Ministero dell'interno ha applicato nei suoi confronti la sanzione disciplinare della destituzione dal servizio, e le note con cui è stato avviato il procedimento di riesame del trattamento pensionistico. Con il primo motivo di ricorso l'interessato ha dedotto l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 737/1981 per contrasto con gli articoli 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui prevede che l'inquisito ha facoltà «di farsi assistere da un difensore appartenente all'amministrazione della pubblica sicurezza» e non anche da un avvocato del libero foro.

Con gli altri motivi il ricorrente ha poi dedotto: incompetenza del Consiglio provinciale di disciplina a formulare la proposta di destituzione nei confronti dei sostituiti commissari; vizi relativi sia all'accertamento del fatto sanzionato sia alla scelta della sanzione inflitta; incompetenza e comunque illegittimità per insussistenza dei presupposti con riferimento alla nota con cui la Prefettura ha avviato il procedimento di riesame del trattamento pensionistico.

Con sentenza n. 9993 del 23 maggio 2025 il Tribunale amministrativo regionale ha respinto il ricorso e, in particolare, ha ritenuto infondato il primo motivo, richiamando la sentenza della Corte costituzionale n. 182/2008 che ha dichiarato infondata una identica questione di legittimità costituzionale ed evidenziando che «il fatto che nell'ordinamento militare sia stata inserita nel 2019 una disposizione che concede all'inquisito la facoltà di farsi assistere a sue spese da un avvocato del libero foro (art. 1370, comma 3-*bis*, del decreto legislativo n. 66/2010) non indica che sia in atto ormai una definitiva equiparazione del procedimento amministrativo a quello penale, essendo sufficiente che sul provvedimento amministrativo (adottato all'esito del primo) possa spiegarsi il sindacato di un giudice terzo ed imparziale». Il giudice di primo grado ha inoltre aggiunto che l'impossibilità di delegare un avvocato del libero foro ad interloquire direttamente con l'amministrazione non priva l'inquisito della possibilità di avvalersi della consulenza di un professionista qualificato, che lo supporti nell'elaborazione della strategia difensiva. Il Tribunale amministrativo regionale ha respinto anche le altre censure relative al provvedimento di destituzione ed alla nota con cui è stato avviato il procedimento di riesame del trattamento pensionistico.

Avverso la predetta sentenza l'interessato ha proposto appello deducendo, per quanto in questa sede rileva, l'erroneità della stessa nella parte in cui ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata. Secondo l'appellante, infatti, il giudice di primo grado non avrebbe tenuto adeguatamente conto della sopravvenienza normativa costituita dall'art. 1370, comma 3-*bis*, decreto legislativo n. 66/2010, che, nel consentire la difesa tecnica nei procedimenti disciplinari di stato dei militari, determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento nei confronti degli appartenenti alla polizia di Stato, i quali potrebbero invece avvalersi solamente dell'assistenza di appartenenti all'amministrazione della pubblica sicurezza. L'appellante ha poi articolato altri motivi di impugnazione con cui ha censurato la sentenza di primo grado nella parte in cui ha respinto gli altri motivi del ricorso introduttivo di primo grado.

Si è costituita in giudizio l'amministrazione chiedendo la reiezione dell'appello.

All'udienza pubblica del 17 settembre 2026 la causa è stata assunta in decisione.

2. Il collegio ritiene che la questione di legittimità costituzionale prospettata da parte appellante avente ad oggetto l'art. 20, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 737/1981, sia rilevante ai fini della decisione della causa e non manifestamente infondata in relazione al combinato disposto degli articoli 3 e 24 della Costituzione.

3. In primo luogo, va precisato che il decreto del Presidente della Repubblica in esame ha valore di legge ordinaria e può pertanto essere oggetto di giudizio di costituzionalità.

Trattasi, infatti, di un decreto adottato in forza della delega legislativa prevista dall'art. 70 legge n. 121/1981 secondo cui «Il Governo della Repubblica è delegato a provvedere, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, con decreto avente valore di legge ordinaria, alla determinazione delle sanzioni disciplinari per il personale dell'amministrazione della pubblica sicurezza e alla regolamentazione del relativo procedimento» secondo i criteri ivi stabiliti.

Ciò è confermato peraltro dalla sentenza della Corte costituzionale n. 182/2008, che si è pronunciata nel merito della questione sollevata con riferimento al medesimo decreto, senza rilevare alcuna causa di inammissibilità.

4. Per quanto riguarda la rilevanza, va evidenziato che sin dal ricorso introduttivo di primo grado l'interessato ha dedotto l'illegittimità del provvedimento disciplinare conseguente all'impossibilità di avvalersi dell'assistenza qualificata di un avvocato del libero foro nell'ambito di un complesso procedimento di destituzione connesso ad un procedimento penale. Tale questione è stata dedotta anche nell'ambito dei motivi di appello e deve essere pertanto scrutinata dal collegio ai fini della decisione della causa.

5. Per quanto attiene invece alla non manifesta infondatezza, valgono le seguenti considerazioni.

5.1. Il collegio è consapevole che con sentenza n. 182/2008 la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto proprio l'art. 20, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 737/1981, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale Sicilia con riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione.

In quell'occasione la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 24 della Costituzione, evidenziando che nel procedimento amministrativo il diritto di difesa non ha un'applicazione piena e che pertanto non può considerarsi manifestamente irragionevole la scelta del legislatore di consentire che l'accusato si avvalga soltanto di un difensore appartenente alla stessa amministrazione. La Corte costituzionale ha poi ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 3 della Costituzione, rilevando che: nell'ambito del procedimento disciplinare a carico dei magistrati la possibilità di nominare un avvocato, riconosciuta dalla sentenza della Corte costituzionale n. 497/2000, è strumentale ad assicurare l'indipendenza e l'autonomia della magistratura e dipende dalla circostanza che detto procedimento si svolge secondo moduli giurisdizionali; la norma censurata non è comparabile con la disciplina prevista per gli impiegati civili dello Stato né con quella prevista per il personale del Corpo di polizia penitenziaria, che contemplano la possibilità dell'incolpato di essere difeso da un avvocato del libero foro, attesa la disomogeneità delle categorie poste a confronto caratterizzate da assetti ordinamentali molto diversi.

5.2. Ciò nonostante, le modifiche normative successive alla pubblicazione della predetta sentenza della Corte costituzionale, lette unitamente al quadro normativo preesistente, inducono questo collegio a dubitare della ragionevolezza della permanente esclusione del diritto di difesa tecnica degli appartenenti alla polizia di Stato nei procedimenti di destituzione (quale è quello oggetto del presente giudizio) ed a sottoporre quindi nuovamente la questione di legittimità costituzionale per le ragioni di seguito indicate.

5.2.1. L'art. 1370 del decreto legislativo n. 66/2010, analogamente a quanto ancora previsto per la polizia di Stato dall'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 737/1981, prevedeva originariamente che l'incolpato potesse scegliere il difensore solo tra gli appartenenti all'amministrazione (in particolare, potevano essere scelti militari in servizio, anche non appartenenti al medesimo ente o Forza armata nella quale egli presta servizio).

La limitazione della scelta ai soli soggetti interni all'amministrazione rispondeva, sia per gli appartenenti all'ordinamento militare sia per la polizia di Stato, all'esigenza corporativa di riservatezza connessa alle delicate funzioni di tutela generale dell'ordine pubblico e della sicurezza interne ed esterne ad essi attribuite. Ciò valeva a giustificare la differenziazione di trattamento rispetto a tutti i dipendenti della pubblica amministrazione il cui rapporto di lavoro è stato oggetto di privatizzazione, per i quali è prevista la generale possibilità di nominare un «procuratore» (v. oggi art. 55 bis, decreto legislativo n. 165/2001, nonché il previgente art. 55, del medesimo decreto legislativo).

Tuttavia l'art. 1, comma 1, lettera *dd)*, decreto legislativo n. 173/2019, ha inserito all'art. 1370 del decreto legislativo n. 66/2010 (codice militare) il seguente comma 3-*bis*: «Nei procedimenti disciplinari di stato il militare inquisito, in aggiunta al difensore di cui ai commi 2 e 3, può farsi assistere, a sue spese, anche da un avvocato del libero foro».

Ai sensi dell'art. 1376, decreto legislativo cit., il procedimento disciplinare di stato è costituito dall'insieme degli atti e delle procedure necessari per l'irrogazione di una sanzione disciplinare di stato, mentre ai sensi dell'art. 1357, decreto legislativo cit., sono sanzioni disciplinari di stato la sospensione disciplinare dall'impiego o dalle funzioni del grado per un periodo da uno a dodici mesi, la cessazione dalla ferma o dalla rafferma per grave mancanza disciplinare o grave inadempienza ai doveri del militare e la perdita del grado per rimozione.

Tenuto conto dell'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 66/2010, la novità normativa consente la nomina di un difensore nei procedimenti disciplinari più gravi per tutte le forze armate, compresa l'Arma dei carabinieri e la Guardia di finanza (v. a tale ultimo riguardo art. 2149, comma 8-*ter*, decreto legislativo n. 66/2010 e art. 11 decreto n. 157/23).

5.2.2. Pertanto, il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha ritenuto che, in presenza di sanzioni disciplinari particolarmente gravi e che incidono sensibilmente sullo stato dell'incolpato (in particolare, sospensione e rimozione), l'interesse dell'appartenente all'ordinamento militare ad essere difeso sin dal procedimento amministrativo da un soggetto qualificato esterno all'amministrazione (e pertanto anche meno influenzabile e privo di soggezione) e dotato di specifiche competenze tecnico - giuridiche debba prevalere sulle esigenze che in passato avevano condotto a circoscrivere ai soli appartenenti all'amministrazione militare i soggetti che potevano prestare assistenza all'incolpato.

A tal proposito deve infatti considerarsi che i procedimenti diretti all'applicazione delle sanzioni più gravi presentano di regola una maggiore delicatezza e complessità anche sotto il profilo giuridico e sono non di rado collegati agli esiti di processi penali instaurati nei confronti dell'incolpato, circostanze che rendono l'intervento di un legale esterno all'amministrazione particolarmente utile ai fini della difesa procedimentale.

5.2.3. Se questa è la *ratio* della previsione della difesa tecnica nel giudizio disciplinare, strumentale a rafforzare il diritto di difesa procedimentale del dipendente, questo collegio ritiene irragionevole la sua mancata estensione anche al Corpo della polizia di Stato in relazione alla sanzione della destituzione (oggetto del presente giudizio) atteso che:

la sanzione della destituzione determina effetti estintivi del rapporto, e quindi pesantemente incidenti sullo stato del dipendente, al pari della rimozione;

nella polizia di Stato non sembrano esservi specifiche esigenze corporative e di tutela della riservatezza, più rilevanti di quelle dell'ordinamento miliare, tali da giustificare il permanere della limitazione di cui all'art. 20 decreto del Presidente della Repubblica n. 737/1981;

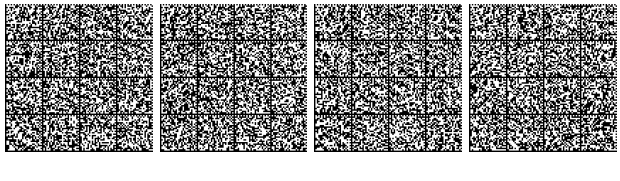
anzi, secondo il collegio, la circostanza che il Corpo della polizia di Stato costituisca una forza di polizia ad ordinamento civile è idonea a rendere ancora più irragionevole l'esclusione della partecipazione al procedimento disciplinare di soggetti esterni all'amministrazione. Tale ultima affermazione trova conferma nella circostanza che le disposizioni relative ad altre forze di polizia ad ordinamento civile, seppure non ritenute comparabili con la polizia di Stato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 182/2008, prevedono comunque da tempo la possibilità di assistenza da parte di un avvocato del libero foro per tutte le sanzioni disciplinari applicabili (v. art. 16 decreto legislativo n. 449/1992 relativo alla polizia penitenziaria).

6. Per le ragioni sopra esposte, in conclusione, la sezione dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione al combinato disposto degli articoli 24 e 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 737/1981, nella parte in cui non prevede, nei procedimenti disciplinari diretti all'applicazione della sanzione della destituzione, che l'appartenente alla polizia di Stato possa farsi assistere, a sue spese, anche da un avvocato del libero foro.

7. Ai sensi dell'art. 23, comma secondo, legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

8. Ai sensi dell'art. 23, comma quarto, legge n. 87/1953, la presente ordinanza, a cura della segreteria della sezione, sarà notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

9. Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese di lite resta riservata all'esito del giudizio di legittimità costituzionale.



P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione al combinato disposto degli articoli 3 e 24 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 737/1981, nella parte in cui non prevede, nei procedimenti disciplinari diretti all'applicazione della sanzione della destituzione, che l'appartenente alla polizia di Stato possa farsi assistere, a sue spese, anche da un avvocato del libero foro.

Sospende, ai sensi dell'art. 23 legge n. 87/1953, il presente giudizio previa trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la soluzione dell'incidente di costituzionalità. Ordina che, a cura della segreteria della sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. Riserva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio di legittimità costituzionale.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'art. 10 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità del ricorrente.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 17 settembre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Luciano Barra Caracciolo, presidente;

Davide Ponte, consigliere;

Roberto Caponigro, consigliere;

Thomas Mathà, consigliere;

Dalila Satullo, consigliere, estensore

Il Presidente: CARACCIOLO

L'estensore: SATULLO

26C00233

N. **195**

Ordinanza del 20 agosto 2026 del Tribunale di Palermo nel procedimento civile promosso da Sergio Ciminnisi contro So.Ge.R.T. spa

Tributi – Riscossione – Esecuzione forzata – Pignoramento dei crediti verso terzi – Possibilità che l'atto di pignoramento contenga l'ordine al terzo di pagare direttamente al concessionario – Previsione che il pagamento del terzo avvenga nel termine di sessanta giorni dalla notifica dell'atto di pignoramento invece che decorso il termine di sessanta giorni dal perfezionamento della notifica dell'atto di pignoramento al terzo e al debitore.

– Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), art. 72-*bis*, comma 1, lettera *a*), applicabile *ratione temporis*.

TRIBUNALE DI PALERMO

SEZIONE VI CIVILE - ESECUZIONI MOBILIARI

Il giudice dott.ssa Rachele Monfredi

Sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 10 giugno 2026 nel procedimento in epigrafe indicato, avente a oggetto la fase cautelare dell'opposizione *ex* articoli 615 e 617 cpc al pignoramento con ordine di pagamento, emesso ai sensi dell'art. 72-*bis* decreto del Presidente della Repubblica n. 602/73 da So.Ge.R.T. spa (concessionaria per la riscossione del Comune di San Giovanni Gemini) contro Ciminnisi Sergio e nei confronti del terzo pignorato MpS spa, per l'importo complessivo di euro 5.595,52, pari all'ammontare dei crediti tributari meglio individuati nell'atto stesso e vantati dal comune verso l'opponente;

Rilevato che:

con decreto del 26 gennaio 2026 questo Giudice ha disposto la sospensione *inaudita altera parte* del pignoramento, fissato l'udienza in epigrafe indicata per la conferma o meno del provvedimento, onerato l'opponente di notificare il ricorso alle controparti e ordinato il deposito degli atti in cancelleria da parte della società di riscossione;

il ricorso è stato ritualmente notificato a So.Ge.R.T. spa (che si è costituita con memoria del 26 maggio 2026) e alla banca terza pignorata (che invece non si è costituita) e il processo è stato assunto in riserva all'udienza in epigrafe indicata;

OSSERVA

L'opponente in via preliminare ha eccepito la nullità del pignoramento lamentandone l'omessa notifica e allegando di averne avuta conoscenza solo tramite la banca, dopo aver verificato che in data 8 gennaio 2026, sul proprio conto corrente, era stato annotato un addebito non ancora contabilizzato di euro 2.959,56, pari all'ammontare del saldo attivo alla data della notifica al terzo.

Con ulteriori motivi: ha contestato l'efficacia del pignoramento rispetto alle somme accreditate in data successiva alla notifica al terzo; ha dedotto l'applicabilità dei limiti di pignorabilità previsti dall'art. 545 cpc in ragione del fatto che il conto in questione è quello su cui gli viene accreditato lo stipendio; ha lamentato l'omessa notifica degli atti prodromici al pignoramento ed eccepito nullità dello stesso per difetto di motivazione, in ragione della mancata allegazione al medesimo atto di quelli prodromici in esso richiamati e delle relative relate di notifica.

So.Ge.R.T., a sua volta, ha innanzitutto eccepito l'inammissibilità e/o improcedibilità del ricorso per violazione del principio di *ne bis in idem*, evidenziando che identiche questioni erano state oggetto del procedimento RG 283/26 definito in fase cautelare in senso favorevole all'opponente il quale, tuttavia, non aveva introdotto il giudizio di merito, riproponendo piuttosto identico ricorso cautelare.

Sempre in via preliminare, ha eccepito il difetto di giurisdizione del GO con riferimento alla contestazione delle pretese, tutte di natura tributaria, nonché l'improcedibilità del ricorso in ragione della mancata integrazione del contraddittorio nei confronti dell'ente impositore.

Nel merito: ha allegato e documentato la notifica delle intimazioni di pagamento e quella, precedente, degli atti impositivi; ha dedotto la completezza della motivazione del pignoramento; ha evidenziato che la disciplina dettata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 602/73 non prevede l'obbligo di notifica al debitore e che la responsabilità relativa a eventuali violazioni dei limiti di pignorabilità è ascrivibile esclusivamente al terzo pignorato.

Così sinteticamente delineato l'oggetto del processo, vanno in primo luogo disattese le eccezioni preliminari sollevate da So.Ge.R.T. alla luce delle considerazioni che seguono:

a) Il processo RG n. 283/26 aveva a oggetto l'opposizione *ex* art. 615, comma secondo cpc avverso un pignoramento *ex* art. 72-*bis* decreto del Presidente della repubblica n. 602/73 volto al recupero dei medesimi crediti, ma notificato a un terzo pignorato diverso (nella specie il datore di lavoro dell'opponente) e, dunque, ricaduto su un compendio differente. La decisione assunta nella fase cautelare di quel giudizio, pertanto, incide esclusivamente su quel pignoramento, non sussistendo alcuna violazione del *ne bis in idem*.

b) L'opponente non ha contestato l'esistenza dei crediti sottesi al pignoramento, ma ha mosso censure - comprese quelle volte a far valere la (asserita) mancata notifica degli atti prodromici - che attengono esclusivamente alla legittimità dell'azione esecutiva. Trattasi, dunque, di questioni (sussumibili in parte nell'alveo dell'art. 617 cpc e in parte in quello dell'art. 615 cpc) che ricadono, tutte, nella giurisdizione del GO e rispetto alle quali non ricorre un'ipotesi di litisconsorzio necessario con l'ente impositore.

Nel merito, le doglianze volte a far valere il difetto di notifica degli atti prodromici (atti impositivi e intimazioni di pagamento) sono smentite dalla produzione documentale di So.Ge.R.T., a fronte della quale l'opponente non ha svolto alcuna contestazione.

Da tale produzione discende pure l'infondatezza del dedotto vizio di motivazione del pignoramento per indeterminatezza del suo contenuto.

L'art. 7 dello statuto del contribuente (legge n. 212/00 e successive modificazioni), infatti, prevede che l'amministrazione finanziaria debba allegare al proprio atto quello al quale eventualmente faccia riferimento nella motivazione, se l'atto richiamato «non è già stato portato a conoscenza dell'interessato», ipotesi che nel caso di specie è esclusa, visto che SO.GE.R.T. ha documentato la notifica degli atti impositivi sottesi al pignoramento e delle successive intimazioni di pagamento.

È dunque ampiamente sufficiente il contenuto del pignoramento che, nella specie, indica i codici identificativi e la denominazione dei tributi dovuti, le annualità a cui si riferiscono i debiti, gli estremi indentificativi degli avvisi di accertamento e delle intimazioni, le date di notifica e gli importi.

Infondata è pure la dedotta inefficacia del vincolo sulle somme accreditate sul conto dopo la notifica del pignoramento al terzo. E infatti:

l'art. 72-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973 (oggi riformulato nell'art. 170 del decreto legislativo n. 33/25) prevede espressamente che «l'atto di pignoramento dei crediti del debitore verso terzi può contenere, in luogo della citazione di cui all'art. 543, secondo comma, numero 4, dello stesso cpc, l'ordine al terzo di pagare il credito direttamente al concessionario, fino a concorrenza del credito per cui si procede:

a) nel termine di ((sessanta)) giorni dalla notifica dell'atto di pignoramento, per le somme per le quali il diritto alla percezione sia maturato anteriormente alla data di tale notifica;

b) alle rispettive scadenze, per le restanti somme».

La previsione contenuta nella lettera *b)* appena richiamata si riferisce ai crediti periodici e, nel caso di specie, è lo stesso opponente ad aver allegato che il conto corrente è alimentato dall'accredito periodico dello stipendio, con la conseguenza che il pignoramento differisce l'effetto confusorio all'esito dell'accantonamento della quota pignorabile in ragione della necessità di rispettare i limiti dettati dall'art. 545 cpc, comma ottavo cpc per quanto non derogato dall'art. 72-*ter*, comma 2-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 602/73.

La S.C. ha inoltre chiarito che la perdita di efficacia del pignoramento *ex* art. 72-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 602/73 alla scadenza del termine di 60 giorni allorquando non sia pervenuto il pagamento da parte del terzo (che per inciso può non avvenire per effetto del provvedimento di sospensione) comporta il venir meno del vincolo sui nuovi crediti che il debitore maturi verso il terzo dopo il decorso del termine di 60 giorni dalla notifica del pignoramento, non su quelli che maturano nelle more del termine (*cfr.* in motivazione sez. 3ª civ. n. 28520/25) e neppure su quelli periodici (regolati dalla lettera *b)*.

Più articolato è, invece, il discorso relativo alla dedotta violazione dei limiti di pignorabilità previsti dagli articoli 545 cpc e 72-*ter*, decreto del Presidente della Repubblica n. 602/73 - applicabili non solo agli emolumenti stipendiali accreditati dopo la notifica del pignoramento al terzo, ma pure agli importi giacenti sul conto al momento della notifica e oggetto del pagamento (non contabilizzato) all'origine del procedimento di opposizione - che risulta strettamente connessa alla censura volta a far valere la mancata notifica del pignoramento all'opponente.

Che la responsabilità della prospettata violazione dei limiti di pignorabilità sia imputabile al terzo (come dedotto da SO.GE.R.T.) è aspetto che attiene al piano postumo della tutela risarcitoria, che si affianca a quella restitutoria da far valere nei confronti dell'ente impositore al quale la società di riscossione abbia *medio tempore* (in ipotesi) riversato le somme.

Trattasi, tuttavia, di un piano che non assicura a chi si oppone alla riscossione coattiva la risposta di giustizia di cui la Consulta con la sentenza n. 114/18 ha evidenziato la necessità ai sensi degli articoli 24 e 113 della Costituzione, allorquando ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 57 nella parte in cui non ammette(va) l'opposizione all'esecuzione, «in tutte le ipotesi in cui sussiste la giurisdizione del giudice ordinario perché la controversia si colloca a valle della giurisdizione del giudice tributario *ex* art. 2, decreto legislativo n. 546 del 1992 e l'azione esercitata dal contribuente assoggettato alla riscossione deve qualificarsi come opposizione all'esecuzione *ex* art. 615 c.p.c., essendo contestato il diritto di procedere a riscossione coattiva».

Con la pronuncia in questione, la Corte costituzionale ha spiegato che la tutela risarcitoria è insufficiente ad assicurare l'effettività del diritto di difesa, chiarendo che «La pur marcata peculiarità dei crediti tributari, che può sì giovarsi di una disciplina di favore per l'amministrazione fiscale, come ritenuto da questa Corte (da ultimo, sentenza n. 90 del 2018), e che è a fondamento della speciale procedura di riscossione coattiva tributaria rispetto a quella ordinaria di espropriazione forzata, non è però tale da giustificare che, nelle ipotesi in cui il contribuente contesti il diritto di procedere a riscossione coattiva e sussista la giurisdizione del giudice ordinario, non vi sia una risposta di giustizia se non dopo la chiusura della procedura di riscossione ed in termini meramente risarcitori» e aggiungendo che «più in generale vi è che la possibilità di attivare il sindacato del giudice su atti immediatamente lesivi appartiene al diritto, inviolabile e quindi fondamentale, di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24 della Costituzione), senza che contro gli atti della pubblica amministrazione la tutela giurisdizionale possa essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti (art. 113 della Costituzione)».

Al fine di garantire l'effettività della tutela nella fase della riscossione coattiva è dunque indispensabile assicurare al destinatario del pignoramento la possibilità di attivare il rimedio giurisdizionale in tempo utile a evitare la lesione, vale a dire la conclusione della procedura di riscossione in tesi illegittima che, nel caso del pignoramento *ex* art. 72-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 602/73, si sviluppa in via totalmente stragiudiziale.

Tale possibilità, allo stato, è però del tutto ipotetica ed eventuale atteso che, la disciplina dettata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 602/73 (oggi riprodotta per quanto di interesse dal decreto legislativo n. 33/25) impone al terzo di adempiere all'ordine di pagamento nel termine acceleratorio di 60 giorni dalla ricezione della notifica, senza prevedere che il pignoramento debba essere notificato anche al debitore, tanto meno che ciò debba avvenire entro un termine anteriore al pagamento da parte del terzo.

Invero, la S.C. (*cfr*: Sezione tributaria, ordinanza n. 6/26) - estendendo al pignoramento *ex* art. 72-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 602/73 i principi che valgono per il pignoramento presso terzi ordinario - ha individuato nella mancata notifica del pignoramento al debitore un requisito di esistenza dell'atto stesso, idoneo a condurre a una declaratoria di nullità o inesistenza dell'intera procedura stragiudiziale a prescindere dalle ragioni volte a contestare il diritto di procedere all'esecuzione.

Epperò, tale soluzione - peraltro adottata all'esito della fase di merito e in un'ipotesi in cui il pagamento era già completamente avvenuto allorquando era intervenuto il Giudice della cautela - stante l'attuale previsione normativa, da un lato rischia di essere eccessivamente gravosa per il creditore pubblico, sostanzialmente svuotando di efficacia la speciale procedura di recupero stragiudiziale coattivo dei crediti, dall'altro non è idonea ad assicurare tutela effettiva all'opponente.

Per un verso, infatti, occorre considerare che la società di riscossione - non può governare la fase di ricezione della notifica da parte del debitore e dunque, non può subire le conseguenze negative del mancato perfezionamento della notifica in ragione dell'incidenza del principio della scissione degli effetti della notifica.

Per altro verso va osservato che anche una notifica ricevuta dal destinatario a ridosso del pagamento da parte del terzo, nella maggior parte dei casi sarebbe inutile ai fini della tempestiva attivazione di una tutela effettiva i cui termini, in ogni caso, resterebbero affidati al caso (per non dire di una notifica ricevuta a pagamento avvenuto).

Limitarsi dunque a introdurre per via giurisprudenziale l'obbligo di notifica al debitore a pena di inesistenza dell'atto, senza ancorare a tale obbligo il termine di adempimento del terzo significa assicurare una tutela apparente all'esecutato.

Invece, al fine di garantire l'effettività del diritto di difesa di cui agli articoli 24 e 113 della Costituzione - e consentire all'esecutato di attivarsi tempestivamente per impedire non già la mera apposizione del vincolo (che discenderebbe comunque dalla ricezione della notifica da parte del terzo), ma l'adempimento da parte del terzo dell'ordine di pagamento diretto a fronte del quale residuerebbero (eventualmente) solo la tutela risarcitoria e quella restitutoria già ritenute insufficienti dalla Consulta - non solo è necessario che il pignoramento venga notificato al debitore, ma è necessario che l'adempimento dell'ordine di pagamento del terzo sia differito rispetto alla ricezione della notifica da parte dell'esecutato, il quale - diversamente - vedrebbe (così come vede) ridotto a mero simulacro il suo diritto di difesa.

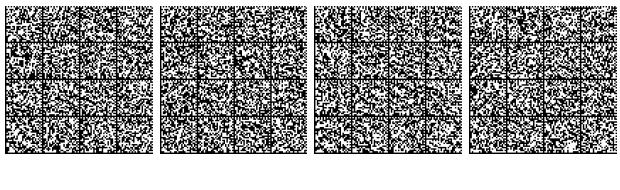
Occorre infatti considerare che la disciplina dettata dall'art. 72-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 602/73 (riprodotta per quanto di interesse nell'art. 170 del decreto legislativo n. 33/25) non prevede che il pignoramento debba essere notificato al debitore, tanto meno che ciò debba avvenire entro un termine anteriore al pagamento del terzo, mentre prevede che tale pagamento debba avvenire entro il termine acceleratorio (e non dilatorio) di 60 giorni dalla notifica al terzo.

Né - per le ragioni sopra evidenziate - risulta idonea a superare il problema, la soluzione indicata dalla S.C. che, in applicazione dei principi generali in materia di pignoramento, ha esteso anche a quello *ex* art. 72-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 602/73 l'obbligo di notifica al debitore a pena di inesistenza dell'atto.

Reputa dunque questo Tribunale di dovere sottoporre al vaglio della Corte costituzionale la disciplina dettata dall'art. 72-*bis*, decreto del Presidente della Repubblica n. 602/73, comma primo, lettera *a)*, oggi riprodotta nell'art. 170 del decreto legislativo 33/25, in relazione agli articoli 24 e 113 della Carta - laddove prevede che il pagamento da parte del terzo avvenga «nel termine di sessanta giorni dalla notifica dell'atto di pignoramento» invece che, «decorso il termine di sessanta giorni dal perfezionamento della notifica dell'atto di pignoramento al terzo e al debitore».

Sarebbe ovviamente onere della società di riscossione comunicare al terzo l'avvenuto perfezionamento della notifica al debitore ai fini del decorso del termine per l'adempimento dell'ordine di pagamento e resterebbero imputabili alla sola società di riscossione le conseguenze discendenti da eventuali vizi della notifica.

Laddove il collegamento indicato vi fosse - ed è in questo che sta la rilevanza della questione nel caso concreto - la doglianza dell'opponente volta a far valere la mancata notifica del pignoramento - rilevante non solo sui pagamenti futuri, ma pure su quello non contabilizzato già effettuato dal terzo al momento dell'opposizione e in relazione al quale, in difetto dell'estratto conto alla data di notifica al terzo, è plausibile il mancato rispetto dei limiti di pignorabilità previsti dall'art. 72-*ter*, decreto del Presidente della Repubblica n. 602/73 - sarebbe fondata e imporrebbe la conferma del decreto di sospensione *inaudita altera parte*, con conseguente obbligo della società di riscossione di non riversare all'ente impositore le somme già ricevute dal terzo (oltre che obbligo di quest'ultimo di accantonare e no versare quelle maturate nel temine di sessanta giorni di efficacia del pignoramento stesso). Diversamente la sospensione varrebbe solo per gli accantonamenti successivi e gli effetti del pagamento si consoliderebbero, con il risultato che all'esecutato residuerebbe solo la tutela risarcitoria/restituoria già ritenuta insufficiente dalla Consulta.



P.Q.M.

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

*Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 72-*bis *del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, oggi 170 del decreto legislativo n. 33 del 2025, in relazione agli articoli 24 e 113 della Costituzione, nella parte in cui, al comma 1, lettera* a)*, prevede che il pagamento da parte del terzo avvenga «nel termine di sessanta giorni dalla notifica dell'atto di pignoramento» invece che «decorso il termine di sessanta giorni dal perfezionamento della notifica dell'atto di pignoramento al terzo e al debitore»;*

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende la decisione nel processo avente a oggetto la fase cautelare dell'opposizione ex *art. 615, comma secondo cpc proposta da Ciminnisi Sergio contro So.Ge.R.T. spa e nei confronti del terzo pignorato MpS spa, recante RG 308/26;*

Manda alla cancelleria di:

notificare la presente ordinanza alle parti in causa, al Pubblico ministero in sede e al Presidente dei Consiglio dei ministri;

comunicare la presente ordinanza al Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei deputati;

effettuare gli altri adempimenti di rito.

Palermo, 20 agosto 2026

Il Giudice: MONFREDI

26C00234

N. **196**

Ordinanza del 21 settembre 2026 del Commissariato per la liquidazione degli usi civici del Lazio, Toscana e Umbria nel procedimento civile promosso nei confronti della Regione Lazio e del Comune di Sezze

Usi civici – Domini collettivi – Previsione che le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono autorizzare trasferimenti di diritti di uso civico e permute aventi a oggetto terreni a uso civico appartenenti al demanio civico in caso di accertata e irreversibile trasformazione, alle condizioni stabilite – Previsione che i trasferimenti di diritti di uso civico e le citate permute hanno a oggetto terreni di superficie e valore ambientale equivalenti appartenenti al patrimonio disponibile dei comuni, delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano – Previsione che i trasferimenti dei diritti e le permute comportano la demanializzazione di tali terreni e il loro assoggettamento al vincolo paesaggistico – Previsione che i terreni dai quali sono trasferiti i diritti di uso civico sono sdemanializzati e su di essi è mantenuto il vincolo paesaggistico.

– Legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), art. 3, commi 8-*bis*, 8-*ter* e 8-*quater*, introdotti dall'art. 63-*bis* del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108.

COMMISSARIATO PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI

PER LE REGIONI LAZIO, UMBRIA E TOSCANA

Il Commissario Antonio Perinelli ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento iscritto al n. 23 del registro generale contenzioso civile dell'anno 2025, trattenuta in decisione il 6 luglio 2026 promossa d'ufficio nei confronti della Regione Lazio (CF 80143490581), rappresentata e difesa dall'avvocato Rita Santo dell'avvocatura dell'ente e del Comune di Sezze (C.F. 00130430598), rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Cardinale;

Premesso che a seguito della trasmissione della nota della Regione Lazio del 22 agosto 2025 (prot. 840933) avente ad oggetto «Usi civici - Comune di Sezze (LT). Legge n. 168 del 20 novembre 2017, art. 3. Resa esecutività dell'autorizzazione alla permuta, con trasferimento dei vincoli di uso civico gravanti su di un'area di demanio civico, catastalmente ricadente nel foglio 36, partite 2299, 2300, 2301, ospitanti il cimitero comunale, verso un altro terreno appartenente al patrimonio disponibile comunale, identificato al foglio 5, part. 1/a 181» questo Commissario, ritenendo che la stessa costituisse una contestazione implicita della natura collettiva dei fondi che venivano sdemanializzati, iniziava - d'ufficio - il procedimento n. 23/2025 per accertare se ricorressero le condizioni previste dagli articoli 8-*bis* e seguenti della legge n. 168/2017 per poter procedere alla permuta.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Sezze e la Regione Lazio deducendo la legittimità della procedura di permuta e chiedendo darsi atto dell'avvenuta sdemanializzazione dei fondi in questione.

Il Procuratore della Regione Lazio rassegnava quindi le seguenti conclusioni: «Voglia Codesto Ecc.mo Commissario accertare e dichiarare che, per effetto della determinazione dirigenziale n. G16658 del 9 dicembre 2024 e della determinazione dirigenziale n. G10955 del 28 agosto 2025, i terreni siti in Comune di Sezze, censiti al fog. 36, part. lle 2299, 2300 e 2301 hanno natura patrimoniale e non appartengono più al demanio civico. Con ogni conseguenziale statuizione in ordine alle spese».

Il Procuratore del Comune di Sezze ha rassegnato le seguenti conclusioni: «chiede dichiararsi la legittimità dell'atto di permuta e conseguente sdemanializzazione dell'appezzamento di terreno sito nel Comune di Sezze, presso il cimitero comunale, in catasto al Fg. 36 partt. nn. 2299-2300-2301, con il terreno disponibile al patrimonio comunale distinto al Fg. 5, part. 181, ricorrendo tutte le condizioni normativamente previste. Permuta richiesta dal Comune di Sezze con delibera di consiglio comunale n. 32 del 24 luglio 2024, autorizzata dalla Regione Lazio con d.d. n. G16658 del 9 dicembre 2024 e resa esecutiva con d.d. n. G10955 del 28 agosto 2025, di cui è procedimento. Ove ritenuto necessario, si chiede disporsi CTU per l'accertamento della ricorrenza delle relative condizioni. Vittoria di spese».

All'udienza del 6 luglio 2026 la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Esaminati gli atti del procedimento, ritiene il giudicante di dover sollevare - d'ufficio - la questione di legittimità costituzionale degli articoli 8-*bis*, 8-*ter* ed 8-*quater*, aggiunti alla legge n. 168 del 2017 dall'art. 63-*bis* della legge n. 108/2021, i quali così stabiliscono:

«8-*bis*. Le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono autorizzare trasferimenti di diritti di uso civico e permute aventi a oggetto terreni a uso civico appartenenti al demanio civico in caso di accertata e irreversibile trasformazione, a condizione che i predetti terreni:

a) abbiano irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi o pascolativi per oggettiva trasformazione prima della data di entrata in vigore della legge 8 agosto 1985, n. 431, e le eventuali opere realizzate siano state autorizzate dall'amministrazione comunale;

b) siano stati utilizzati in conformità ai vigenti strumenti di pianificazione urbanistica;

c) non siano stati trasformati in assenza dell'autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa.

8-*ter*. I trasferimenti di diritti di uso civico e le permute di cui al comma 8-*bis* hanno a oggetto terreni di superficie e valore ambientale equivalenti che appartengono al patrimonio disponibile dei comuni, delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. I trasferimenti dei diritti e le permute comportano la demanializzazione dei terreni di cui al periodo precedente e a essi si applica l'art. 142, comma 1, lettera *h)*, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

8-*quater*. I terreni dai quali sono trasferiti i diritti di uso civico ai sensi di quanto disposto dai commi 8-*bis* e 8-*ter* sono sdemanializzati e su di essi è mantenuto il vincolo paesaggistico».

Dette norme prevedono la possibilità per i comuni, previa autorizzazione regionale, di permutare le proprietà collettive con altri terreni «di superficie e valore ambientale equivalenti» appartenenti ai comuni ovvero alle regioni determinandone così la «sdemanializzazione».

2. La questione è rilevante ai fini del presente giudizio.

Infatti, la Regione Lazio con la determinazione dirigenziale n. G10955 del 28 agosto 2025 ha reso esecutiva l'autorizzazione alla permuta con trasferimento del vincolo di uso civico, pacificamente insistente sui terreni siti nel Comune di Sezze, censiti in catasto al foglio 36, particelle nn. 2299-2300-2301 della superficie di complessivi ha 0.11.40 utilizzati come cimitero verso il terreno, sito nel medesimo Comune e appartenente al suo patrimonio disponibile, censito in catasto al foglio 5, particella 181 della superficie di ha 0.11.40.

Sussistono, in base agli atti amministrativi richiamati, le condizioni previste dalla legge per l'applicazione della permuta/trasferimento diritti di suo civico in quanto il terreno è stato trasformato con la realizzazione del cimitero la cui costruzione è stata autorizzata dal Comune di Sezze con la delibera di consiglio comunale del 25 settembre 1878 con all'ordine del giorno Progetto di nuovo cimitero (all. 3) e successiva delibera di Giunta Comunale del 4 febbraio 1879 (all. 4).

Questo Commissario, dunque, dovrebbe prendere atto che, a seguito della procedura di permuta gli immobili censiti in catasto al foglio 36, particelle nn. 2299-2300-2301, hanno perso l'originaria natura di proprietà collettiva e sono divenuti allodiali seppur mantenendo il vincolo paesaggistico.

In altre parole, in difetto della normativa censurata, la procedura amministrativa da essa delineata sarebbe inidonea a scalfire la natura collettiva dei terreni oggetto di giudizio.

La definizione del giudizio dipende quindi dall'applicazione delle norme impugnate.

L'univocità della previsione legislativa, che prevede la sdemanializzazione al ricorrere dei presupposti di cui ai commi 8-*bis* dell'art. 3 della legge n. 168/2017, non consente diverse interpretazioni costituzionalmente orientate poiché la sdemanializzazione deriva direttamente dal perfezionamento delle procedure di permuta e trasferimento di diritti di uso civico ai sensi del comma 8-*quater*.

Deve osservarsi che il comune e la Regione Lazio hanno individuato i terreni su cui sono stati trasferiti i diritti di uso civico con conseguente »sdemanializzazione» dei «terreni dai quali sono trasferiti i diritti di uso civico ai sensi di quanto disposto dai commi 8-*bis* e 8-*ter*» (art. 3, comma 8-*quater*).

Neppure è necessario svolgere alcuna attività istruttoria essendo pacifici i fatti di causa e l'originaria presenza degli usi civici tanto che la causa, sull'accordo delle parti, veniva trattenuta in decisione.

3. La questione non è manifestamente infondata sotto plurimi profili: con riguardo all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, per l'estraneità delle disposizioni introdotte in sede di conversione rispetto all'oggetto e alla *ratio* del decreto-legge; con riguardo agli articoli 117, secondo comma, lettere *l)* ed *s)*, 118 e 9 della Costituzione, per l'inadeguata predeterminazione statale dei presupposti della sdemanializzazione e per il mancato coinvolgimento degli organi statali preposti alla tutela ambientale; con riguardo agli articoli 2, 3 e 42 della Costituzione, per l'irragionevolezza della disciplina, il mancato coinvolgimento della collettività titolare e l'insufficienza delle garanzie poste a tutela della proprietà collettiva.

4. Invero, in data 31 maggio 2021, veniva emanato il decreto-legge n. 77 intitolato «*Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure».

In sede di conversione in legge del detto decreto con la legge 29 luglio 2021, n. 108, venivano introdotte, con l'approvazione dell'art. 63-*bis*, le norme oggi censurate.

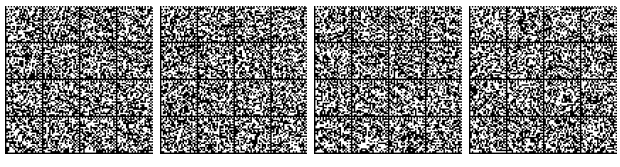
La Corte costituzionale ha precisato che «Gli emendamenti alla legge di conversione del decreto-legge devono riguardare lo stesso oggetto di quest'ultimo, a pena di illegittimità costituzionale. In questo modo si realizza un concorso di fonti, la prima governativa e la seconda parlamentare, nella disciplina del medesimo oggetto. La legge di conversione, infatti, riveste i caratteri di una fonte funzionalizzata e specializzata, volta alla stabilizzazione del decreto-legge, con la conseguenza che non può aprirsi ad oggetti eterogenei rispetto a quelli in esso presenti, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico, essenzialmente per evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare» (sent. num. 0044 del 2025 - precedenti: S. 146/2024 -mass. 46357; S. 215/2023 - mass. 45890; S. 113/2023 - mass. 45571; S. 245/2022 - mass. 45226; S. 210/2021 - mass.; S. 226/2019 - mass. 41887).

Analoghe considerazioni riguardano i provvedimenti governativi ab origine a contenuto plurimo, precisandosi che ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere collegata a uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla sua *ratio* dominante (*ex plurimis*, sentenza n. 32 del 2014).

La legge di conversione non può, quindi, aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, come del resto prescrivono anche i regolamenti parlamentari (art. 96-*bis* del regolamento della Camera dei deputati e art. 97 del regolamento del Senato della Repubblica, come interpretato dalla Giunta per il regolamento con il parere dell'8 novembre1984).

Dunque, gli emendamenti alla legge di conversione del decreto-legge devono mantenere un collegamento materiale o finalistico con l'oggetto del decreto-legge.

In questo modo si realizza un concorso di fonti, la prima governativa e la seconda parlamentare, nella disciplina del medesimo oggetto (precedenti: S. 215/2023 - mass. 45890; S. 113/2023 - mass. 45571).



Deve pertanto procedersi ad un esame del contenuto sostanziale delle singole disposizioni aggiunte in sede parlamentare per verificare se le stesse siano funzionalmente correlate al decreto-legge n. 77 del 2021. A tal fine va osservato che le norme originarie contenute nel decreto-legge n. 77/2021 riguardano «la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, di cui al regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, dal Piano nazionale per gli investimenti complementari di cui al decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, nonché dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030 di cui al regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018» (art. 1).

In particolare, le norme censurate sono state inserite nel Titolo VI intitolato «Modifiche alla legge 7 agosto 1990 n. 241».

Osserva il Commissario che la materia dei domini collettivi è oggetto, peraltro, di una disciplina specifica contenuta nella legge n. 1766/1927 e n. 168/2017 sulla quale le norme censurate incidono profondamente introducendo istituti eccentrici.

Comunque, tale materia costituisce un oggetto nemmeno latamente considerato, *ab origine*, dal decreto-legge essenzialmente relativo alle procedure previste per dare attuazione al Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Ebbene non risulta che i domini collettivi siano oggetto delle misure del PNRR né di interventi finanziati dal piano.

L'estraneità delle norme censurate rispetto all'originario contenuto del decreto-legge è altresì confermata dal fatto che l'art. 63-*bis* è stato collocato nel titolo rubricato «Modifiche alla legge 7 agosto 1990 n. 241».

Ma le norme aggiunte non riguardano affatto la legge n. 241 del 1990 in quanto non introducono una modifica alla disciplina del procedimento amministrativo bensì un istituto di natura sostanziale costituito da una peculiare forma di permuta del tutto spuria rispetto all'originario contenuto del decreto realizzando così una distonia di contenuto.

Inoltre, le procedure di permuta, non essendo collegate agli interventi del PNRR, hanno introdotto un regime stabile di disciplina delle proprietà collettive.

Dunque, le norme introdotte in sede di conversione non risultano omogenee nè in riferimento alla *ratio* complessiva del decreto-legge volta all'attuazione delle misure riguardanti il PNRR nè rispetto alle specifiche previsioni normative contenute nel Titolo VI riguardanti il procedimento amministrativo.

La norma introduce, come si vedrà meglio in seguito, anche una forma particolarissima di permuta estranea anche essa alle previsioni in materia di PNRR.

Manca pertanto il requisito della omogeneità ovvero del nesso di interrelazione funzionale tra le norme originarie del decreto-legge e quelle introdotte nella legge di conversione richiesti dall'art. 77 della Costituzione.

Deve pertanto ritenersi che si sia verificato un difetto di omogeneità delle norme introdotte in sede di conversione con violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione.

5. Le norme censurate riguardano interventi antecedenti al 1985 e dunque risalenti nel tempo, estranee alle misure per l'attuazione del PNRR.

Anche sotto tale profilo, la disciplina risulta estranea alle ragioni di necessità e urgenza poste a fondamento del decreto-legge n. 77 del 2021, concorrendo a evidenziarne l'eterogeneità rispetto al contenuto originario.

6. Deve inoltre osservarsi che la disciplina della materia degli usi civici riguardando la materia ambientale e l'ordinamento civile è rimessa alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettere *l)* ed *s)*, della Costituzione.

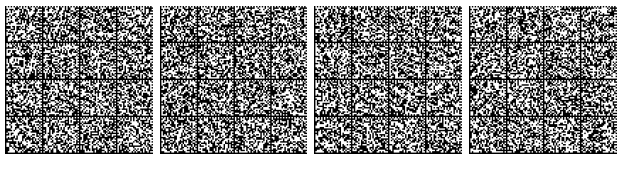
Infatti, l'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della competenza in materia di ordinamento civile trova fondamento nell'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati (S 228/2021 - mass. 44366; S. 75/2021 - mass. 43773).

Gli usi civici e i domini collettivi possiedono poi una consolidata vocazione ambientale, che chiama in causa la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (S. 228/2021 - mass. 44366; S. 103/2017 - mass. 40606; S. 367/2007, n. 46/1995 - mass. 21890; S. 133/1993 - mass. 19467; S. 391/1989 -mass. 13544; S. 151/1986; S. 152/1986; S. 153/1986).

La competenza statale in materia è stata ribadita dall'art. 2 della legge n. 168/2017.

Le norme impugnate tradiscono tali principi facendo un generico riferimento al valore «ambientale» dei beni senza specificare i criteri attraverso i quali tale valore può essere determinato.

Analoghe considerazioni possono farsi per il requisito della «irreversibile trasformazione» di cui non viene fornita alcuna definizione talché la stessa potrebbe essere individuata nella semplice realizzazione di alcune opere ovvero in un'attività edilizia che abbia compromesso la fruibilità della quasi totalità della superficie dei beni.



Occorre precisare al riguardo che non viene censurata, di per sé, l'attribuzione alle regioni del potere di autorizzare le permute.

Deve osservarsi sul punto che le competenze amministrative in materia di usi civici sono state trasferite alle regioni con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977 e che analoghi poteri autorizzatori sono previsti per le liquidazioni previste dalla legge n. 1766 del 1927.

Ciò che viene contestato è la mancata indicazione di criteri uniformi che possano guidare l'operato delle regioni in materia con possibilità di realizzare trattamenti disomogenei.

Infatti, le norme impugnate, attesa la genericità delle definizioni di «valore ambientale» e di «irreversibile trasformazione», attribuiscono poteri di «sdemanializzazione» alle regioni senza predeterminare alcun presupposto certo rimettendo così ogni valutazione sulla tutela ambientale e sul regime della proprietà collettiva agli enti territoriali con violazione dei criteri di riparto in materia tra Stato e regioni previsti dall'art. 117, secondo comma, lettere *l)* ed *s)*, della Costituzione.

Giova osservare sul punto che la procedura di permuta non contempla l'intervento di organi statali (Ministero della cultura, sovrintendenze) cui pure sono attribuite le competenze in materia ambientale con violazione degli articoli 9 e 118 della Costituzione.

Si veda sul punto la sentenza n. 103/2017 della Corte costituzionale che ha ritenuto il necessario coinvolgimento dello Stato nella pianificazione ambientale trattandosi di interessi che, per loro natura, trascendono la dimensione locale.

In conclusione, le norme censurate consentono alle regioni ed ai comuni di incidere sulla tutela ambientale e paesaggistica senza il coinvolgimento degli organi statali cui è attribuita la competenza in materia.

7. Ciò determina anche la violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Si ha la violazione del principio di eguaglianza qualora situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso (v. le sentenze della Corte costituzionale nn. 155/2014, 85/2013, 41/2009 e 109/2004).

Le norme impugnate determinano un' ingiustificata disparità di trattamento tra la proprietà collettiva e le proprietà privata o pubblica le quali, se edificate da terzi, non possono essere sottratte al loro proprietario, il quale anzi, per il principio dell'accessione di cui all'art. 934 del codice civile, acquista altresì la proprietà delle opere realizzate sul suo fondo. Non si vede perché un trattamento differenziato debba essere riservato ai beni di collettivo godimento, tutelati e valorizzati proprio dalla legge n. 168/2017.

La mancanza poi di parametri certi per determinare il valore dei beni permutati, potrebbe determinare disparità di trattamento delle proprietà collettive nelle varie regioni sia sotto il profilo dominicale che ambientale in assenza di criteri certi prestabiliti nella legge statale.

8. Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale è determinato dalla violazione dell'art. 42 della Costituzione.

La dottrina tradizionale e la giurisprudenza hanno infatti considerato gli usi civici quali diritti reali seppure *sui generis*.

Questo indirizzo ha trovato coronamento nella legge n. 168/2017 con cui è stata riconosciuta, in base all'art. 43 della Costituzione, la proprietà collettiva (c.d. terzo regime civile della proprietà) attribuendone la titolarità alla collettività (art. 1).

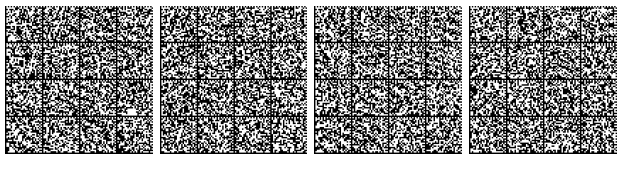
L'art. 42, comma secondo, della Costituzione prevede una riserva di legge attribuendo al legislatore non soltanto il riconoscimento e la garanzia della proprietà privata, ma anche la determinazione dei modi di acquisto, di godimento e le limitazioni.

«Tale attribuzione di potere è da ritenere legittima, qualora, nella legge ordinaria, siano contenuti elementi e criteri idonei a delimitare chiaramente la discrezionalità dell'amministrazione» (C. Costituzionale sentenza n. 38/1966).

Nel caso di specie innanzitutto la norma parla di «trasferimento di diritti di uso civico» o di «permuta» senza specificare la struttura negoziale, i soggetti, il titolo traslativo e il rapporto tra proprietà collettiva e patrimonio disponibile.

Infatti, nella determinazione n. G10955 del 28 agosto 2025 si fa riferimento a «Resa esecutività dell'autorizzazione alla permuta con trasferimento dei vincoli di uso civico ...» richiamando cumulativamente i due istituti.

Nel caso di specie, inoltre, le norme censurate richiamando i generici concetti di «irreversibile trasformazione» e di «pari valore ambientale» attribuiscono agli enti territoriali (Regioni e comuni) una «discrezionalità indiscriminata ed incontrollabile» (C. Costituzionale sentenza n. 38/1966) nelle procedure di sdemanializzazione senza indicare criteri specifici capaci di orientare l'esercizio del potere amministrativo in una materia così delicata.



Ad esempio, una regione potrebbe ritenere che un'area intensamente edificata non abbia perso irreversibilmente la destinazione agro-silvo-pastorale perché la stessa potrebbe essere ripristinata attraverso la demolizione di edifici che insistono su proprietà altrui.

Altre regioni, stante la genericità della previsione legislativa, potrebbero ritenere che anche la costruzione di un singolo manufatto potrebbe aver mutato irreversibilmente la natura dell'area. Ancora più gravi sono i problemi posti dalla nozione di «valore ambientale».

Invero l'irreversibile trasformazione, fa riferimento ad un dato materiale e quindi astrattamente comprensibile seppure enunciato dalle norme censurate in maniera generica.

Non si comprende, invece, in base a quali parametri possa essere valutato il «valore ambientale» di un'area e, soprattutto, come possa accertarsene l'equivalenza di valore rispetto ad un'area diversa.

Queste considerazioni valgono soprattutto in materia di beni collettivi i quali, secondo l'art. 2 della legge n. 168/2017 sono:

«*a)* elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali;

b) strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale;

c) componenti stabili del sistema ambientale;

d) basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale;

e) strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale;

f) fonte di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto» (art. 2 della legge n. 168/2017).

Inoltre, deve rilevarsi che le norme censurate parlano genericamente di «trasferimento di diritti di uso civico».

Tuttavia, notoriamente, i diritti di uso civico possono avere contenuto diverso.

Occorrerebbe quindi previamente accertare quali usi civici erano esercitati su un bene e verificare se questi stessi usi possano essere esercitati sui terreni concessi in permuta.

Così se l'uso civico esercitato era il legnatico occorrerà che il terreno concesso in permuta consenta tale esercizio ed abbia pertanto natura boschiva.

Invero la proprietà collettiva nasce, per consuetudine, con l'uso che una certa comunità ha fatto di determinate aree quindi non si comprende come possano essere scambiati detti beni con altri sui quali gli utenti non hanno mai esercitato tali diritti e come possa avvenire un paragone tra i valori ambientali di tali rispettivi beni.

La legge non specifica poi se detta valutazione del valore ambientale riguardi la condizione della proprietà collettiva prima dell'irreversibile trasformazione (ad opera di terzi) o dopo.

Questa seconda opzione provocherebbe l'effetto paradossale che l'azzeramento del valore ambientale della proprietà collettiva ad opera di terzi consentirebbe la permuta di tali beni, ormai privi di valore ambientale perché irreversibilmente trasformati, con altri beni dotati di un seppur minimo valore ambientale.

Analoghe considerazioni possono farsi per la previsione di una «autorizzazione» delle opere da parte dell'amministrazione comunale con un termine che non richiama i tradizionali titoli edilizi (licenza, concessione, permesso).

Talché non si comprende quali siano i titoli che abbiano consentito l'edificazione delle aree compromesse.

Dunque, l'amministrazione non si limita ad applicare una normativa tecnica con parametri ben definiti ma incide sulla natura di alcuni beni determinando la cessazione della loro natura collettiva e sottraendoli così alla relativa disciplina di tutela.

Si ritiene che le norme censurate violino anche il terzo comma dell'art. 42 della Costituzione.

Invero, nel caso in esame, la collettività, di cui il comune è ente esponenziale nei limiti di legge, viene ad essere privata di beni di proprietà collettiva ricevendone in corrispettivo beni di asserito eguale valore ambientale.

Tale corrispettivo può essere assimilato, per la funzione svolta, all'indennità di espropriazione in quanto destinata a compensare la perdita di un bene con conseguente applicazione dei principi fissati dalla Corte costituzionale in materia.

La Corte costituzionale ha «individuato in materia di indennità di espropriazione un nucleo minimo di tutela del diritto di proprietà, garantito dall'art. 42, terzo comma, della Costituzione, e dall'art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU, in virtù del quale l'indennità di espropriazione non può ignorare «ogni dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene», né può eludere un «ragionevole legame» con il valore di mercato» (Corte costituzionale, sentenza n. 338 del 2011).

Nel caso di specie le proprietà collettive da permutare debbono aver perso l'originaria destinazione agro-silvo-pastorale.

Non per questo il loro valore economico sarebbe diminuito.

Deve considerarsi in proposito che «Le opere ed impianti realizzati senza titolo su di un suolo assoggettato a vincolo demaniale civico ne seguono la sorte, essendo privi di una propria titolarità giuridica diversa dal suolo sul quale insistono e di cui acquisiscono la natura. (Nella fattispecie, la S.C. ha cassato la sentenza gravata nella parte in cui aveva dichiarato la natura demaniale civica di alcuni terreni e non anche delle opere idroelettriche abusivamente realizzate sui terreni medesimi)» (Cass. Sez. 2, 21 maggio 2020, n. 9373, Rv. 657751 - 02).

Dunque, la collettività, di cui il comune è il mero ente esponenziale, si vedrebbe privata di proprietà di ingentissimo valore perché edificate ricevendo in compenso terreni di pari valore ambientale concetto che, come sopra rilevato, non consente alcuna oggettiva valutazione.

Giova al riguardo richiamare, a confronto, l'art. 3, comma primo, della legge n. 97/1994 (Legge sulla montagna) il quale stabilisce che «le regioni, sentite le organizzazioni interessate, disciplinano con proprie disposizioni legislative i profili relativi ai seguenti punti 1) le condizioni per poter autorizzare una destinazione, caso per caso, di beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvo pastorali; assicurando comunque al patrimonio antico la primitiva consistenza agro-silvo-pastorale compreso l'eventuale maggior valore che ne derivasse dalla diversa destinazione dei beni».

Quest'ultima norma contempla espressamente il maggior valore assunto dalle aree a seguito della concreta destinazione assunta che non può non andare a vantaggio della comunità titolare. Dunque, la collettività subirebbe dapprima l'occupazione della sua proprietà che verrebbe irreversibilmente trasformata da parte di terzi e, quindi, in conseguenza di tale attività, la perdita della proprietà senza alcun serio ristoro.

Il presupposto legittimante tale trasferimento sarebbe costituito da un'attività illegittima costituita dalla edificazione su un fondo altrui.

Deve infine rilevarsi che il trasferimento dei diritti di uso civico da un terreno ad un altro non determina la costituzione della proprietà collettiva su quest'ultimo talché la collettività verrebbe espropriata unilateralmente della proprietà senza alcun compenso.

Si avrebbe quindi una violazione delle garanzie costituzionali del diritto di proprietà da riconoscersi anche in favore della proprietà collettiva.

9. La norma censurata viola altresì l'art. 3, comma primo, della Costituzione sotto il profilo della ragionevolezza.

9.1. Innanzitutto, deve osservarsi come la norma in questione si riferisca ai diritti di uso civico pur essendo inserita in una legge che ha riconosciuto i domini collettivi ed ha introdotto la proprietà collettiva rendendo così difficile il coordinamento tra le norme.

9.2. Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, il principio di ragionevolezza è leso «quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come "contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata" (sentenza n. 416 del 2000)» (sentenza n. 6 del 2019; nello stesso senso, di recente, sentenza n. 125 del 2022). In tal caso, il giudizio di ragionevolezza consiste «in un «apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la "causa" normativa che la deve assistere» (sentenze n. 89 del 1996 e n. 245 del 2007, n. 86 del 2017 e n. 6 del 2019).

Deve premettersi che la legge n. 1766 del 1927 prevede sia forme liquidatorie degli usi civici (alienazione, conciliazione, legittimazione) che il mutamento di destinazione d'uso talché appare irragionevole introdurre un ulteriore strumento liquidatorio all'interno della legge n. 168/2017 emanata per la tutela e valorizzazione dei domini collettivi.

Come sopra rilevato la legge accomuna poi i due istituti (permuta e trasferimento di diritti di uso civico) senza indicare alcuna specificazione relativa ai presupposti.

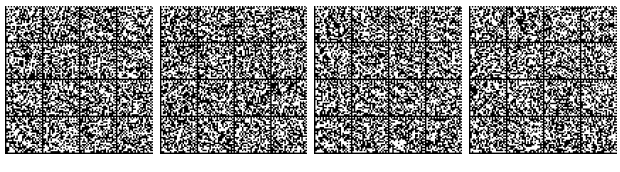
Anche la determinazione regionale n. G01955 del 28 agosto 2025 richiama cumulativamente i due istituti talché non è dato comprendere quale di essi sia stato, in concreto, applicato.

Qualora si ritenga sia stata applicata la permuta deve osservarsi che il nostro ordinamento prevede la possibilità della permuta, come delineata nel codice civile, anche nella materia degli usi civici.

Invero la permuta è, in sostanza, una compravendita in cui il compenso, anziché essere pagato in danaro, viene corrisposto attraverso la corresponsione di un bene.

L'eccentricità della permuta configurata nelle norme impugnate è costituita dal fatto che il comune dovrebbe scambiare i terreni di proprietà collettiva con quelli appartenenti al suo patrimonio disponibile e quindi stipulare un contratto con sé stesso partecipando all'atto sia quale titolare dei beni appartenenti al patrimonio disponibile che come ente esponenziale della comunità titolare delle proprietà collettive.

L'art. 1395 del codice civile tuttavia ritiene annullabile tale contratto in quanto presumibilmente stipulato in una condizione di conflitto d'interessi.



Quindi il contratto di permuta potrebbe essere annullato ove fosse impugnato da uno dei *cives* di Sezze.

Tale conflitto ricorre nei casi in esame in cui il comune, attraverso la permuta, «sana» una sua precedente attività illegittima consistita nell'aver autorizzato l'edificazione su proprietà collettive.

In altri termini l'inibizione dell'esercizio degli usi civici attraverso l'edificazione illegittima non può costituire il presupposto per la sdemanializzazione attuata attraverso la permuta o attraverso il «trasferimento» dei diritti di uso civico.

La legge non prevede poi alcun meccanismo capace di superare tale conflitto lasciando tutta la procedura alla discrezionalità degli enti locali.

Non si vede poi, al di fuori della realizzazione di opere pubbliche su proprietà collettive, quale sarebbe l'interesse del comune che diventerebbe proprietario - per il principio dell'accessione (art. 934 del codice civile) - di terreni edificati da terzi trovandosi così a dover fronteggiare tale situazione.

A meno di non voler ritenere che tale permuta abbia lo scopo di «sanare» attività private illegittime.

Qualora si ritenga invece che l'operazione sia consistita nel mero trasferimento di diritti di usi civici le perplessità diverrebbero ancora più gravi in quanto le collettività verrebbero private delle loro proprietà in maniera unilaterale e senza alcuna garanzia procedimentale.

9.3. Deve altresì osservarsi che la legge n. 168/2017, emanata «In attuazione degli articoli 2, 9, 42, secondo comma, e 43 della Costituzione» (art. 1, comma *I)*» tutela e valorizza i beni collettivi stabilendo che «Il regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale» (art. 3, comma terzo).

Le norme impugnate consentono, invece, la possibilità che le proprietà collettive possano perdere, legalmente, la loro destinazione agro-silvo-pastorale che quindi non è più perpetua con conseguente difficoltà di coordinare le previsioni di cui alle norme censurate con la finalità di protezione e tutela dei beni collettivi che ispirano la legge in cui sono state inserite.

Ciò conferma l'eccentricità della collocazione delle norme impugnate nella legge di conversione del decreto-legge n. 77/2021 per di più nella parte dedicata alla riforma del procedimento amministrativo di cui alla legge n. 241/1990.

9.5. Ulteriore criticità deve ravvisarsi nel fatto che tale scelta, la quale priva definitivamente la collettività di alcuni dei suoi beni, non viene presa dagli enti esponenziali della collettività stessa che ne hanno normalmente la rappresentanza (modalità ordinaria di amministrazione) bensì da un ente, il comune, cui spetta la rappresentanza solo in sede suppletiva (modalità residuale di amministrazione) in caso di mancanza dei primi (art. 2, comma IV, della legge n. 168 del 2017).

Anzi, stante l'assenza di divieti nelle norme censurate, la permuta potrebbe avvenire anche contro il parere degli enti esponenziali costituiti realizzandosi così una permuta coatta.

Sul punto deve rilevarsi l'inscindibilità tra il diritto di godimento di un determinato territorio e l'amministrazione dello stesso da parte della comunità.

Non a caso l'art. 2, comma primo, della legge n. 168/2017, lettera *d)*, configura i beni di collettivo godimento come «basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale».

Questo aspetto era ben chiaro al legislatore del 1927 che riservava gli atti più importanti in materia alla «approvazione sovrana» onde superare il principio per cui gli atti di disposizione dei beni della collettività dovevano essere adottati da tutti i suoi membri (nemine discrepante).

Dunque, le norme impugnate vìolano altresì l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo dell'intrinseca irragionevolezza.

10. Deve ancora rilevarsi che la normativa in esame incide, per le ragioni espresse nei punti che precedono, sulla materia dei domini collettivi, senza alcuna attinenza con le misure in materia di PNRR.

La legge n. 168/2017 riconosce i «domini collettivi» come l'«ordinamento primario delle comunità originarie» in attuazione dell'art. 2 e, dunque, quale espressione di diritti fondamentali della persona sia come singolo, sia, soprattutto, come membro di una formazione sociale costituita dall'ente esponenziale della comunità.

Tale diritto fondamentale della persona viene rimesso dalle norme censurate alla discrezionalità degli enti locali senza peraltro prevedere alcun coinvolgimento sia dei singoli che degli enti esponenziali con violazione dell'art. 2 della Costituzione ed alterando profondamente il rapporto istituito tra singoli, enti esponenziali ed il territorio posto alla base dei domini collettivi dalla legge n. 168/2017.

Secondo le norme impugnate infatti un soggetto, titolare di diritti collettivi su un certo terreno, potrebbe dapprima veder compresso tale diritto per l'edificazione abusiva e quindi essere privato della stessa proprietà e dei diritti sul già menzionato bene che, ricordiamolo, sono inalienabili, indivisibili ed inusucapibili, ricevendo in cambio un terreno di eguale valore ambientale (criterio indeterminato) ma, magari, inaccessibile e con il quale difetta ogni rapporto.

Le norme censurate violano quindi anche l'art. 2 della Costituzione.

11. Le norme impugnate violano inoltre l'art. 9 della Costituzione.

Deve rilevarsi che con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente), la tutela dell'ambiente è stata espressamente inserita nelle previsioni di cui all'art. 9 della Costituzione.

La disciplina degli usi civici ha una forte valenza ambientale.

Infatti, già con l'art. 1, lettera *h)*, della legge 8 agosto 1985 n. 431, sono state sottoposte a vincolo paesaggistico, ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497, «le aree assegnate alle Università agrarie e le zone gravate da usi civici».

Tale previsione viene ribadita dall'art. 142 del decreto legislativo n. 42 del 2004 che dichiara di interesse paesaggistico, tra le altre, «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» (lettera *h)* che quindi vengono inserite nel Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Infine, l'art. 3, comma VI, della legge n. 168/2017 ha stabilito che «6. Con l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici di cui all'art. 142, comma 1, lettera *h)*, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici».

La funzione di tutela dell'ambiente svolta dagli usi civici è stata poi magistralmente ricostruita dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (si vedano per tutte l'ordinanza n. 316 del 1998 e le sentenze nn. 46/1995 e 133/1993).

La Corte costituzionale ha evidenziato un «interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di «una integrazione fra uomo e ambiente naturale» (sentenza n. 46 del 1995).

Essi incidono sull'ambiente e sul paesaggio, perché contribuiscono alla salvaguardia di questi ultimi.

In particolare, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 391 del 1989, ha affermato che nell'ordinamento costituzionale vigente prevale - nel caso dei beni civici - l'interesse «di conservazione dell'ambiente naturale in vista di una [loro] utilizzazione, come beni ecologici, tutelato dall'art. 9, secondo comma, della Costituzione».

In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale (sentenza n. 367 del 2007).

Anche la Corte di cassazione ha ricostruito la nozione di bene pubblico «quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali» (Corte di cassazione, Sezioni unite civili, sentenza n. 3811 del 2011).

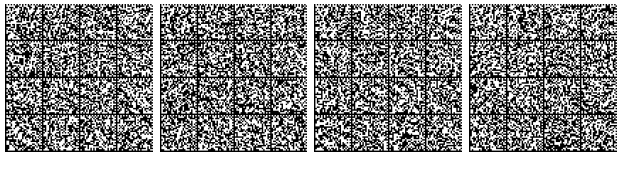
Nel caso di specie invece, a seguito della permuta/trasferimento, delle due aree originariamente destinate a verde (quella di proprietà collettiva e quella di proprietà pubblica) una perde, di fatto, tale destinazione riducendosi così le aree verdi totali.

È vero che la norma prevede il mantenimento del vincolo ambientale sulle aree oggetto di permuta ma si tratta di previsione di scarsa rilevanza ove si consideri che lo stesso viene ad insistere su aree già agricole ma irreversibilmente trasformate (*rectius* abusivamente edificate) e quindi ormai compromesse dal punto di vista ambientale e paesaggistico.

12. In conclusione l'istituto creato dalle norme in questione appare eccentrico non solo rispetto al decreto-legge in cui le norme sono state inserite ma anche rispetto alla normativa in materia di usi civici che prevedono una perpetua destinazione agro-silvo-pastorale dei terreni e la gestione di essi da parte degli enti esponenziali delle comunità nonché della normativa civilistica in materia di permuta che esclude, in via generale, che il rappresentante, in difetto di specifica autorizzazione del rappresentato, possa stipulare un contratto con se stesso.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 8-bis*, 8*-ter *ed 8*-quater *dell'art. 3 della legge n. 168 del 2017, introdotti dall'art. 63*-bis *del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, in riferimento agli articoli 2, 3, 9, 42 e 77, secondo comma, 117, secondo comma, lettere* l) *ed* s)*, e 118 della Costituzione.*



Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio.

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

Così deciso in Roma il 21 settembre 2026.

Il commissario: PERINELLI

26C00235

N. **197**

Ordinanza del 25 settembre 2026 del Tribunale di Udine nel procedimento di opposizione all'esecuzione promosso da K. D. contro Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste - Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari - Ufficio ICQRF Italia Nord Est.

Confisca – Alimenti e bevande – Denominazione di vendita di prodotti da forno – Confisca amministrativa dei prodotti che utilizzano denominazioni di vendita difformi dalle disposizioni dei decreti ministeriali finalizzate ad assicurare migliori condizioni di trasparenza del mercato, garantendo la corretta informazione dei consumatori – Previsione che la confisca amministrativa è sempre disposta, anche quando la violazione accertata sia consistita nell'omissione di indicazioni obbligatorie relative alla denominazione di vendita, non incidenti sulla composizione, sulla genuinità o sulla sicurezza del prodotto e concretamente suscettibili di regolarizzazione mediante integrazione o rettifica dell'etichettatura – Denunciato automatismo.

– Legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)», art. 4, comma 67, secondo periodo.

TRIBUNALE DI UDINE

PRIMA SEZIONE CIVILE

Nel procedimento iscritto n. 269/2026 r.g. promosso da:

D'. K., nato a ... (...) il ... e ivi residente in via ... (c.f.: ...), in proprio e quale titolare dell'omonima impresa individuale (P.I. ...), con sede in ... (...), via ..., rappresentato e difeso, giusta procura allegata al fascicolo telematico, dagli avv. Katia Ariis (c.f. RSAKTA77L63H823X) e Tomas Trevisiol (c.f. TRVTMS88S12H823U) del Foro di Udine, presso il cui studio in 33100 Udine (UD), via Caterina Percoto n. 15 (tel. 0432.204893, fax 0432.220363, PEC: katia.ariis@avvocatiudine.it), è elettivamente domiciliato;

contro:

Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari, Ufficio ICQRF Italia Nord Est, (c.f.: 91003240263), in persona del Direttore *pro tempore*, con sede in Susegana (TV) via Casoni 13/B, PEC: aoo.icqrf.ne@pec.masaf.gov.it rappresentato in giudizio dal funzionario delegato, avente ad oggetto: opposizione ad ordinanza di sola confisca n. 29/2025 del 29 dicembre 2025.

Il giudice O.P. dott.ssa Elisa Barro, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 26 maggio 2026, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA:

1. Esposizione succinta del procedimento e delle conclusioni delle parti.

L'ordinanza di confisca opposta scaturisce dal verbale di accertamento del ..., con il quale il personale del comando carabinieri per la tutela della salute NAS di Udine poneva sotto sequestro amministrativo n. 418 panettoni di diversa

tipologia, esposti in vendita presso l'esercizio commerciale temporaneo …, sito in … (…), presso il Centro commerciale …, gestito dall'impresa individuale K. D'.

La contestazione mossa al ricorrente è stata la circostanza di aver «offerto in vendita al consumatore finale, prodotti dolciari autoprodotti, segnatamente panettoni, omettendo di fornire in etichetta e/o sistema equivalente le informazioni riportanti l'assenza di uvetta e/o canditi», ai sensi del combinato disposto dell'art. 4, commi 66 e 67, legge 24 dicembre 2003, n. 350, e degli articoli 1, 7 e 8, del decreto ministeriale 22 luglio 2005, quest'ultimo contenente il disciplinare della produzione e della vendita di taluni prodotti dolciari da forno, tra cui il panettone.

Secondo la previsione del d.m., infatti, la denominazione «panettone» è riservata al prodotto dolciario da forno a pasta morbida (…), *cfr.* art. 1, comma 1), il cui impasto contiene uvetta e scorze di agrumi canditi in quantità non inferiore al 20% (art. 1, comma 2, lettera *e)*).

In deroga alla ricetta «classica», la suddetta denominazione può essere utilizzata anche in caso di variazioni dell'impasto base, caratterizzate dall'assenza di uvetta o scorze di agrumi canditi o di entrambi (art. 7, comma 1) ma in tal caso la denominazione di vendita del prodotto deve contenere l'indicazione dell'assenza di uvetta o di scorze di agrumi canditi o di entrambi (espressamente richiesta dall'art. 8, comma 2).

La violazione del disciplinare (in ogni sua previsione, in questo caso in riferimento alla norma che impone l'etichettatura aggiuntiva) comporta, per il trasgressore, l'applicazione dell'art. 4, comma 67, legge n. 350/2003, che prevede una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di euro 3.000,00 ad un massimo di euro 15.000,00.

In data … il ricorrente provvedeva al pagamento della somma stabilita in misura ridotta (così estinguendo la sanzione connessa alla violazione e precludendo all'autorità di emettere l'ordinanza ingiunzione), con l'obiettivo di rientrare nella disponibilità dei prodotti, previo adeguamento dell'etichettatura.

Con ordinanza n. … del …, notificata a mezzo PEC il …, il direttore dell'Ufficio territoriale ICQRF Italia Nord-Est disponeva però la confisca dei quattrocentodiciotto panettoni, in applicazione dell'art. 4, comma 67, ultimo periodo, della legge n. 350/2003, il quale così recita: «La confisca amministrativa dei prodotti che utilizzano denominazioni di vendita in violazione dei decreti di cui al comma 66 è sempre disposta, anche qualora non sia stata emessa l'ordinanza-ingiunzione di pagamento della sanzione di cui al presente comma».

Nell'impossibilità di rientrare in possesso dei prodotti alimentari, il ricorrente, con comunicazione dell'…, aderiva alla soluzione esecutiva indicata in calce al provvedimento come possibile ai sensi dell'art. 15, del decreto del Presidente della Repubblica 29 luglio 1982, n. 571, ovvero la consegna immediata dei panettoni al banco alimentare del FVG per evitarne la deperibilità, dichiarando espressamente di non prestare acquiescenza e di riservarsi l'opposizione *ex* art. 6, decreto legislativo n. 150/2011.

Con il ricorso introduttivo, il sig. D'. ha quindi chiesto l'annullamento dell'ordinanza di confisca, previa rimessione alla Corte costituzionale della questione riguardante la norma che la prevede come obbligatoria.

L'amministrazione resistente si è costituita rimettendosi al giudice in ordine alla eventuale devoluzione della questione al vaglio della Corte costituzionale ed eccependo la carenza di interesse ad agire (art. 100 del codice di procedura civile) del ricorrente. Nel merito chiede il rigetto della opposizione.

2. Disposizione nazionale oggetto del dubbio di costituzionalità.

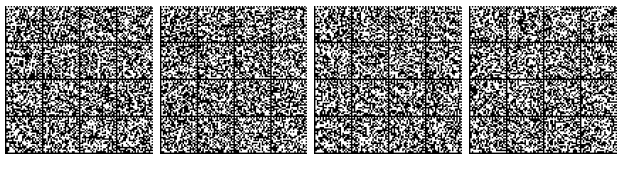
La scrivente ritiene che sussistano i presupposti per la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 4, comma 67, secondo periodo, della legge n. 350/2003 che prevede testualmente: «La confisca amministrativa dei prodotti che utilizzano denominazioni di vendita in violazione dei decreti di cui al comma 66 è sempre disposta anche qualora non sia stata emessa l'ordinanza ingiunzione di pagamento della sanzione di cui al presente comma, per contrasto in primo luogo, con l'art. 3 della Costituzione; in secondo luogo, con l'art. 42 della Costituzione; in terzo luogo con l'art. 117, primo comma della Costituzione, in relazione all'art. 1 del protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Il dubbio riguarda l'automatismo che impone la confisca obbligatoria «sempre» anche quando l'irregolarità sia meramente formale, la violazione accertata consista esclusivamente nell'omissione di indicazioni obbligatorie relative alla denominazione di vendita, purché il prodotto risulti conforme quanto alla composizione, genuino e sicuro e la non conformità sia concretamente suscettibile di regolarizzazione mediante integrazione o rettifica dell'etichettatura.

Il dubbio di costituzionalità non si estende all'inciso «anche qualora non sia stata emessa l'ordinanza-ingiunzione di pagamento della sanzione di cui al presente comma».

3. Sulla non manifesta infondatezza della questione.

3.1. Violazione dell'art. 3 della Costituzione: irragionevolezza e disparità di trattamento.



Il bene giuridico tutelato dalla norma sanzionatoria è la trasparenza del mercato, attuata tramite il diritto del consumatore ad una corretta informazione, come indicato nell'art. 4, comma 66, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 e, a tale scopo, sono definite le condizioni di uso delle denominazioni di vendita dei prodotti italiani di salumeria e dei prodotti da forno.

Per la violazione del disciplinare la norma, al suo comma 67, prevede che venga inflitta una prima sanzione amministrativa e poi aggiunge, nel secondo periodo, la sanzione accessoria della confisca «sempre» disposta, anche in mancanza di emissione della ordinanza ingiunzione.

Emerge, quindi, un profilo di duplicazione sanzionatoria: alla sanzione pecuniaria principale si aggiunge, in modo inevitabile e indipendente, una sanzione ablativa dal valore economico potenzialmente assai superiore, con un effetto complessivo che la giurisprudenza costituzionale ha già ritenuto sintomatico di sproporzione, in contrasto con il principio di ragionevolezza ricavato dall'art. 3 della Costituzione (Corte Costituzionale, sentenza n. 84/2026, che richiama la sentenza n. 112/2019).

La proporzionalità, infatti, deve essere valutata considerando la risposta sanzionatoria nel suo complesso.

Il giudice ritiene che, già da tale previsione, si evidenzi una violazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza, allorché la sanzione accessoria sia afflittiva al punto tale da essere, addirittura, di una gravità superiore alla sanzione pecuniaria inflitta (certamente in questo caso lo è, perché la sanzione in misura ridotta è stata determinata in euro 3.500, mentre il valore di quattrocentodiciotto panettoni è di gran lunga superiore).

Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo ha recentemente ribadito, in materia di confisca amministrativa, che il cumulo tra sanzione pecuniaria e ablazione integrale del bene non può essere sottratto a una verifica concreta e che la misura deve corrispondere alla gravità dell'illecito effettivamente accertato, in un corretto bilanciamento tra interesse pubblico e tutela del diritto di proprietà (*cfr.* sentenza Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali Prenĉa c. Serbia, del 7 ottobre 2025).

In un altro caso, la Corte censura l'automatismo della misura ablativa quando non venga svolta una concreta valutazione circa la necessità della confisca e la possibilità di ricorrere a strumenti meno afflittivi, come la sola sanzione pecuniaria o la regolarizzazione (sent. Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali Aktiva D.O.O. c. Serbia, del 19 gennaio 2021).

È evidente la sproporzione nel caso, come quello in esame, in cui la violazione commessa sia obiettivamente di natura meramente formale, e, una volta sanata, non comporti alcuna ripercussione per il consumatore, per i competitor commerciali e quindi per la trasparenza del mercato, bene giuridico tutelato per espressa previsione del legislatore.

I prodotti oggetto di confisca, infatti, non presentavano una difformità sostanziale con il disciplinare (con impiego, ad esempio, di ingredienti non consentiti o in quantità difformi dalle previsioni) ma una violazione meramente formale, ovvero l'omissione dell'etichetta aggiuntiva inerente l'assenza di uvetta e canditi, informazione che, come osservato nel ricorso, è agevolmente desumibile dalla stessa etichetta con gli ingredienti presente nel prodotto: se uvetta e canditi tra gli ingredienti non ci sono, non ci sono.

Si trattava, dunque, di una violazione effettiva dell'obbligo di informativa aggiuntiva, ma concretamente eliminabile mediante integrazione dell'etichettatura.

Come *tertium comparationis* vale il riferimento da un lato, a casi — ben più gravi — in cui il legislatore applica il medesimo automatismo ablatorio della confisca obbligatoria e dall'altro, a casi del tutto equiparabili a quello in esame sotto il profilo dell'offensività minima, in cui il legislatore consente - invece - la regolarizzazione postuma, salvando il valore commerciale del prodotto.

Sotto il primo profilo si citano l'art. 86 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di stupefacenti e l'art. 6, della legge 22 maggio 1975, n. 152, in materia di armi clandestine, esplosivi o altri oggetti la cui mera detenzione o circolazione è incompatibile con la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza collettiva.

In tali ipotesi la misura ablativa trova giustificazione nella natura stessa del bene mentre, a parere della scrivente manca, qui, quella «intrinseca pericolosità della *res*» che sola può giustificare un meccanismo ablatorio obiettivo e automatico (*cfr.* in tema di confisca necessaria e di pericolosità intrinseca della cosa, Cassazione civ., Sez. Un., n. 6123/1988 e Cassazione civ., Sez. I, n. 9437/1992).

Sotto il secondo profilo si evidenziano quei casi, nel diritto dei consumatori e della vigilanza del mercato che, a fronte di violazioni di carattere meramente formale o documentale, privilegiano la regolarizzazione del prodotto rispetto alla sua definitiva ablazione.

In particolare, nelle ipotesi di mancanza della marcatura CE, di carenze dell'etichettatura o di omissione delle istruzioni e delle informazioni obbligatorie, l'ordinamento unionale prevede normalmente l'adozione di misure correttive dirette al ripristino della conformità del bene, consentendo all'operatore economico, previa interlocuzione con

l'autorità competente e ottenuto il relativo assenso, di eliminare la non conformità accertata e di reimmettere successivamente il prodotto sul mercato (*cfr*: reg. UE 2019/1020 sulla vigilanza del mercato, il reg. UE 2023/988 sulla sicurezza generale dei prodotti e il reg. UE 2016/425 sui dispositivi di protezione individuale).

Particolarmente significativa appare, poi, la disciplina prevista per le violazioni in materia di etichettatura dei prodotti tessili. Pur trattandosi di un settore anch'esso finalizzato a garantire la corretta informazione del consumatore circa le caratteristiche del prodotto, il legislatore, nel dare attuazione al regolamento (UE) n. 1007/2011, non ha previsto la confisca obbligatoria dei beni irregolarmente etichettati. Al contrario, l'art. 4, comma 10, del decreto legislativo n. 190 del 2017 consente all'autorità amministrativa di disporre la regolarizzazione dell'etichettatura o del contrassegno dei prodotti sequestrati, assegnando un termine per l'eliminazione della difformità.

Ne consegue che, in un settore caratterizzato dalla medesima esigenza di tutela dell'affidamento del consumatore mediante informazioni corrette sul prodotto, l'ordinamento privilegia la rimozione dell'irregolarità e la conservazione del bene nel circuito commerciale piuttosto che la sua distruzione.

Risulta pertanto non manifestamente infondato dubitare della conformità ai principi di proporzionalità e ragionevolezza di una disciplina che, per la mera omissione dell'indicazione «senza uvetta e/o canditi» nella denominazione di vendita di un prodotto alimentare per ogni altro aspetto perfettamente in linea con il disciplinare, impone, invece, l'automatica e definitiva confisca dell'intero lotto di merce avviandolo alla distruzione.

Alla luce di tale orientamento costituzionale, ormai consolidato in materia di proporzionalità degli automatismi sanzionatori, la Corte costituzionale ha già smantellato, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, plurimi automatismi: la confisca obbligatoria prevista dall'art. 187-*sexies* TUF (sent. n. 112/2019); la revoca automatica della patente del custode che abbia abusivamente posto in circolazione il veicolo sequestrato (sent. n. 246/2022); la sanzione amministrativa pecuniaria fissa di euro 50.000,00 applicabile a un ventaglio vastissimo di condotte di gravità eterogenea relative ai controlli sulle produzioni agroalimentari DOP e IGP (sent. n. 40/2023); la revoca automatica della patente e la confisca del veicolo nella fattispecie del fermo amministrativo (sent. n. 52/2024); la confisca obbligatoria, diretta e per equivalente, prevista dall'art. 2641 del codice civile per reati societari (sent. n. 7/2025).

Rilevante è anche il precedente della sentenza n. 93/2025, in cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'automatismo laddove la misura non escludeva la confisca delle merci in caso di violazione principale oramai sanata e divenuta, di fatto, meramente formale.

Ne consegue il dubbio non manifestamente infondato che l'art. 4, comma 67, secondo periodo, della legge n. 350 del 2003, sia incostituzionale nella parte in cui impone sempre la confisca anche per violazioni meramente formali, sanabili e prive di ricadute sulla sicurezza o sulla genuinità del prodotto.

3.2. Violazione dell'art. 42 della Costituzione: mancanza di bilanciamento.

La norma in esame desta dubbi anche in ordine alla sua conformità con le esigenze della tutela del diritto di proprietà, riconosciuto dall'art. 42 della Costituzione.

La norma oggetto di dubbio di incostituzionalità prevede, infatti, una confisca automatica che incide direttamente e definitivamente sul diritto di proprietà dell'operatore economico, senza essere bilanciata da una reale necessità del ritiro del prodotto dal mercato: i panettoni confiscati sono prodotti genuini, commestibili e leciti, la cui unica irregolarità riguarda una etichetta aggiuntiva.

L'art. 42 della Costituzione non impedisce al legislatore di conformare o limitare il diritto di proprietà in funzione di interessi generali. Tuttavia, la limitazione deve mantenere un rapporto ragionevole di proporzionalità con lo scopo perseguito e non può tradursi nell'ablazione automatica di beni leciti quando l'interesse pubblico possa essere adeguatamente tutelato attraverso strumenti meno incisivi.

La confisca qui non svolge alcuna funzione preventiva, poiché l'interesse protetto dalla norma non è la sottrazione dal mercato di un bene pericoloso, nocivo o illecito, bensì la corretta informazione del consumatore, risultato pienamente ottenibile mediante la rietichettatura del prodotto già sequestrato.

La misura assume, pertanto, carattere esclusivamente afflittivo, sproporzionato rispetto allo scopo (pur legittimo) di tutela della corretta informazione del consumatore, che ben può essere conseguito con la sanzione pecuniaria e con l'adeguamento dell'etichettatura (possibile e, nel caso di specie, peraltro, spontaneamente offerto dal ricorrente).

3.3. Violazione dell'art. 117, primo comma della Costituzione in relazione all'art. 1 del protocollo n. 1 CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo: sacrificio sproporzionato del diritto di proprietà.

L'art. 117, primo comma della Costituzione, impone al legislatore il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, tra cui la CEDU, nel significato attribuito dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (*ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenza n. 193/2016).



Nel caso di specie l'automatismo ablatorio, che non distingue tra violazioni formali e sostanziali, non rispetta il requisito della proporzionalità, poiché la norma impone la confisca automatica della merce anche quando la violazione sia esclusivamente formale, non abbia inciso sulla sicurezza dell'alimento e possa essere rimossa mediante l'integrazione dell'etichetta.

La Corte di Giustizia ha più volte affermato che sanzioni formalmente amministrative ma dotate di carattere afflittivo, devono rispettare il principio di proporzionalità e la necessità di una valutazione concreta della misura (CGUE, 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10; v. anche, per l'estensione delle garanzie ai procedimenti funzionali all'irrogazione di sanzioni di natura «punitiva» secondo i criteri Engel, Corte costituzionale, ordinanza n. 117/2019).

L'avverbio «sempre» impedisce al giudice di verificare se, nel singolo caso, la confisca sia ancora necessaria per proteggere l'interesse pubblico oppure se essa abbia assunto una funzione esclusivamente afflittiva.

La conseguenza è una compressione automatica e definitiva della proprietà, non sorretta da un adeguato bilanciamento tra la tutela del consumatore e il diritto patrimoniale dell'operatore economico.

La questione non mira a escludere in via generale la possibilità di confiscare prodotti commercializzati con denominazioni non conformi, né a sottrarre tali violazioni a qualsiasi conseguenza sanzionatoria.

In pratica, solo ove il prodotto sia intrinsecamente lecito e sicuro, e l'irregolarità riguardi esclusivamente informazioni obbligatorie relative alla denominazione di vendita, concretamente suscettibili di integrazione o rettifica mediante interventi sull'etichettatura, il definitivo sacrificio del diritto di proprietà mediante confisca o distruzione può risultare sproporzionato rispetto all'interesse tutelato, laddove quest'ultimo possa essere soddisfatto mediante sequestro temporaneo, sospensione della commercializzazione, rietichettatura, integrazione documentale o altra misura di regolarizzazione.

4. Sulla rilevanza della questione e sulla incidentalità.

L'ordinanza di confisca opposta trova il suo fondamento normativo diretto ed esclusivo proprio nella norma oggetto del dubbio di costituzionalità.

L'amministrazione resistente ha espressamente dichiarato di averne dato applicazione in modo automatico, precisando di non poterla disapplicare né valutarne la legittimità costituzionale.

Anche per il giudice non residua alcun margine interpretativo che consenta di evitare l'applicazione della norma su cui dubita (né una lettura costituzionalmente orientata della stessa, la cui formulazione è inequivoca nel suo dato letterale, caratterizzato dall'avverbio ?«sempre»), sicché la questione sulla legittimità della norma è pregiudiziale e decisiva ai sensi dell'art. 23, legge n. 87/1953, e dell'art. 134 della Costituzione.

Sul requisito della pregiudizialità si apprezzano entrambe le sfumature individuate dalla giurisprudenza costituzionale, rappresentate, per un verso, dalla diversità di oggetto del giudizio *a quo* rispetto al giudizio di costituzionalità e, per altro verso, dalla sopravvivenza di un margine di autonoma decisione del giudice *a quo* dopo l'eventuale sentenza di accoglimento (Corte di cassazione, ordinanza interlocutoria n. 12060/2013 del 21 marzo 2013 capi *sub*. numeri 3.2.1. e 3.2.2. della motivazione, Corte costituzionale n. 1/2014 e n. 110/2015).

Sotto il primo profilo, il presente giudizio ha ad oggetto l'annullamento del provvedimento lesivo del diritto soggettivo di proprietà dell'opponente, mentre la questione di costituzionalità investe esclusivamente la legittimità della norma legislativa che impone la confisca obbligatoria (Vedi Corte costituzionale n. 84/2026 e Tribunale Roma, III sez. lav. proc. 34068/2023 r.g., in cui il giudice rigetta la questione per mancanza di autonomia tra i giudizi).

Sotto il secondo profilo, all'esito di un'eventuale pronuncia di accoglimento, residuerebbe in capo al giudice *a quo* il compito di definire il giudizio mediante l'applicazione della disciplina risultante dalla caducazione dell'automatismo, verificando se la fattispecie concreta rientri o meno nell'ambito residuo di applicazione della disposizione risultante dalla pronuncia di accoglimento (Vedi Corte costituzionale n. 251/2012; n. 246/2022; n. 52/2024; Tribunale di Cagliari sentenza che definisce il proc. n. 4440/2015 r.g.).

4.1. Sull'eccezione di carenza di interesse ad agire sollevata dalla resistente.

Parte resistente ha argomentato di una mancanza di interesse ad agire del ricorrente in riferimento al fatto che non vi è possibilità materiale di riottenere la proprietà dei panettoni, la cui confisca, in quanto beni deperibili, è stata già eseguita, nella peculiare modalità della devoluzione al banco alimentare.

In particolare, la resistente eccepisce che non possa ritenersi presente l'interesse ad agire in una azione di mero accertamento della legittimità dell'atto di confisca, in quanto l'accoglimento della questione non potrebbe portare alcun «risultato concreto, attuale ed utile» per il ricorrente, avendo l'atto già esplicato i suoi effetti.

Tale ragionamento non è condivisibile in quanto l'interesse è dato dalla possibilità — attuale — di togliere di mezzo il provvedimento ablatorio che ha così pesantemente inciso sul patrimonio del ricorrente, anche se per il tramite della Corte costituzionale, indipendentemente dalla possibilità di rimuovere atti applicativi dello stesso, in quanto già

l'incertezza sulla portata del diritto costituisce una lesione giuridicamente rilevante (In termini, sul permanere dell'interesse a far valere l'illegittimità della confisca anche quando la restituzione materiale sia divenuta impossibile, *cfr.* Cassazione pen., Sez. I, n. 28882/2009).

Si richiamano qui per brevità e totale condivisione anche gli autorevoli precedenti rappresentati dalle pronunzie della Cassazione, Sez. I civ., ordinanza interlocutoria 21 maggio 2013, n. 12060, e Cassazione, Sez. I civ., sentenza 4 aprile 2014, n. 8878, entrambe rese nel giudizio promosso da alcuni elettori avverso la legge elettorale n. 270/2005, nelle quali è stata affermata la sussistenza dell'interesse ad agire *ex* art. 100 del codice di procedura civile in capo al cittadino elettore che chiedeva l'accertamento della pienezza del proprio diritto di voto, attraverso la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme, in tesi, lesive di tale posizione soggettiva di rilevanza primaria, anche se le norme elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime costituivano, in definitiva e con ogni evidenza, un fatto concluso, essendosi già svolte le consultazioni elettorali.

È solo un fatto casuale, poi, che l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità non trovi più esistente l'oggetto della confisca a fini restitutori, «accidente» derivante dalla circostanza che i beni confiscati erano a scadenza ravvicinata (1-2 mesi) e non era quindi possibile attendere l'esito del giudizio principale per decidere del loro destino.

Se i prodotti non avessero avuto questa caratteristica di deperibilità, la confisca sarebbe stata eseguita nel modo tradizionale e i beni sarebbero oggi ancora disponibili in forza della previsione dell'art. 18 u.c. della legge n. 689/1981, teso proprio ad evitare che la confisca sia portata a esecuzione prima che la pretesa ablatoria sia divenuta incontestabile.

Si evidenzia, poi, che la possibilità di eseguire la misura con la particolare modalità della devoluzione al banco alimentare è stata proposta proprio dall'amministrazione procedente ed ha trovato la convergenza della volontà del ricorrente al solo fine di non sprecare il prodotto alimentare, confermando, fra l'altro, che non vi era alcuna pericolosità o adulterazione nei prodotti oggetto di confisca, i quali erano commestibili e sicuri.

In conclusione, sussiste un interesse concreto, attuale e personale del ricorrente alla rimozione del provvedimento sanzionatorio accessorio, anche se esso ha già prodotto effetti ablativi definitivi nel diritto assoluto di proprietà e nella sfera patrimoniale del ricorrente.

Sarebbe poi sommamente ingiusto non consentire almeno questo rimedio al ricorrente, considerato che, per la tipologia di causa a cui ha dato avvio (opposizione ad ordinanza ingiunzione, qui di confisca), non può aspirare neppure ad ottenere l'equivalente del valore dei panettoni ma solo la caducazione del provvedimento.

Da ultimo, la rilevanza della questione non è inficiata dal pagamento in misura ridotta della sanzione pecuniaria principale: la confisca costituisce sanzione accessoria e la sua eliminazione dal mondo giuridico — per effetto dell'eventuale accoglimento della questione — conserva autonoma utilità per il ricorrente, indipendentemente dalla definizione della sanzione principale.

5. Il *petitum*.

Al fine di delimitare con chiarezza e univocità l'oggetto dello scrutinio (in ossequio al requisito della chiarezza del *petitum*, la cui oscurità ha determinato dichiarazioni di inammissibilità), la questione è formulata nei seguenti termini:

illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 67, secondo periodo, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, nella parte in cui prevede che la confisca amministrativa dei prodotti sia «sempre» disposta, anche quando la violazione accertata consista esclusivamente nell'omissione di indicazioni obbligatorie relative alla denominazione di vendita, non incidenti sulla composizione, sulla genuinità o sulla sicurezza del prodotto e concretamente suscettibili di regolarizzazione mediante integrazione o rettifica dell'etichettatura.

5.1. Sulla natura circoscritta del *petitum* e sulla soluzione costituzionalmente adeguata.

La richiesta formulata non mira a introdurre una disciplina sanzionatoria integralmente nuova, né a demandare alla Corte costituzionale la scelta discrezionale tra una pluralità di modelli alternativi, bensì a rimuovere l'automatismo della confisca obbligatoria limitatamente alle fattispecie caratterizzate cumulativamente dai presupposti indicati nel *petitum*.

Tale sottrazione dall'ambito dell'automatismo di alcune ipotesi, nelle quali la violazione riguardi esclusivamente l'omissione di indicazioni obbligatorie relative alla denominazione di vendita e non incida sulla composizione, sulla genuinità o sulla sicurezza del prodotto, non comporta la costruzione *ex novo* di un diverso regime sanzionatorio, ma l'applicazione dei principi generali già presenti nell'ordinamento in materia di confisca.

La soluzione prospettata trova, infatti, un primo riferimento sistematico nella disciplina generale della confisca amministrativa prevista dall'art. 20, della legge 24 novembre 1981, n. 689, la quale distingue tra le cose che servirono o furono destinate a commettere la violazione, per le quali l'autorità può disporre la confisca; le cose che costituiscono il prodotto dell'illecito, per le quali la confisca è obbligatoria alle condizioni previste dalla legge e le cose la cui fabbricazione, uso, porto, detenzione o alienazione costituisce di per sé illecito amministrativo, soggette a confisca obbligatoria.

Tale disciplina non viene invocata per sostituire la regolazione speciale dettata dalla disposizione censurata, ma quale indice della possibilità, già riconosciuta dall'ordinamento, di distinguere tra il bene intrinsecamente illecito e il bene lecito ma servile alla violazione.

In questa prospettiva, quando la violazione attenga esclusivamente all'omissione di indicazioni obbligatorie relative alla denominazione di vendita e il prodotto sia conforme quanto alla composizione, il bene alimentare non presenta caratteristiche intrinseche tali da giustificarne necessariamente la definitiva ablazione.

L'irregolarità accertata attiene infatti esclusivamente alla dimensione informativa della commercializzazione del prodotto ed è suscettibile di essere rimossa mediante integrazione o rettifica dell'etichettatura.

Qualora, invece, la violazione del disciplinare riguardi la composizione, la ricetta, le caratteristiche qualitative essenziali o altri elementi intrinseci del prodotto, il bene alimentare non costituisce un mero supporto strumentale alla violazione, ma ne rappresenta direttamente l'oggetto.

La pronuncia richiesta si limiterebbe, dunque, a escludere dall'automatismo della confisca obbligatoria i casi in cui la violazione accertata consista esclusivamente nell'omissione di indicazioni obbligatorie relative alla denominazione di vendita, non incidenti sulla composizione, sulla genuinità o sulla sicurezza del prodotto e concretamente suscettibili di regolarizzazione mediante integrazione o rettifica dell'etichettatura.

Resterebbe ferma — invece — la possibilità di applicare la confisca quando la violazione riguardi la composizione, la fabbricazione o altri elementi intrinseci del prodotto tali da integrare una inosservanza del disciplinare non suscettibile di regolarizzazione.

Un ulteriore indice sistematico è rappresentato dall'art. 18-*bis* della legge n. 689 del 1981, che, in materia agroalimentare, prevede, per le violazioni documentali di carattere formale non comportanti il rischio di immissione in commercio di prodotti inidonei al consumo, il blocco ufficiale temporaneo del prodotto, la possibilità di trasmettere la documentazione idonea a dimostrarne la regolarità e il successivo svincolo, una volta sanata la violazione.

Anche tale disciplina non è invocata quale regime direttamente applicabile in luogo dell'art. 4, comma 67, della legge n. 350 del 2003, ma quale ulteriore indice della possibilità, già riconosciuta dall'ordinamento, di perseguire la tutela del consumatore mediante una misura temporanea e regolarizzabile, senza procedere all'ablazione definitiva del prodotto quando non sussista un rischio per la sua idoneità al consumo.

Non osta a questa richiesta l'inammissibilità pronunciata dalla Corte nella sentenza n. 84 del 2026. In quella decisione, infatti, la Corte ha ravvisato l'inammissibilità della questione perché la *reductio ad legitimitatem* avrebbe richiesto la scelta tra una pluralità di soluzioni normative, concernenti la durata della misura e le modalità della sua graduazione (*cfr.* Corte costituzionale sent. n. 84/2026).

Nella presente fattispecie, invece, l'intervento richiesto è circoscritto all'esclusione dall'automatismo di una categoria di violazioni definita mediante criteri oggettivi già individuati dal *petitum*: omissione di indicazioni obbligatorie relative alla denominazione di vendita, assenza di incidenza sulla composizione, genuinità e sicurezza del prodotto e concreta suscettibilità della difformità a essere rimossa mediante integrazione o rettifica dell'etichettatura.

Del resto, la Corte ha già riconosciuto che, quando la rimozione della previsione incostituzionale non determini un insostenibile vuoto di tutela e la soluzione correttiva sia ricavabile da principi e discipline già presenti nell'ordinamento, la pronuncia può limitarsi all'eliminazione totale o parziale della disposizione viziata, ferma la possibilità per il legislatore di adottare una disciplina diversa e più puntuale (Corte Costituzionale n. 46 del 2024).

La declaratoria di illegittimità costituzionale nei termini indicati consentirebbe la definizione del presente giudizio in termini conformi a Costituzione senza determinare alcun vuoto di tutela: resterebbe infatti ferma la sanzione pecuniaria prevista dalla legge, mentre verrebbe meno esclusivamente l'automatica applicazione della confisca nelle ipotesi espressamente delimitate dal *petitum*.

P.Q.M.

il Tribunale, visti l'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e l'art. 1, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1:

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3 e 42 Cost. e all'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 67, secondo periodo, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, nella parte in cui prevede che la confisca amministrativa dei prodotti sia «sempre» disposta, anche quando la violazione accertata consista esclusivamente nell'omissione di indicazioni obbligatorie relative alla denominazione di vendita, non incidenti sulla composizione, sulla genuinità o sulla sicurezza del prodotto e concretamente suscettibili di regolarizzazione mediante integrazione o rettifica dell'etichettatura;

Sospende il presente procedimento fino alla decisione della Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri (Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo - piazza Colonna, 370 - 00187 Roma - attigiudiziaripec@pec.governo.it) e che sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

Dispone la trasmissione per via telematica degli atti alla Corte costituzionale, unitamente alla presente ordinanza, a cura della cancelleria e con la prova dell'esecuzione di tutte le prescritte notificazioni e comunicazioni.

Così deciso in Udine, 25 settembre 2026

Il giudice: BARRO

26C00237

N. **198**

Ordinanza del 21 ottobre 2026 del Tribunale di Bologna nel procedimento penale a carico di M. P.

Reati e pene – Omicidio colposo – Trattamento sanzionatorio – Omessa previsione che il giudice, accertata la responsabilità dell'imputato, si astenga dall'applicare la pena quando ricorrano congiuntamente le seguenti condizioni: *a*) il grado della colpa, valutato ai sensi dell'art. 133, primo comma, cod. pen., sia contenuto e non si versi in ipotesi di colpa specifica, professionale o cosciente; *b*) l'evento sia la morte di un prossimo congiunto ai sensi dell'art. 307, quarto comma, cod. pen. limitatamente ad ascendenti, discendenti, coniuge o parte dell'unione civile, legato all'agente da un vincolo affettivo particolarmente pregnante, desumibile dall'attualità di rapporti e frequentazione e dall'abituale condivisione di momenti di vita; *c*) l'agente abbia patito o stia patendo, per effetto del fatto, una sofferenza morale di gravità eccezionale (pena naturale), accertata nel giudizio, tale da rendere l'applicazione della pena manifestamente inidonea a soddisfare qualunque funzione e, perciò, sproporzionata.

– Codice penale, art. 589, primo comma.

In via gradata: Reati e pene – Cause di non punibilità – Particolare tenuità del fatto – Esclusione in modo assoluto e automatico della particolare tenuità del fatto nei delitti colposi in cui il grado della colpa sia contenuto in gravità e non si versi in ipotesi di colpa specifica, professionale o cosciente, allorché dalla condotta sia derivata, quale conseguenza non voluta, la morte di una persona anziché consentire al giudice la valutazione in concreto della sussistenza dei requisiti della particolare tenuità del fatto – In via ulteriormente gradata, nella medesima parte, limitatamente al caso in cui la morte sia quella di un ascendente, di un discendente o del coniuge o della parte dell'unione civile dell'agente – In via ancora ulteriormente gradata, nella medesima parte, limitatamente al caso in cui la morte sia quella di un ascendente, di un discendente o del coniuge o della parte dell'unione civile dell'agente, con cui sussista un accertato vincolo affettivo particolarmente pregnante desumibile dall'attualità di rapporti e frequentazione e dall'abituale condivisione di momenti di vita, e questi abbia patito, per effetto del fatto, una sofferenza morale di gravità eccezionale.

– Codice penale, art. 131-*bis*, secondo comma.

TRIBUNALE ORDINARIO DI BOLOGNA

IN COMPOSIZIONE MONOCRATICA

SECONDA SEZIONE PENALE

La Giudice, dott.ssa Nicolina Polifroni, nel procedimento penale in epigrafe indicato a carico di:

M. M., nato a ... il …

P. M. nata a … (…) il…;

entrambi imputati come da decreto di giudizio *ex* art. 429 del codice di procedura penale del 27 gennaio 2026 «Del reato previsto e punito dall'art. 589 c.p., perché per colpa consistita in negligenza, imprudenza ed imperizia, M. M., in qualità di assistente ai bagnanti preposto alla sorveglianza della piscina graduale sita nella struttura ricettizia denominata … di …, P. M., madre della vigilanza/assistenza della predetta minore, non si avvedevano che la stessa, pur non avendo la capacità di nuotare e priva dei cosiddetti «braccioli» galleggianti, si immergeva nella piscina graduale, raggiungendo circa metà della vasca in un punto evidentemente non consono all'altezza della bimba, atteso che detta vasca presentava profondità massima di 121 cm, mentre la misurazione eseguita dal medico legale sul cadavere della bimba attestava altezza da cavo orale sensibilmente inferiore, talché la piccola decedeva per annegamento.

In … (…), il …».

Premesso che a seguito della presentazione a giudizio dei predetti imputati, si svolgeva una complessa istruttoria dibattimentale mediante la celebrazione di udienze dedicate in data 18 marzo, 8 aprile, 6, 15, 20 e 28 maggio; sentite le conclusioni delle parti rassegnate alle udienze del 28 maggio e dell'8 luglio 2026 fissate per la discussione e che all'udienza odierna, cui il processo era rinviato per eventuali repliche, le parti vi rinunciavano;

Rilevato che l'istruttoria svolta ha consentito di accertare il fatto ascritto a P. M. e il prescritto elemento soggettivo, sia pur con un grado di colpa assai contenuto, ma, sotto il profilo della punibilità, pare necessario il previo pronunciamento della Corte costituzionale in ordine:

i) alla legittimità costituzionale dell'art. 589, comma 1, del codice penale nella parte in cui, nei procedimenti per il reato di omicidio colposo, accertata la responsabilità dell'imputato, ove il grado della colpa sia contenuto in gravità e non si versi in ipotesi di colpa specifica, professionale o cosciente, non consente al giudice di astenersi dall'infliggere la pena allorché l'agente, in relazione alla morte non voluta di un prossimo congiunto (limitatamente ad ascendenti, discendenti, coniuge o parte dell'unione civile) — con cui sussista un accertato vincolo affettivo particolarmente pregnante desumibile dall'attualità di rapporti e frequentazione e dall'abituale condivisione di momenti di vita — cagionata con la propria condotta, abbia patito, o stia patendo, una pena naturale, in termini di sofferenza morale di gravità eccezionale, tale da rendere l'applicazione della pena manifestamente inidonea a soddisfare qualunque funzione e, perciò, sproporzionata;

ii) in via gradata, alla legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, comma 2 c.p., *a)* nella parte in cui, nei procedimenti relativi a delitti colposi, ove il grado della colpa sia contenuto in gravità e non si versi in ipotesi di colpa specifica, professionale o cosciente, esclude in modo assoluto ed automatico la particolare tenuità del fatto allorché dalla condotta sia derivata, quale conseguenza non voluta, la morte di una persona, anziché consentire al giudice la valutazione in concreto dei requisiti della particolare tenuità del fatto; *b)* in via ulteriormente gradata, nella medesima parte, limitatamente al caso in cui la morte sia quella di un ascendente, di un discendente o del coniuge o della parte dell'unione civile dell'agente; *c)* in via ancora ulteriormente gradata, nella medesima parte, limitatamente al caso in cui la morte sia quella di un ascendente, di un discendente o del coniuge o della parte dell'unione civile dell'agente — con cui sussista un accertato vincolo affettivo particolarmente pregnante desumibile dall'attualità di rapporti e frequentazione e dall'abituale condivisione di momenti di vita — e questi abbia patito, per effetto del fatto, una sofferenza morale di gravità eccezionale.

Tutto ciò premesso, osserva.

Il Tribunale dubita della legittimità costituzionale dell'art. 589, comma 1 c.p., in riferimento agli articoli 3, 13 e 27 comma 1 e 3 Cost., nella parte in cui non prevede l'esclusione dell'irrogazione della pena qualora si accerti la responsabilità dell'imputato per la morte derivata a un prossimo congiunto (ascendente, discendente, coniuge o parte dell'unione civile) cui risulti legato da vincolo affettivo particolarmente pregnante, come conseguenza di una condotta contraddistinta, in concreto, da un grado di colpa contenuto — ed escluse le ipotesi di colpa specifica, professionale o cosciente — tale per cui si accerti che l'agente abbia patito, o stia patendo, una pena naturale per quel fatto, sotto forma di sofferenza morale di gravità eccezionale. In via gradata, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, comma 2 c.p., in riferimento ai medesimi parametri, nella parte in cui non consente di escludere la punibilità per particolare tenuità del fatto nei delitti colposi con grado di colpa contenuto e non specifica, professionale o cosciente, quando dalla condotta derivi la morte di una persona; in via ulteriormente gradata, solo se si tratti della morte di un ascendente, di un discendente o del coniuge o della parte dell'unione civile dell'agente; da ultimo, solo se questi abbia patito una pena naturale.

Le questioni riguardano esclusivamente la posizione di P. M., restando la posizione di M. M. , imputato del medesimo reato in qualità di assistente ai bagnanti, estranea alle questioni sollevate, rispetto al quale tuttavia non si dispone la separazione dei giudizi, restando il processo sospeso anche nei suoi confronti in attesa della decisione della Corte costituzionale.

Il fatto accertato

Il fatto si verificava il …, presso la struttura ricettiva … a ... (…).

La struttura disponeva di tre piscine, una dedicata ai bambini, una olimpionica e una denominata «piscina mare» — ove perdeva la vita la vittima — la cui profondità cresce gradualmente fino al massimo di 1,21 metri nella parte circolare finale. Ai lati di quest'ultima vi erano due vasche idromassaggio profonde 0,48 metri, separate dalla parte più profonda da un dislivello netto, a scalino: dal punto più profondo, per uscire nel modo più rapido, occorreva attraversare una di tali vasche.

P. A., nata il … , all'epoca dei fatti aveva cinque anni, misurava 107 cm (90 cm dal tallone al cavo orale) e non sapeva nuotare. Aveva in uso braccioli salvagente, che la madre era solita farle indossare in acqua; al momento del ritrovamento, tuttavia, ne era priva.

P. M., madre della minore, aveva trascorso il pomeriggio in piscina con le sue due figlie (A. e A. di appena un anno) insieme a un'amica, C. E., con la quale era giunta alla struttura, unitamente anche alle due figlie di questa (L., di sei anni, e L., di dieci mesi) e alla sorella quattordicenne, D.

Dalle 17,00 circa in poi tutto il gruppo era stato su dei lettini a circa due metri dal bordo della «piscina mare», le bambine giocavano entrando e uscendo dall'acqua. Intorno alle 18,00 P. M. si allontanava per circa dieci minuti per andare in bagno, con la figlioletta più piccola di un anno e con la sorella quattordicenne dell'amica, lasciando P. A. in prossimità del bordo, con l'amica e le figlie di lei, con cui stava giocando.

Le versioni sull'affidamento espresso della bambina all'amica non coincidono, ma è pacifico che questa, in quel momento, era impegnata ad addormentare la figlia di dieci mesi che teneva in braccio e a badare alla figlioletta di sei anni che giocava assieme ad A.

Era, inoltre, in servizio, e operativo, l'assistente bagnanti addetto alla vasca. Sul punto si evidenzia che l'istruttoria ha dimostrato la presenza certa di due bagnini in servizio per le tre vasche, di cui uno (l'attuale coimputato di P.) addetto esclusivamente proprio alla piscina mare.

Al rientro, P. A. non era più dov'era stata lasciata, né con gli altri bambini, e dopo una breve ricerca veniva ritrovata incosciente, galleggiante, in un punto della «piscina mare» profondo 1,21 metri, dove l'acqua superava la sua statura. Una bagnante e la stessa imputata l'hanno portata verso il bordo; l'assistente bagnanti, che si trovava a cinque o sei metri e non si era avveduto di nulla, è intervenuto solo dopo essere stato chiamato. Sono stati praticati il massaggio cardiaco, l'uso del defibrillatore (che non ha erogato la scarica) e l'intervento del 118. La morte è stata dichiarata alle 19,25.

Pur in assenza di autopsia, un quadro di indizi gravi, precisi e concordanti (posizione del corpo e assenza dei braccioli, schiuma alla bocca, macchie ipostatiche, edema polmonare, assenza di patologie pregresse, esclusione di fattori alternativi) consente di ritenere provato, oltre ogni ragionevole dubbio, che la minore sia morta per annegamento.

Il fatto è ascritto all'imputata in ragione della posizione di garanzia rivestita che discende dall'art. 147 del codice civile, fonte dell'obbligo di vigilanza sui figli minori, ed il rimprovero che le viene mosso consiste, secondo il capo di imputazione, in una colpa generica («negligenza, imprudenza, imperizia»): l'essersi allontanata per circa dieci minuti, lasciando la figlia, che non sapeva nuotare, in una zona in cui poteva raggiungere l'acqua profonda.

Il Tribunale, all'esito della complessa attività istruttoria espletata, ritiene, tuttavia, che il grado della colpa che alla stessa può essere riconosciuto sia assai contenuto. L'allontanamento è stato breve, finalizzato a recarsi ai servizi unitamente alla figlioletta più piccola di appena un anno, dunque giustificato da una necessità fisiologica, ed è avvenuto confidando nella presenza di un'altra adulta di sua conoscenza, con la quale era andata in piscina e le cui figlie giocavano con la minore, nonché nella sorveglianza dell'assistente bagnanti, effettivamente in servizio. La bambina aveva, inoltre, in uso dei braccioli salvagente, che la madre era solita farle indossare in acqua; l'imputata non aveva, dunque, trascurato la cautela ordinaria che adottava abitualmente, sebbene la minore sia stata, poi, ritrovata nella vasca senza di essi (non è dato sapere quando e in che modo se li sia tolta). Non è emersa, inoltre, prima del fatto, alcuna condotta negligente nell'accudimento dei figli; non risulta alcuna rappresentazione dell'evento morte, né la violazione di regole cautelari scritte. La colpa è, dunque, generica, incosciente e comune (non professionale).

Quanto all'imputata, il dibattimento ha, poi, restituito gli ulteriori seguenti risultati.

P. M. è una giovane madre: ha avuto la sua prima figlioletta ad appena 23 anni e l'ha persa, così tragicamente, neanche trentenne, lasciandola affranta dal dolore. All'udienza fissata per il suo esame, il 15 maggio 2026, non poteva utilmente procedersi a detta attività, alla quale rinunciava, perché nelle more era stata ricoverata in ospedale per un aborto spontaneo, circostanza documentata in atti da cui può trarsi conferma delle ripercussioni anche fisiche della sua condizione.

La sua sofferenza morale è emersa da elementi tra loro indipendenti e convergenti, acquisiti nel contraddittorio delle parti.

Anzitutto, dal comportamento tenuto nel corso del processo, sintomatico di lampante malessere che il Tribunale ha potuto osservare direttamente e che risulta dai verbali di udienza: il 6 maggio 2026 l'imputata è scoppiata in lacrime durante la deposizione di un teste che raccontava di quanto direttamente percepito dopo il rinvenimento della bambina, ed è uscita dall'aula (ore 12,21), allontanandosi, poi, ancora una volta, alle ore 13,34 e alle ore 16,04.

In secondo luogo, dalle faticose e particolarmente emozionate dichiarazioni spontanee rese il 28 maggio 2026, prodotte anche per iscritto con traduzione, nel corso delle quali si è commossa «numerose volte, sino a singhiozzare» (come riportato a verbale e come ricavabile dalla videoregistrazione dell'udienza), tanto che l'interprete ha riferito di avere faticato a tradurre per l'emozione che anche ad ella ha suscitato vederla in quelle condizioni.

Nell'occasione, ha descritto il suo stato nei seguenti termini «Ogni giorno sento i dolori che ho perso mia figlia. Vivo, però non sono come prima. Mi ha distrutto la mia vita per sempre»; «Ci sono notti e notti sveglio, cioè piangendo e pensando»; «Per lei (ndr la figlia minore) sono vivo fuori, anche se dentro mi sento morto». Ha sostenuto di farsi forza al mattino solo per il bene della figlia più piccola («solo per non far mancare a mia figlia la mia presenza»), circostanza che, a ben vedere, non attenua la sofferenza, ma ne conferma l'intensità.

In terzo luogo, dalle deposizioni dei familiari, che hanno concordemente riferito di un crollo psicologico dell'imputata, a seguito dell'evento, dal quale non si è più sostanzialmente ripresa. La zia patema della bambina, N. E., ha riferito all'udienza del 20 maggio 2026 di avere visto P. M. , il giorno del fatto, «sconvolta» e di constatarne la condizione «anche oggi, che non è mica passato»; ha aggiunto di non riuscire a parlarle dell'accaduto per non ferirla, perché «più che ferita lei è proprio distrutta». La sorella dell'imputata, K. A. , nella stessa udienza, ha affermato di evitare proprio di aprire l'argomento «perché non ho il coraggio. So che lei si sente male». Il marito, P. A., sentito il 6 maggio 2026, ha descritto come M. sia andata incontro ad un mutismo sull'accaduto, non riuscendo ad affrontare neppure con lui l'argomento o a ripercorrerne la dinamica, tanto che ha potuto raccontargli quanto fosse occorso soltanto dopo circa un anno e mezzo.

Tali elementi consentono di ritenere integrati i requisiti della gravità eccezionale oltre che della durata.

L'intensità emerge dall'irrompere del dolore in aula, tanto da costringere l'imputata a lasciarla più volte, e dalla descrizione, resa da lei stessa e confermata dai familiari, di una vita «distrutta».

La durata, perché, a ormai oltre due anni dal fatto la sofferenza non si è nient'affatto attenuata. L'attualità, perché risulta ancora in atto all'ultima udienza istruttoria.

Il nesso di simile struggimento con il fatto non è seriamente contestabile: la sofferenza insorge con la morte della figlia, è l'oggetto costante di ogni dichiarazione dell'imputata e dei familiari e nessun'altra causa è alternativamente emersa. Il fatto, infine, che l'imputata abbia già patito una sofferenza per la tragica morte della figlia è stato ammesso anche dal pubblico ministero al momento della rassegnazione delle proprie conclusioni.

Non si ritiene, quindi, determinante l'assenza di accertamenti clinici specialistici che il Tribunale non ritiene necessari: la pena naturale che qui rileva, infatti, non è una malattia psichica, bensì la sofferenza morale derivata dalla morte della figlia ad ella ascrivibile a titolo di colpa, che risulta adeguatamente provata mediante le prove dichiarative, documentali e la diretta osservazione in udienza.

Tali elementi sono, infatti, tra loro tutti concordanti e danno conto di una sofferenza non meramente decantata a parole, ma esteriormente palpabile e, ad oggi, rimasta immutata, la cui ampiezza non può che risentire dell'intensità del vincolo con la vittima, in ragione della condivisione piena di tutti i momenti di vita e della quotidianità del rapporto di cura e assistenza che ha legato la madre alla figlia, attesa la tenera età della piccola A.

M. è una donna disperata, che non si dà pace. Nella sua disperazione, inoltre, non si è sottratta al processo ove, solo a sentir nominare la figlia o ad ogni rievocazione del ricordo di quanto occorso — cosa ch'ella ha credibilmente dichiarato di fare ogni notte da quell'ormai lontano …, — quella disperazione si è visibilmente moltiplicata.

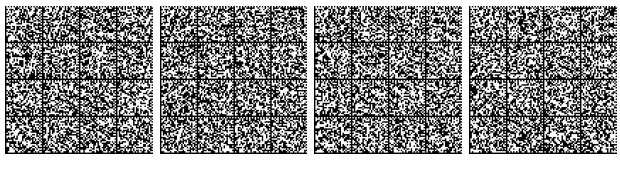
All'esito del processo questo può dirsi essere, oggi, P. M.: una donna viva che non vive, per mutuare le sue stesse parole.

Il Tribunale, pertanto, ritiene accertata una sofferenza morale di eccezionale gravità, in atto, durevole e destinata a protrarsi nel tempo, a giudicare dalle evidenti ricadute negative sulla vita privata, familiare e di relazione e tenuto conto della giovane età dell'imputata.

Una pena naturale (ovvero, a ben vedere, più propriamente qualificabile «innaturale»).

Rilevanza della questione

L'art. 589, comma 1 del codice penale punisce con la reclusione da sei mesi a cinque anni chiunque cagiona per colpa la morte di una persona. Accertata la responsabilità, il giudice è tenuto a infliggere la pena e può soltanto graduarla entro la cornice edittale (art. 133 c.p., circostanze attenuanti, sospensione condizionale, pene sostitutive), senza potersi astenere dall'infliggerla in ragione della sofferenza che l'autore ha già patito per effetto del fatto.



L'art. 131-*bis*, comma 1 c.p., nel testo risultante dal decreto legislativo n. 150/2022, esclude la punibilità, nei reati per i quali è prevista una pena detentiva non superiore nel minimo a due anni, quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, valutate ai sensi dell'art. 133, comma 1 c.p., anche in considerazione della condotta susseguente al reato, l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento non è abituale. L'ambito è definito dal solo minimo edittale, senza limite nel massimo. Il comma 2, tuttavia, stabilisce che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità, tra l'altro, «quando la condotta ha cagionato o da essa sono derivate, quali conseguenze non volute, la morte o le lesioni gravissime di una persona». La Corte costituzionale ha riconosciuto che la clausola comprende tutti i delitti di omicidio colposo, comuni (art. 589 c.p.) e stradali (art. 589-*bis* c.p.), oltre alla morte come conseguenza di altro delitto (art. 586 c.p.) (*cfr*. sentenza n. 5 del 2026, punto 5.3 del Considerato in diritto). La clausola opera in modo assoluto ed automatico: se la morte è derivata dal fatto come conseguenza non voluta, il giudice non può valutare la tenuità, quale che sia il grado della colpa e qualunque siano le altre circostanze, mentre negli altri casi la causa di non punibilità presuppone una valutazione complessiva di tutte le peculiarità del caso, comprese le modalità della condotta e il grado della colpevolezza (*cfr*. Cassazione, sez. un. , n. 13681 del 2016).

La questione principale è rilevante in quanto il Tribunale giudica nel dibattimento, all'esito dell'istruttoria.

Ritenuta accertata la responsabilità di P. M. per il fatto ascrittole, deve applicare la pena prevista dall'art. 589, comma 1 c.p.. Se la questione fosse accolta, il giudice potrebbe astenersi dall'infliggere la pena, con esito processuale riconducibile all'art. 530 del codice di procedura penale senza che occorra censurare l'art. 533 c.p.p., che si limita a dare esecuzione processuale alla norma sostanziale; se fosse respinta, dovrebbe condannare a una pena compresa tra sei mesi e cinque anni di reclusione, graduandola soltanto per qualità e quantità.

La questione non è ipotetica né eventuale: a differenza del caso deciso dalla sentenza n. 5 del 2026 (punto 4), in cui il rimettente era un giudice dell'udienza preliminare non chiamato a determinare la pena, qui spetta a questa giudice determinarla.

Ricorrono, nel caso, ad avviso della rimettente, tutte le condizioni cui la questione è limitata: il grado della colpa è assai contenuto nei termini sopra esposti (brevità dell'allontanamento, affidamento sulla presenza di altra adulta e dell'assistente bagnanti in servizio, abitudine della madre di far indossare alla figlia i braccioli), e la colpa è generica, incosciente e comune, non specifica né professionale. L'evento è la morte della figlia minore dell'imputata, discendente e componente del nucleo familiare ristretto, con un legame affettivo di particolare intensità, risultante dall'attualità dei rapporti e dall'abituale condivisione di momenti di vita. La sofferenza morale è stata accertata nel giudizio ed è in atto, e il Tribunale la ritiene di gravità eccezionale e durevole.

La questione subordinata rileva solo se la prima è respinta o dichiarata inammissibile. In tal caso il Tribunale dovrebbe poter valutare l'applicabilità della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* del codice penale. Sussistono tutti i presupposti positivi: pena detentiva minima di sei mesi di reclusione (inferiore ai due anni), assenza di cause di esclusione del comma 3 e comportamento non abituale (l'imputata è incensurata e nulla è emerso su precedenti condotte negligenti), comportamento successivo dapprima volto a fare il possibile per recuperare la figlioletta, e dopo sintomatico di una permanente disperazione. Le medesime circostanze accertate (la morte della figlia minore, discendente dell'imputata, e la pena naturale accertata nel giudizio) integrano, altresì, le condizioni delle versioni più ristrette di cui alle lettere *b)* e *c)* della questione subordinata, sicché questa rileva in ciascuna delle sue gradazioni.

L'unico elemento a farvi da ostacolo è la clausola della morte come conseguenza non voluta. Rimossa la clausola, il Tribunale sarebbe chiamato a valutare in concreto la sussistenza dei requisiti della causa di non punibilità: rilevano le modalità della condotta (un allontanamento di circa dieci minuti per una necessità fisiologica, confidando sulla presenza di un'altra adulta e nella sorveglianza di un assistente bagnanti in servizio), il grado contenuto della colpa e la condotta susseguente (l'immediato tentativo di soccorso, il comportamento successivo nella vita e in sede processuale). Non osta il rilievo che la morte rappresenti per sua natura un danno non esiguo: se l'evento morte escludesse in ogni caso la tenuità, il comma 2 sarebbe privo di significato, la clausola mantiene, quindi, il suo senso solo perché, in sua assenza, la valutazione complessiva del fatto resterebbe aperta.

Preme, infine, evidenziare come la questione principale resti autonoma rispetto a quella subordinata e non sia assorbita dalla possibilità di intervenire sull'art. 131-*bis*, comma 2 c.p.

L'istituto della particolare tenuità presuppone, infatti, un giudizio sul fatto, che deve risultare nel suo complesso di particolare tenuità, e opera soltanto entro i limiti, soggettivi e oggettivi, stabiliti dalla norma, tra i quali il limite edittale e il requisito della non abitualità.

La pena naturale, invece, incide sull'*an* della pena a prescindere dalla tenuità del fatto, e rileva anche rispetto a fatti contraddistinti da colpa lieve per i quali, in presenza di una sofferenza di eccezionale intensità già patita dall'agente per effetto del fatto stesso, ogni pena risulterebbe sovrabbondante e perciò sproporzionata e inutile.

Ne consegue che, anche ove la preclusione dell'art. 131-*bis*, comma 2 del codice penale fosse rimossa, il giudice dovrebbe comunque verificare tutti i requisiti della particolare tenuità del fatto e, ove non li ritenesse integrati, resterebbe tenuto a irrogare la pena. La questione principale mira, invece, a consentire l'astensione dalla pena esclusivamente entro la medesima classe circoscritta di condotte colpose e in presenza degli ulteriori requisiti del vincolo affettivo e della sofferenza morale eccezionale accertata nel giudizio. Le due questioni mantengono, pertanto, presupposti distinti: la seconda, proposta in via gradata, consente soltanto di riaprire il giudizio concreto di particolare tenuità, senza esaurire la censura relativa alla necessità della pena nei limiti del quesito principale.

Non manifesta infondatezza della questione

La fondatezza della questione sollevata radica il suo principale presupposto sul tema della pena naturale e dei connessi profili di proporzionalità e finalità della pena irrogabile, nonché su indici di irragionevolezza in appresso meglio precisati.

Com'è noto per «pena naturale» s'intende la condizione di chi abbia subito conseguenze della propria condotta — in termini di patimento morale —- talmente gravi e durature che l'applicazione di una pena sarebbe manifestamente priva di scopo.

Nel nostro ordinamento, a differenza di altri stranieri con sistemi giuridici tra i più sviluppati, non è data alcuna formale rilevanza giuridica alla pena naturale né sub specie di circostanza attenuante, né di causa di esclusione della punibilità.

Il Tribunale rileva che l'istituto è riconosciuto, con tecniche diverse, in numerosi ordinamenti, come riscontrato anche dal Servizio studi della Corte costituzionale (Area di diritto comparato, La c.d. pena naturale e la rinuncia o attenuazione della sanzione penale in alcune esperienze europee, a cura di P. Passaglia, gennaio 2024, Comp. 318).

In Germania il § 60 StGB (richiamato dalla sentenza n. 48 del 2004) impone al giudice di astenersi dalla pena quando le conseguenze del fatto che hanno colpito l'autore la rendono manifestamente inopportuna, purché il reato non sia punito con più di un anno di reclusione, e il § 153b StPO consente la stessa rinuncia già sul piano dell'azione; la casistica riguarda in prevalenza la morte colposa di un congiunto.

In Finlandia il Codice penale prevede sia un'attenuante per le altre conseguenze del reato (cap. 6, sez. 7), sia la rinuncia alla pena quando risulti irragionevole o inutile (cap. 6, sez. 12 n. 4).

In Svezia le gravi lesioni subite dall'autore consentono la riduzione della pena (cap. 29, sez. 5, richiamato dalla sentenza n. 48 del 2024) e, se la sanzione è manifestamente irragionevole, la rinuncia (sez. 6); la stessa sentenza 48/2024 aveva richiamato anche il § 34 del codice penale austriaco.

In Francia la dispensa dalla pena (artt. 132-58 e 132-59 c.p.) ha un fondamento diverso, legato alla risocializzazione, alla riparazione e alla cessazione dell'allarme sociale; in Spagna manca una previsione generale e la giurisprudenza ricorre alle attenuanti analoghe.

Nei sistemi ad azione penale discrezionale, diffusi in America Latina, la pena naturale opera, inoltre, come criterio per non esercitare l'azione: cosi in Colombia (art. 324 n. 18 c.p.p.), Bolivia (danno fisico o morale più grave della pena da infliggere), Peri (art. 2 § 1 lettera a c.p.p.), Repubblica Dominicana (art. 34.1 c.p.p.), Uruguay (art. 100.1.b c.p.p.), Argentina (art. 31 lettera c del codice di procedura penale federale), Cuba (legge n. 143/2021, art. 17 § 3 lettera *b)* ed Ecuador (art. 412 § 1 n. 2 COIP), dove l'art. 372 prevede anche, per i reati stradali colposi, che il giudice possa astenersi dalla pena o irrogare sanzioni non detentive. In Cile (art. 170 c.p.p.) la pena naturale rientra in una clausola generale di opportunità.

L'assenza di rilevanza giuridica della pena naturale nel nostro ordinamento, a parere della rimettente, integra profili di incostituzionalità che si atteggiano differentemente all'interno di più disposizioni codicistiche: l'art. 589, comma 1 c.p. e l'art. 131-*bis*, comma 2 del codice penale. Entrambe le disposizioni meritano censura rispetto ai parametri costituzionali della proporzionalità della pena, della sua finalità rieducativa e della sua umanità.

Il vizio dell'art. 589, comma 1 del codice penale

La questione principale ha ad oggetto l'art. 589, comma 1 c.p., norma applicabile nel giudizio, nei limiti e nei termini indicati in premessa. Il vizio non investe l'incriminazione né la misura della cornice edittale, ma il carattere vincolato della conseguenza sanzionatoria: collegando alla responsabilità l'applicazione della pena in ogni caso, la norma impedisce al giudice di astenersene anche quando nessuna delle funzioni della pena è più perseguibile. Ne derivano la violazione degli articoli 13 e 27, comma 1 e 3 Cost. (proporzionalità, finalità rieducativa e umanità della pena) e dell'art. 3 Cost. (irragionevolezza dell'obbligo di punire e disparità rispetto alle ipotesi in cui l'ordinamento esclude già la punibilità per colpa lieve, tra cui l'art. 590-*sexies*, comma 2 del codice penale come in appresso meglio precisato).

La questione subordinata riguarda l'art. 131-*bis*, comma 2 c.p., che offre oggi l'unica via per escludere la punibilità in questi casi e la preclude, tuttavia, in modo assoluto quando l'evento sia la morte, appalesandosi, poi, contrario alla Costituzione anche per ulteriori profili di irragionevolezza, intrinseca ed estrinseca che si andranno a dettagliare.

Il principio di proporzionalità della pena è ricavabile dagli articoli 3 e 27 Cost., da cui discende che la pena debba essere commisurata al disvalore del fatto commesso e alla colpevolezza dell'autore, e che una sanzione sproporzionata, perciò non necessaria, compromette la finalità rieducativa (si richiamano in proposito le sentenze n. 313 del 1990, n. 341 del 1994, n. 236 del 2016, n. 40 del 2019).

La proporzionalità, quindi, non attiene soltanto alla pena in astratto prevista dal legislatore, ma si rivolge soprattutto alla pena che il giudice è concretamente chiamato ad irrogare, non potendosi risolvere in una sanzione eccedente rispetto alla gravità del fatto e a quanto necessario per perseguire gli scopi cui la risposta punitiva è preordinata.

Gli automatismi che impediscono al giudice di tener conto delle peculiarità del caso concreto sono in tensione, poi, con il principio di individualizzazione della pena (*cfr.* sentenza n. 222 del 2018) e se è vero che il legislatore gode di ampia discrezionalità, è, del pari, vero ch'esso incontra il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte (*cfr.* sentenza n. 48 del 2024, punto 2.2.1).

Detto principio intercetta, altresì, l'art. 13 Cost. laddove la libertà personale, si ritiene, può essere compressa soltanto se necessario e in misura proporzionata.

Secondo l'impostazione dottrinale più rigorosa il sindacato si articola in passaggi — diritto fondamentale inciso, fine legittimo, idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto — da verificare anche rispetto alla natura e alla tipologia della sanzione. Il diritto inciso è evidentemente la libertà personale, e nessuno dei fini legittimi della pena è raggiungibile, in questa classe di casi, con l'irrogazione di una pena che si rivela non necessaria, inidonea e sproporzionata, come ci si accinge ad esporre di seguito.

Proporzionalità e umanità della pena - divieto di duplicazione della sanzione

L'afflizione prodotta dal fatto sulla madre, di natura morale e di intensità estrema, è già in atto e non è realisticamente eguagliabile dalla pena edittale. Una pena aggiuntiva si risolverebbe in una duplicazione della sanzione per il medesimo fatto, e si porrebbe in tensione con il senso di umanità cui deve conformarsi ogni pena *ex* art. 27, comma 3 Cost. (S'aggiunga che dal momento in cui la stessa ha cominciato ad espiare la propria pena naturale, coincidente con il *tempus commissi delicti*, ad oggi, che continua ad espiarla, è già decorso un tempo pari a circa la metà del massimo edittale previsto per il reato ascrittole, corrispondente a un *quantum* che, valutati tutti i criteri oggettivi e soggettivi di cui all'art. 133 del codice penale non potrebbe mai esserle congruamente comminato).

Quanto all'art. 27, comma 1 Cost., la colpevolezza è presupposto della responsabilità penale personale (*cfr.* sentenze n. 364 e n. 1085 del 1988) ed è, altresì, termine di riferimento della risposta sanzionatoria, secondo i principi di proporzionalità sopra richiamati: una pena detentiva obbligatoria per una colpa assai contenuta, a carico di chi ha già subito una sofferenza di tale gravità, risulta sproporzionata rispetto alla colpevolezza.

Finalità della pena (non rieducativa - non general preventiva - non special preventiva)

L'art. 27, terzo comma, Cost., nel prescrivere che le pene tendano alla rieducazione del condannato, attribuisce alla finalità rieducativa valore di principio costituzionale vincolante e di limite all'esercizio della potestà punitiva. Tale finalità non costituisce una funzione meramente accessoria della sanzione, né un obiettivo circoscritto al trattamento penitenziario, ma ne caratterizza la stessa legittimazione costituzionale. La rieducazione deve essere intesa come promozione della responsabilizzazione e del reinserimento sociale della persona, nel rispetto della sua dignità e libertà, e non come imposizione coercitiva di un'adesione interiore a determinati convincimenti morali.

Come chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 313 del 1990, la finalità rieducativa accompagna la pena dalla sua previsione astratta sino alla concreta esecuzione ed estinzione. Il precetto costituzionale vincola, pertanto, il legislatore nella definizione del trattamento sanzionatorio, il giudice nella sua commisurazione e gli organi dell'esecuzione nell'adeguamento del percorso trattamentale. Non è dunque sufficiente che una risposta punitiva inadeguata nella sua configurazione legislativa sia successivamente accompagnata da interventi rivolti al recupero del condannato.

La funzione rieducativa si connette, inoltre, ai principi di proporzionalità e di individualizzazione della pena, desumibili dagli articoli 3 e 27 Cost. La possibilità di un effettivo percorso di responsabilizzazione presuppone una sanzione ragionevolmente commisurata alla gravità del fatto e alla colpevolezza dell'autore: una pena manifestamente eccessiva, suscettibile di essere percepita come ingiusta, può compromettere sin dall'origine tale percorso. Nella medesima prospettiva, la disciplina sanzionatoria deve consentire di apprezzare le peculiarità della vicenda e della persona, evitando automatismi che impediscano, senza adeguata giustificazione, l'adattamento della risposta punitiva al caso concreto.

La finalità rieducativa non esaurisce le funzioni della pena, ma non può essere integralmente sacrificata rispetto alle esigenze di prevenzione generale, di difesa sociale o di retribuzione.

Ciò premesso in termini generali, preme evidenziare che nell'ipotesi che muove le censure in questa sede, non si ravvisa alcuna finalità della pena concretamente perseguibile.

Quanto alla retribuzione, la sofferenza già patita esaurisce ogni esigenza di corrispettivo.

Quanto alla prevenzione generale, la colpa contenuta e incosciente, non è sensibile alla minaccia della pena; il messaggio di disvalore resta affidato all'incriminazione e all'affermazione di responsabilità, che la pronuncia richiesta lascia intatte, e viene meno soltanto la sanzione superflua. La stessa Corte ha osservato che è arduo attribuire una speciale pericolosità all'autore di una condotta meramente colposa (*cfr.* sentenza n. 3 del 2023, richiamata dalla n. 5 del 2026, punto 5.1.1).

Del resto è altrettanto evidente che gli effetti del reato sono in grado di esercitare una deterrenza maggiore di quella che qualsiasi pena potrà mai esercitare e nessun consociato avvertirebbe in queste ipotesi l'ingiustizia della non punizione, né potrebbe essere portato a non conformare la propria condotta a quanto richiesto dall'ordinamento sul presupposto che, comunque, sarebbe poi semplice sfuggire alla pena, atteso che la conseguenza della violazione delle regole cautelari, la sofferenza per la morte del congiunto, è ben più grave della pena positiva.

Quanto alla prevenzione speciale, l'imputata è incensurata, nulla è emerso su precedenti condotte negligenti e il rischio di reiterazione è escluso dalla natura stessa dell'evento.

Quanto alla rieducazione, non vi è all'evidenza alcuno o alcunché da rieducare, e una pena inflitta a una persona in tale condizione si risolve in un'afflizione fine a sé stessa, che rischia di aggravarne ulteriormente la prostrazione. L'assoluta ed evidente mancanza di una qualsiasi possibilità di concepire un percorso di rieducazione è sufficiente a dimostrare l'incompatibilità di qualunque pena irrogata con il principio rieducativo sancito dall'art. 27, comma 3 Cost., ciò anche alla stregua del principio affermato dalla stessa Corte costituzionale della «non sacrificabilità della funzione rieducativa sull'altare di ogni altra, pur legittima funzione della pena» (Corte cost., n. 149 del 2018).

In assenza di ogni funzione, quindi, la pena fallisce già il vaglio di idoneità e di necessità; a maggior ragione, nel bilanciamento in senso stretto, il sacrificio della libertà personale, anche solo comminata e sospesa, non è compensato da alcun beneficio.

A quel punto, essa non sarebbe solo sproporzionata, ma prima ancora inumana, poiché frutto di un esercizio arbitrario ed inutile della potestà punitiva dello Stato, ponendosi, quindi, in netto contrasto non solo con l'art. 27, comma 3 della Costituzione, ma anche con l'art. 3 per l'irragionevolezza dell'irrogazione di una sanzione e con l'art. 13 Cost. per l'assenza di giustificazione della compressione della libertà personale.

In questa prospettiva, appare, quindi, viziato da incostituzionalità l'art. 589 codice penale e, segnatamente, nella parte in cui, prevedendo una pena minima di sei mesi di reclusione (compatibile, quindi, con un fatto che lo stesso legislatore ha previsto, in astratto, possa essere di modesta entità), non consente al giudice, accertata la responsabilità penale dell'imputato per detto reato, di non irrogare alcuna pena, qualora, per le gravi sofferenze patite dal reo, in conseguenza degli effetti del reato derivanti da un vincolo parentale e affettivo stretto con la vittima, e per la lievità del profilo di colpa ad egli rimproverabile, ove non si versi in ipotesi di colpa specifica, professionale o cosciente, l'inflizione di una qualsiasi pena, pur in misura minima (anche ulteriormente mitigata, eventualmente, dal riconoscimento di circostanze attenuanti), si dimostri eccessiva rispetto a quella già espiata e in atto in termini di sofferenza morale e, al contempo, inutile rispetto al perseguimento di qualsivoglia funzione ad essa assegnata, e non solo di quella rieducativa che non troverebbe alcuna dimora nella inflizione della (ulteriore) pena statale.

L'obbligo di punire come automatismo sanzionatorio

La norma censurata impone al giudice, accertata la responsabilità, anche a fronte di una pena naturale espiata e/o in atto di applicare comunque una pena: l'obbligo di punire opera come un automatismo, che sottrae al giudice ogni apprezzamento sull'*an* della sanzione e prescinde dal ricorrere, nel caso concreto, di una qualunque delle funzioni che la pena è chiamata a svolgere.

La Corte costituzionale ha più volte ritenuto illegittimi automatismi e presunzioni assolute che precludono al giudice la valutazione delle peculiarità del caso concreto: ha affermato che «previsioni sanzionatorie rigide non appaiono in linea con il "volto costituzionale" del sistema penale» e che l'individualizzazione della pena è «naturale attuazione e sviluppo di principi costituzionali» (sentenza n. 222 del 2018, punto 7.1, che richiama la sentenza n. 50 del 1980); ha ritenuto intrinsecamente irragionevole la revoca automatica della patente per omicidio e lesioni stradali colposi, nella parte in cui non consente al giudice di disporre una sanzione meno grave quando non ricorrono le aggravanti dello stato di ebbrezza o dell'alterazione da stupefacenti (sentenza n. 88 del 2019); ha sostituito con un dovere di valutazione caso per caso l'automatismo della sospensione dalla responsabilità genitoriale quale pena accessoria, censurandone la «cecità» rispetto all'evoluzione dei rapporti (sentenza n. 102 del 2020, punti 5.3.2 e 5.4); e ha da ultimo dichiarato

illegittimo il «rigido automatismo» che impone al giudice di applicare la pena accessoria, fondato su una «irragionevole presunzione assoluta» (sentenza n. 55 del 2025, punto 4.4).

Si tratta sì di sanzioni accessorie o amministrative e non della pena principale, ma la *ratio* è la medesima, e vale a maggior ragione per un obbligo di punire che sottrae al giudice la stessa valutazione sull'*an* della pena. La pronuncia richiesta ricalca la tecnica adottata in tali decisioni, che hanno sostituito l'obbligo con la possibilità o il dovere di valutazione del giudice (sentenze n. 102 del 2020, punto 5.4, e n. 55 del 2025).

Nello stesso senso la Corte ha ripetutamente censurato il divieto di prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata (art. 69, comma 4 c.p.), perché preclude al giudice un apprezzamento in concreto della gravità del fatto e impone, nei casi meno gravi, una pena manifestamente sproporzionata, in contrasto con la proporzionalità e con l'individualizzazione della pena (sentenze n. 141 del 2023, punto 3.2; n. 117 del 2025, punto 4.4; n. 72 del 2026, punti 10.2, 12 e 13).

Del resto, recentemente, la corte ha scalfito il dogma della riserva (di legge) punitiva, ammettendo la possibilità (*rectius*, il dovere) per il giudice di non dare applicazione alla fattispecie tipica laddove la pena da irrogare sia sproporzionata rispetto alla gravità del fatto contestato, non potendosi ritenere che tale fatto refluisca nello schema tipico della norma incriminatrice.

In quell'occasione, in altri termini, anziché individuare un limite nella discrezionalità del legislatore nelle scelte sulla pena, la Consulta suggerisce al giudice penale una possibile e doverosa via per evitare, a quadro normativo invariato, l'irrogazione di una pena sproporzionata.

Una presunzione assoluta, per cui la pena sarebbe sempre necessaria una volta accertata la responsabilità, può reggere solo se corrisponde a un dato di esperienza generalizzato, e non regge quando, per effetto del fatto stesso, ogni funzione della pena è venuta meno.

Non si chiede, dunque, di introdurre la pena naturale come istituto, né di operare una scelta di politica criminale, ma di rimuovere la rigidità di un obbligo di punire che, in una classe circoscritta di casi, risulta privo di qualunque giustificazione, restituendo al giudice un apprezzamento che l'ordinamento gli riserva in altre sedi.

Né può opporsi la tutela del bene vita (art. 2 Cost.). Il Tribunale ritiene che la pronuncia richiesta la lasci impregiudicata: l'incriminazione, l'accertamento del fatto e l'affermazione di responsabilità restano integri, e viene meno soltanto l'obbligo di infliggere una sanzione che, nel caso di colpa contenuta e a fronte di una pena naturale accertata, non appare idonea a servire alla tutela del bene, per le ragioni già esposte in tema di funzioni della pena. D'altra parte, lo stesso legislatore non tratta la morte colposa come soglia assoluta di gravità: la cornice edittale dell'art. 589, comma 1 del codice penale prevede un minimo di sei mesi di reclusione e, per il medesimo evento, come meglio si vedrà *infra*, è esclusa la punibilità dell'esercente la professione sanitaria in caso di imperizia lieve (art. 590-*sexies*, comma 2 c.p.).

Il rilievo convenzionale

Senza invocare l'art. 117, comma 1 Cost. come parametro autonomo, si ritiene di poter fare pertinente riferimento anche ai principi affermati dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali a conferma di una lettura degli articoli 3, 13 e 27 Cost. in armonia con le garanzie della Convenzione (sentenze n. 348 e n. 349 del 2007).

La giurisprudenza di Strasburgo sembra convergere con quanto sopra esposto quantomeno su tre punti. Primo, una pena grossolanamente sproporzionata può integrare un trattamento contrario all'art. 3 CEDU, sia pure soltanto in casi rari e unici (Grande Chambre, Vinter e altri contro Regno Unito, 9 luglio 2013, § 102).

Secondo, la privazione della libertà personale deve poggiare su legittime ragioni penologiche (punizione, deterrenza, protezione della collettività, riabilitazione), il cui peso reciproco può mutare nel tempo (*ibid*., § 111): quando nessuna di esse può dirsi sussistente, la pena si riduce a mera retribuzione.

Terzo, il margine di apprezzamento lasciato agli Stati nella scelta delle sanzioni incontra il limite della proporzione con la gravità del fatto e con la colpevolezza dell'autore. A quanto consta al Tribunale, la Corte europea dei diritti dell'uomo non ha esaminato specificamente la pena naturale, e non si sostiene che sia integrato il superamento del limite, particolarmente elevato, dell'art. 3 CEDU, tuttavia, il principio convenzionale conferma che una pena che non assolva alcuna funzione e sia slegata dalla colpevolezza è incompatibile con la dignità della persona, ed è perciò coerente con il vaglio svolto sulla base degli articoli 3, 13 e 27 Cost.

Irragionevolezza intrinseca dell'art. 131-bis*, comma 2 del codice penale*

La questione investe la clausola che esclude in modo assoluto ed automatico la particolare tenuità quando dalla condotta derivi, come conseguenza non voluta, la morte di una persona, nella parte in cui si applica ai delitti colposi in cui il grado della colpa sia contenuto e non si versi in ipotesi di colpa specifica, professionale o cosciente.

La Corte, è noto, riconosce al legislatore ampia discrezionalità nel definire l'ambito della causa di non punibilità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza (sentenze n. 156 del 2020 e n. 207 del 2017, richiamate dalla n. 5 del 2026, punto 5.3).

Ebbene, ritiene il Tribunale rimettente che il limite della manifesta irragionevolezza sia qui superato.

La clausola, in primo luogo, equipara situazioni profondamente diverse. Essa riunisce sotto la medesima preclusione assoluta la morte (o le lesioni gravissime) quale conseguenza non voluta di un altro delitto, nella quale l'evento si innesta su una condotta dolosa (artt. 584 e 586 c.p.), e l'omicidio colposo, nel quale non vi è alcun delitto doloso di base e la colpevolezza può essere anche minima, come nel caso di una colpa generica, incosciente e di grado contenuto. Trattare allo stesso modo ipotesi così distanti per disvalore della condotta e per colpevolezza è manifestamente irragionevole (art. 3 Cost.) e si pone in tensione con il principio di colpevolezza (art. 27, comma 1 Cost.), perché fa dipendere il trattamento dall'evento, a prescindere dal grado della colpa. La stessa Corte, come già sopra ribadito, ha osservato come possa essere arduo attribuire una speciale pericolosità all'autore di una condotta meramente colposa (sentenza n. 3 del 2023, richiamata dalla n. 5 del 2026, punto 5.1.1).

In secondo luogo, la clausola esclude la tenuità in ragione del solo evento, al quale viene, quindi, attribuita una gravità assoluta e assorbente, cui però corrisponde una cornice edittale collocata in una fascia medio-bassa e che, quindi, non riflette in termini oggettivi, scevri da connotati legati al comune sentire, quella gravità propriamente e tecnicamente detta: il minimo è limitato ad appena sei mesi di reclusione ed il massimo non oltre i cinque anni (pena ad esempio sovrapponibile al reato di resistenza a pubblico ufficiale).

Eppure, la cornice edittale è il criterio con cui il legislatore misura la gravità astratta del reato, ed è lo stesso criterio che la Corte adotta per comparare i delitti (sentenza n. 5 del 2026, punto 5.3).

Detta pena si attesta, inoltre, assai distante dal limite entro il quale può accedersi al beneficio (pari al quadruplo di quel tempo) che, a sua volta, non incontra neppure limiti nel massimo: lo stesso legislatore che ammette alla tenuità reati puniti molto più severamente la esclude, per la sola presenza dell'evento, per un reato punito assai meno.

Chi scrive sa bene che può facilmente obiettarsi che il 131-*bis* del codice penale tra le sue componenti preveda espressamente l'esiguità del danno e che nell'omicidio colposo il danno in rilievo è quello della morte, tuttavia, la gravità, anche di un evento come la morte, non dovrebbe essere radicata in modo assoluto in ragione della sua specie, ma dovrebbe restare suscettibile di apprezzamento che, a ben vedere, ben può attestarsi in modo diverso ove segua a condotta colposa e dunque non voluta, specie se la colpa è di grado assai contenuto, e a fronte di tutte le conseguenze connesse che possono incidervi, *in primis* il danno parimenti arrecatosi dall'agente, in forza della medesima condotta, anch'esso non voluto, che concorre a valutare la reale entità del danno complessivamente derivato e la gravità del fatto, verificando quel che resta meritevole di sanzione.

La clausola che prevede l'ostatività all'applicazione del 131-*bis* c.p. al fatto da cui derivi quale conseguenza non voluta la morte della persona è, pertanto, una presunzione assoluta che sottrae al giudice la valutazione di modalità della condotta, grado della colpa, condotta susseguente, eventuale pena naturale patita dall'agente, nonché del danno stesso in rapporto agli altri citati elementi che potrebbero assumere ampiezza assorbente, nei casi in cui la loro valorizzazione in punto di dosimetria della pena non sarebbe risolutiva conducendo comunque ad una pena sproporzionata e non meritevole di essere irrogata anche ove contenuta nel minimo edittale.

Ebbene, una presunzione assoluta può reggere solo se corrisponde a un dato di esperienza generalizzato, e non regge nel caso della colpa contenuta, dove l'esperienza dimostra il contrario.

Del resto, la presunzione assoluta di gravità legata all'evento morte non corrisponde a un dato che il sistema assuma in via generale: lo stesso legislatore riconosce, per il medesimo delitto di omicidio colposo, rilievo non punitivo al grado lieve della colpa, escludendo la punibilità dell'esercente la professione sanitaria per imperizia lieve (art. 590-*sexies*, comma 2 c.p.), come meglio si dirà in tema di *tertia comparationis*. Ne risulta che l'automatismo del comma 2 dell'art. 131-*bis* c.p. non poggia su una massima di esperienza generalizzabile, ma su una scelta che il sistema stesso smentisce quando ritiene la pena non necessaria in presenza di una colpa lieve.

Valgono anche per la clausola in esame le considerazioni sopra svolte in ordine alla tutela del bene vita (art. 2 Cost.).

Né rileva in senso contrario che, secondo quanto emerge dai lavori parlamentari, la clausola sia stata voluta anche per escludere l'omicidio colposo: l'intento del legislatore, per quanto chiaro, non sottrae al sindacato di manifesta irragionevolezza una preclusione assoluta, indifferente al grado della colpa.

L'automatismo è, poi, in definitiva, in tensione con il principio di individualizzazione della pena (art. 27, comma 3 Cost.) e con l'art. 3 Cost.

Ma vi è di più. La presunzione assoluta di gravità legata all'evento è in contrasto con l'evoluzione dell'istituto. Come attenta dottrina non ha mancato di osservare, il giudizio di particolare tenuità, nato come valutazione analitica dei singoli elementi oggettivi del fatto (modalità della condotta ed esiguità del danno o del pericolo), si è nel tempo atteggiato in termini sintetici e unitari: l'esiguità del danno è uno degli elementi e può essere compensata dagli altri, sicché la tenuità può essere riconosciuta anche quando uno solo degli elementi valorizzati sia tale da prevalere sull'eventuale assenza di esiguità del danno. Il rinvio ai criteri dell'art. 133, comma 1 del codice penale e, dopo il decreto legislativo n. 150/2022, l'espresso riferimento alla condotta susseguente al reato (che è uno degli indici dell'art. 133, comma 2, n. 3 c.p.) hanno aperto il giudizio a indici di tipo personologico, propri della commisurazione della pena, tra i quali la capacità a delinquere, su cui incide la pena naturale, nella misura in cui sia idonea a ridurre il rischio di ricaduta nel reato. Medesima dottrina ha, inoltre, condivisibilmente sostenuto che la «condotta susseguente» non coincide soltanto con la condotta riparatoria volontaria: il termine può designare anche il modo di vivere dell'agente dopo il fatto e la sofferenza che ne consegue, dunque la «condotta di vita», dove per condotta ben può intendersi anche l'atto positivo del soffrire ovvero l'atto passivo di sopportare dolore.

Ciò al solo fine di affermare che nella struttura attuale dell'istituto, la pena naturale pare valutabile come elemento del giudizio unitario di tenuità.

La preclusione di cui al comma 2, invece, mantiene per l'evento morte un automatismo di tipo oggettivistico, proprio del modello originario ormai superato, che presume l'assenza di esiguità del danno e ne fa derivare in ogni caso l'inapplicabilità dell'istituto, senza consentire al giudice di valutare il fatto nel suo complesso alla luce degli altri indici.

Simile presunzione, pertanto, si ritiene incoerente con la logica attuale della causa di non punibilità che, come s'è visto, è un giudizio unitario e individualizzato, e impedisce di considerare proprio quegli elementi (grado della colpa, vincolo con la vittima, sofferenza già patita, capacità a delinquere) che, nel caso di un evento così doloroso per l'agente, hanno più rilievo. Si risolve, così, in una presunzione assoluta di gravità, non fondata, come già osservato, su una massima di esperienza generalizzabile, in contrasto con gli articoli 3 e 27, comma 1 e 3 Cost.

L'incoerenza della clausola raggiunge, poi, il suo massimo quando la morte colposa è quella di un prossimo congiunto dell'agente, legato a lui da un vincolo affettivo di particolare intensità, e l'agente ha già subito, a causa del fatto, una sofferenza atroce. In tali casi il medesimo evento che la clausola assume come indice assoluto di gravità, e per questo sottrae alla valutazione di tenuità, è anche la fonte della pena naturale, la quale, nel giudizio complessivo e unitario che l'istituto oggi richiede, va computata: essa incide sul danno complessivamente derivato dalla condotta, sulla condotta susseguente e sulla capacità a delinquere, e dunque su ciò che del fatto resta meritevole di sanzione.

La norma ricollega, così, ad un unico evento due effetti opposti, e consente al primo, la gravità presunta in modo assoluto, di precludere la considerazione del secondo, la sofferenza che di quell'evento è la conseguenza più diretta per l'autore.

S'aggiunga che in tali casi ricorre la peculiarità della sovrapponibilità in capovalla medesima persona della qualità di imputato e di soggetto danneggiato dal reato con l'evidente conseguenza che il soggetto che sconta la pena naturale è il soggetto che subisce il danno da perdita del congiunto, danno che si vuole ostativo alla non punibilità.

Il vizio, quindi, in prima battuta, dipende dalla contraddizione interna alla stessa clausola, che per presumere la gravità dell'evento esclude dal giudizio proprio l'elemento che, nei casi più dolorosi per l'agente, più ne ridimensiona la gravità complessiva. Tanto più forte è il legame con la vittima e tanto più grave la sofferenza, tanto meno la presunzione è sostenibile; ed è per questo che la questione è proposta, in via ulteriormente gradata, anche nelle versioni più circoscritte di cui alle lettere *b)* e *c)*.

Irragionevolezza estrinseca: i tertia comparationis

La sentenza n. 5 del 2026 (punto 5.3, che richiama la n. 172 del 2025) ha affermato che è manifestamente irragionevole ammettere la tenuità per il reato più grave ed escluderla per il meno grave, assumendo proprio la cornice edittale come criterio di comparazione.

Il *tertium comparationis* non è qui un requisito indefettibile del vaglio, ma un rafforzamento argomentativo del giudizio intrinseco di irragionevolezza che si è inteso già svolgere sopra: il confronto con le fattispecie seguenti lo conferma, e a parere della rimettente, è rilevante nel caso concreto.

Invero, sono ammessi all'applicazione dell'art. 131-*bis*, pur essendo reati colposi di evento puniti più severamente dell'omicidio colposo o aventi oggettività giuridica almeno pari: *i)* il disastro ambientale colposo (*ex* articoli 452-*quater* e *quinquies*, comma 1 c.p.), punito con la reclusione da un anno e otto mesi a dieci anni e connotato da eventi di offensività elevatissima, compresa l'offesa alla pubblica incolumità (sentenza n. 5 del 2026, punto 5.3); *ii)* i delitti colposi di danno di comune pericolo (*ex* art. 449 c.p.), che tutelano la vita e l'integrità fisica di una pluralità indeterminata di

persone, con pene detentive fino a cinque anni di reclusione (*ibid*.); *iii)* i delitti colposi contro la salute pubblica (*ex* art. 452 c.p.), compresi l'epidemia e l'avvelenamento di acque, che la Corte qualifica come gravissimi (*ibid*., punto 5.3).

Ne risulta un sistema in cui la tenuità è ammessa per il disastro, ma non per la morte colposa di un solo individuo anche quando la colpa sia lieve e l'offesa, nel complesso, di particolare tenuità.

Il confronto rileva nel caso concreto per tre ragioni: 1) una condotta colposa generica, di breve durata e di grado contenuto, come quella accertata, può essere giudicata di particolare tenuità se cagiona un evento disastroso di maggiore estensione e non se cagiona la morte di una sola persona; 2) l'esclusione non dipende dal disvalore dell'azione né dal grado della colpa, ma dall'esito, in parte affidato al caso. La medesima condotta (un allontanamento di circa dieci minuti, con affidamento ad altra adulta e al bagnino in servizio) che avesse avuto come esito una lesione grave, ma non gravissima della minore, soccorsa in tempo (*ex* art. 590 c.p.), consentirebbe al giudice la valutazione dell'art. 131-*bis* c.p., perché il comma 2 esclude la tenuità solo per la morte e per le lesioni gravissime. La differenza di trattamento dipende da un fattore che l'agente non governa, ed è in tensione con il principio di colpevolezza (*ex* art. 27, comma 1 Cost.); 3) nel caso di specie l'evento che la clausola assume come presupposto assoluto di gravità è lo stesso che ha colpito l'imputata nei suoi affetti più stretti, sicché la presunzione non tiene conto che, per l'autrice, l'offesa si è già risolta in una sofferenza accertata che esaurisce ogni residua esigenza di risposta penale.

Un ulteriore indice di irragionevolezza è offerto dal fatto che l'ordinamento, come anticipato, prevede già, per il medesimo delitto di omicidio colposo, una causa di non punibilità fondata sul grado lieve della colpa. L'art. 590-*sexies*, comma 2 del codice penale esclude la punibilità dell'esercente la professione sanitaria quando l'evento si sia verificato a causa di imperizia e siano state rispettate raccomandazioni adeguate al caso concreto; le Sezioni Unite (sentenza 21 dicembre 2017, dep. 22 febbraio 2018, n. 8770) ne hanno limitato l'ambito all'imperizia lieve nella fase esecutiva, l'hanno qualificata come causa di non punibilità e hanno osservato che estenderla alla colpa grave solleverebbe dubbi di disparità di trattamento rispetto a situazioni meno gravi.

Il Tribunale non ignora la specificità della *ratio* di tale norma, riferita alla serenità dell'attività sanitaria, né che essa non copre negligenza e imprudenza, e non la richiama come *tertium* omogeneo, ma per il solo rilievo che essa mostra che il sistema non assume l'evento morte come elemento incompatibile con una declaratoria di non punibilità fondata sul grado lieve della colpa, entro le specifiche condizioni dell'art. 590-*sexies*, comma 2 del codice penale. Tale disposizione non disciplina la particolare tenuità del fatto, ma conferma che, per il medesimo reato di cui all'art. 589 c.p., la morte non preclude in assoluto una scelta legislativa di non punibilità. Né sarebbe giustificato che ne fruisca il professionista, sul quale grava un dovere di diligenza accresciuto, mentre chi incorra in una colpa generica lieve non possa mai ottenere l'astensione dalla pena, neppure quando una pena naturale di eccezionale intensità la renderebbe sovrabbondante e inutile.

Il confronto con l'art. 590-*sexies*, comma 2 del codice penale vale anche, e anzi in via principale, per l'art. 589, comma 1 c.p., sul quale è formulata la questione principale: è questa la norma che punisce senza possibilità di astensione il delitto per il quale il legislatore ha già escluso la punibilità in caso di colpa lieve, sia pur entro i limiti soggettivi sopra precisati.

Il *tertium*, richiamato per il criterio, conferma che la pena obbligatoria non è una conseguenza necessaria del solo evento morte ed il vizio di irragionevolezza, in questi termini, è, dunque, dedotto e deducibile per entrambe le norme: in via diretta e principale per l'art. 589, comma 1 c.p.; per l'art. 131-*bis*, comma 2 del codice penale quale ulteriore preclusione, che si aggiunge ai vizi di proporzionalità già esposti.

Delimitazione della questione rispetto ai precedenti della Corte

Il Tribunale ha esaminato le pronunce della Corte costituzionale su temi contigui e ritiene che nessuna di esse precluda le questioni o ne determini l'inammissibilità, sì che la Corte non è chiamata a pronunciarsi nuovamente su questione già decisa.

Rispetto alla sentenza n. 48 del 2024

Con la sentenza n. 48 del 2024 la Corte ha deciso le questioni sollevate in tema di pena naturale con riferimento all'art. 529 del codice di procedura penale e le ha ritenute non fondate per l'eccessiva ampiezza del *petitum*, sotto tre aspetti, ciascuno sufficiente (punto 5).

La presente questione se ne distingue per le seguenti ragioni.

In primo luogo, la questione principale è delimitata sotto i tre aspetti in ragione dei quali la precedente era stata respinta: 1) alla sola colpa generica, incosciente e comune, di grado contenuto, e non a ogni specie di colpa (punto 5.1); 2) alla morte di un familiare del nucleo ristretto, con un vincolo accertato in concreto, e non a tutti i prossimi congiunti dell'art. 307, comma 4 del codice penale (punto 5.2); 3) a una causa di non punibilità in concreto, di natura sostanziale, riferita alla norma che comanda la pena, e non di improcedibilità (punto 5.3): è la sede e la natura che la stessa sentenza

aveva indicato come alternativa (punto 5.3.1) e che evita gli effetti propri della non procedibilità sul giudicato e sul casellario (sentenza n. 120 del 2019, richiamata dalla n. 48 del 2024, punto 5.3).

In proposito il Tribunale ritiene che la delimitazione alla colpa generica, incosciente e comune segua linee già tracciate dal sistema e risponda all'esigenza di circoscrivere la richiesta ai casi in cui il rimprovero è più tenue e la pena, alla luce della sofferenza patita, appare più chiaramente superflua, poiché non residua alcuna delle funzioni proprie della pena: la colpa specifica comporta l'inosservanza di una regola cautelare già positivizzata, il cui maggior disvalore il legislatore ha valorizzato, per determinate regole, con le ipotesi aggravate dell'art. 589, comma 2 del codice penale (prevenzione degli infortuni sul lavoro) e dell'art. 589-*bis* del codice penale (circolazione stradale); la colpa professionale presuppone un dovere di diligenza accresciuto e un più intenso affidamento sociale; la colpa cosciente, in cui l'agente si è rappresentato il rischio e ha confidato di evitarlo, è valorizzata come aggravante comune dall'art. 61, n. 3 del codice penale e appare meno facilmente assorbibile dalla pena naturale. Il Tribunale, infine, non ritiene che osti a questa impostazione l'art. 590-*sexies* c.p., che risponde alla *ratio* propria sopra indicata e non estende l'esenzione alla colpa professionale in generale.

In secondo luogo, la Corte ha escluso che l'esistenza di strumenti interni (art. 133 c.p., attenuanti generiche, pene sostitutive) renda inammissibile la questione, perché essa investe l'*an* e non il *quantum* della sanzione (punto 2.1.1); qui, inoltre, la pena naturale è stata accertata nel dibattimento e il giudice che solleva la questione è lo stesso che deve determinare la pena.

In terzo luogo, la pronuncia di rigetto non ha dichiarato che l'applicazione della pena sia costituzionalmente indifferente nelle ipotesi più circoscritte, e la riproposizione di una questione con *petitum* diverso e delimitato non pare incontrare preclusioni.

La soluzione richiesta e i punti di riferimento già presenti nel sistema

La soluzione richiesta non implica la creazione di un istituto nuovo, né una scelta tra più opzioni discrezionali, perché esistono nell'ordinamento modelli già disponibili ai quali la pronuncia può essere ancorata.

Il perdono giudiziale (art. 169 c.p.), pur previsto per i soli minori, conosce la rinuncia del giudice alla pena dopo l'accertamento della responsabilità, sulla base di una valutazione in concreto;

l'art. 131-*bis* del codice penale affida al giudice la valutazione in concreto della non punibilità secondo i criteri dell'art. 133 c.p.;

gli articoli 384 e 649 del codice penale attribuiscono rilievo, ai fini della non punibilità, al legame con un prossimo congiunto;

lo stesso delitto di omicidio colposo conosce già una causa di non punibilità agganciata al grado lieve della colpa (art. 590-*sexies*, comma 2 c.p.), sicché il criterio indicato sub *a)* non è estraneo al sistema.

La Corte ha, del resto, già colmato lacune di proporzionalità con pronunce additive ancorate a regole esistenti, come la riduzione non eccedente un terzo di cui all'art. 65, comma 1, n. 3 del codice penale (sentenze n. 120 del 2023 e n. 86 del 2024), qui richiamate solo per la tecnica e non per l'esito, posto che il rimedio non è una pena ridotta, ma l'astensione dalla pena.

Il richiamo all'art. 590-*sexies* c.p. è, come già precisato, limitato al criterio, ossia il grado lieve della colpa, che è quello indicato *sub a)*, e non all'ambito soggettivo. Che il legislatore abbia limitato l'esenzione ai sanitari non rende discrezionale la soluzione richiesta, perché i criteri su cui essa si fonda, il grado lieve della colpa e il legame con un prossimo congiunto, sono già valorizzati dal legislatore, rispettivamente nell'art. 590-*sexies* e negli articoli 384 e 649 del codice penale. Le condizioni indicate, del resto, non danno vita a un istituto nuovo, ma combinano in una fattispecie di astensione dalla pena tre criteri: i primi due, il grado della colpa e il legame con un prossimo congiunto, già noti al sistema; il terzo, la sofferenza già patita dall'agente, è il presupposto stesso della questione, che la pronuncia richiesta si limita a rendere rilevante nell'ambito di una tecnica, quella dell'astensione dalla pena, già conosciuta dall'ordinamento.

L'astensione dalla pena a condizioni predeterminate e verificabili dal giudice si colloca, quindi, nel solco di tali modelli e corrisponde all'alternativa evocata dalla stessa sentenza n. 48 del 2024 (punto 5.3.1): è, dunque, una soluzione che appare costituzionalmente adeguata, già presente nel sistema, e non l'espressione di una scelta discrezionale (sentenza n. 222 del 2018, punto 8.1, secondo cui non occorre un'unica soluzione costituzionalmente vincolata, essendo sufficienti «precisi punti di riferimento, già rinvenibili nel sistema legislativo»; v. anche la sentenza n. 236 del 2016).

I parametri rimessi all'apprezzamento del giudice (grado della colpa, vincolo, gravità della sofferenza) sono, infine, clausole di fatto, accertabili con gli strumenti ordinari del processo e del tipo già conosciuto dal sistema, come i criteri dell'art. 133 del codice penale e le valutazioni richieste per la particolare tenuità del fatto, e non costituiscono una delega in bianco: la loro applicazione resta soggetta al controllo di motivazione e di impugnazione proprio di ogni decisione giudiziale.

La questione subordinata e i precedenti sull'art. 131-*bis* del codice penale

La Corte ha già sindacato le esclusioni dell'art. 131-*bis* c.p.: con le sentenze n. 172 del 2025 (artt. 336 e 337 c.p.), n. 5 del 2026 (incendio boschivo colposo) e n. 44 del 2026 (tentativo dell'art. 629 c.p.) ha dichiarato illegittime altrettante ipotesi di esclusione della tenuità elencate nel comma 3, ripristinando, nella parte caducata, la valutazione in concreto del comma 1.

La presente questione chiede la medesima pronuncia per un'ipotesi del comma 2.

La clausola della morte non è mai stata scrutinata: nella sentenza n. 5 del 2026 essa è richiamata (punti 5.2.1 e 5.3) come dato normativo, per escludere che la sola natura colposa dell'incendio potesse giustificare il giudizio di irragionevolezza, e non vi è alcuna ratio *decidendi* sulla sua ragionevolezza, né un precedente di rigetto.

Non ricorre, inoltre, il difetto di rilevanza che ha determinato in quella sentenza l'inammissibilità della censura di sproporzione della pena (punto 4): in quel giudizio il giudice dell'udienza preliminare non doveva determinare la pena, mentre qui procede il giudice del dibattimento, che in caso di condanna dovrà determinarla.

La questione subordinata è condizionata all'esito della principale, secondo una tecnica ordinaria nel giudizio incidentale.

Si chiede, quindi, una pronuncia della stessa natura di quella adottata nella sentenza n. 5 del 2026: la clausola cadrebbe nella parte in cui, nei delitti colposi con colpa contenuta e non specifica, professionale o cosciente, esclude in modo assoluto la tenuità anziché consentire la valutazione concreta. In questo senso la pronuncia non verrebbe a creare scelte discrezionali, perché ripristina la regola generale del comma I e il giudizio complessivo descritto dalle Sezioni Unite.

In via ulteriormente gradata, ove la Corte ritenga eccessiva la latitudine della richiesta, la questione è limitata al caso in cui la morte sia quella di un ascendente, un discendente o del coniuge o della parte dell'unione civile dell'agente: è l'ipotesi in cui l'esclusione automatica è meno giustificabile, perché la ragione di rigore penale si scontra con il fatto che l'evento ha colpito l'autore nei suoi affetti più stretti.

In via ancora ulteriormente gradata, la questione è limitata al caso in cui, oltre alla morte di un familiare del nucleo ristretto con cui sussista un accertato vincolo affettivo particolarmente pregnante desumibile dall'attualità di rapporti e frequentazione e dall'abituale condivisione di momenti di vita, ricorra la pena naturale, che è l'ipotesi in cui l'esclusione automatica si scontra, nel modo più evidente, con l'inutilità di ogni risposta penale.

Le tre richieste, si precisa, non costituiscono soluzioni alternative, ma soglie progressive della medesima censura.

Insufficienza degli strumenti interni al sistema

Il Tribunale ha considerato se la sproporzione denunciata possa essere superata con gli strumenti già a disposizione del giudice, e ha dovuto concludere in senso negativo.

Le attenuanti generiche, l'art. 133 del codice penale e le pene sostitutive incidono sulla quantità e sulla qualità della pena e non sul suo *an*: a fronte di una pena minima di sei mesi di reclusione, il Tribunale ritiene che qualunque pena, anche ridotta al minimo e sostituita, sarebbe sproporzionata e inutile.

Come discende dalle pronunce della Corte in materia di estorsione e rapina, già richiamate per la tecnica e qui valorizzate per la sola *ratio* che le accomuna, il giudice non può essere costretto a irrogare una pena sproporzionata (sentenze n. 120 del 2023, punti 5 e 7.6, e n. 86 del 2024, punti 5.2 e 5.8).

Ebbene, quei casi riguardavano all'evidenza il *quantum*, qui, invece, la sproporzione investe l'*an*: poiché la pena naturale già sofferta è *ex se* pienamente afflittiva, ogni pena, anche minima o sostituita, sarebbe sovrabbondante, e perciò sproporzionata e inutile; sicché non un'attenuante, ma la facoltà di non punire è la sola soluzione adeguata.

La sospensione condizionale, poi, non elimina la condanna: anche ove la pena fosse sospesa, resterebbero l'affermazione di responsabilità con la qualifica di condannata, l'iscrizione della condanna e gli effetti penali ed extra-penali che ne derivano, e la sospensione è inoltre un beneficio concedibile per un numero limitato di volte (quest'ultima osservazione già svolta dal Tribunale di Firenze nel giudizio deciso dalla sentenza n. 48 del 2024, punto 1.2 del Ritenuto in fatto).

L'art. 131-*bis* del codice penale non è applicabile, proprio per effetto della clausola censurata, in presenza dell'evento morte.

Né è praticabile la messa alla prova, non ammessa per l'omicidio colposo, non richiesta dall'imputata e comunque ormai preclusa dal termine fissato dall'art. 464-*bis* c.p.p.

La pena naturale, infine, non ha oggi collocazione nel sistema: non figura tra i criteri dell'art. 133 c.p., e il legislatore non ne ha fatto una causa di non punibilità.

Gli strumenti esistenti permettono, al più, di attenuare una pena che il Tribunale, però, ritiene non dovuta in quanto sproporzionata in qualunque misura venisse determinata, e per questo non può essere evitato il ricorso al giudice delle leggi.

Non risulta, infine, possibile un'interpretazione costituzionalmente conforme né dell'art. 589 c.p., posto che accertata la responsabilità per il fatto criminalizzato da detta norma consegue l'applicazione di una pena obbligatoria e l'ordinamento non offre al giudice alcun mezzo per astenersi dall'irrogarla in ragione della sofferenza già patita dall'agente (leggere la pena naturale come causa di non punibilità implicita significherebbe creare una disposizione che nel testo manca, e anche il Tribunale rimettente nel giudizio deciso dalla sentenza n. 48 del 2024 aveva ritenuto impraticabile un'interpretazione adeguatrice), né dell'art. 131-*bis*, comma 2 c.p., sia pur in altre sedi evocata, non essendovi nell'indicata disposizione di legge alcun adeguato riferimento che autorizzi un'interpretazione diversa da quella testuale, che è di chiara e insuperabile intellegibilità. Il principio di proporzionalità può orientare l'interpretazione, ma solo entro il tenore letterale del testo; infatti, l'inciso di cui all'art. 131-*bis*, comma 2 del codice penale «la condotta ha cagionato o da essa sono derivate quali conseguenze non volute la morte o le lesioni gravissime di una persona» non può evidentemente ritenersi limitato, in via esclusiva, alla preterintenzione di cui all'art. 584 del codice penale e alla fattispecie di cui all'art. 586 c.p., morte o lesioni quali conseguenze di altro delitto, atteso che tanto dette ipotesi quanto l'omicidio colposo o le lesioni gravissime colpose sono tutte parimenti connotate dalla non-volizione dell'evento, e la Corte costituzionale ha del resto riferito la clausola a tutti i delitti di omicidio colposo (sentenza n. 5 del 2026, punto 5.3).

Interpretare l'inciso sopra richiamato escludendovi quei reati colposi, dunque, non rientra tra i vari significati che la norma è suscettibile di assumere, ostando pertanto un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Il limite della riserva punitiva alla luce della sentenza n. 113 del 2025

Il *petitum* non invade la potestà punitiva riservata al legislatore, la cui discrezionalità, come ribadito dalla Corte con la sentenza n. 113 del 2025, non è assoluta. Dalla pronuncia, resa in riferimento a una comminatoria edittale a minimo elevato, si desumono tre principi.

Anzitutto, il legislatore «gode di ampia discrezionalità nella selezione delle condotte punibili», ma solo «entro il limite generale del principio di proporzionalità», il cui rispetto è oggetto di «un controllo specialmente attento da parte di questa Corte», in ragione della «necessaria incidenza delle scelte di criminalizzazione sulla libertà personale» (punto 4.1): la riserva punitiva non sottrae la scelta sanzionatoria al sindacato.

In secondo luogo, la proporzionalità opera «non solo come standard di legittimità costituzionale delle leggi penali, ma anche come criterio che orienta la loro interpretazione e la loro applicazione a opera del giudice comune» (punto 4), onde la reazione sanzionatoria non deve risultare eccessiva rispetto alla «concreta gravità oggettiva e soggettiva del fatto» (punto 4.1): il parametro si misura sul fatto concretamente commesso e può dirsi violato, nel caso singolo, anche da una cornice edittale legittima in astratto.

In terzo luogo, il giudice penale è tenuto a servirsi, nei limiti del testo, di tutti gli strumenti interpretativi, «ferma restando naturalmente la necessità di sollevare questione di legittimità costituzionale» quando il dato normativo non pennetta di raggiungere in via ermeneutica la conformità a Costituzione (punto 4.1).

La stessa sentenza ha escluso l'illegittimità dell'art. 630 del codice penale proprio perché il sistema offriva rimedi interpretativi: l'attenuante della lieve entità e la riqualificazione del fatto. Nel caso in esame, invece, nessuna delle due norme censurate ne offre alcuno. Quanto all'art. 589, comma 1 c.p., una volta accertata la colpa, la pena va, comunque, applicata, e gli strumenti di cui il giudice dispone (la valutazione dell'art. 133 c.p., le attenuanti, i benefici sospensivi e le pene sostitutive) consentono soltanto di modularne la misura, senza mai impedirne l'irrogazione; la sofferenza già patita dall'imputata non figura tra gli indici di commisurazione, né tra le cause che escludono la punibilità, e riconoscerle in via interpretativa tale efficacia equivarrebbe a introdurre una regola assente dal dato legislativo. Quanto all'art. 131-*bis*, comma 2 c.p., la preclusione per l'evento morte è formulata in termini espressi e non lascia margine a letture alternative: l'intento del legislatore, desumibile anche dai lavori parlamentari, è univoco, e la stessa Corte, si è già osservato, ne ha riferito la portata a tutte le ipotesi di omicidio colposo (sentenza n. 5 del 2026, punto 5.3), sicché nessun significato della disposizione consente di sottrarvi i reati colposi.

Né la proporzionalità, concepita come criterio di applicazione, può essere assicurata altrimenti. Nel caso concreto, a una colpa di grado contenuto si accompagna una sofferenza morale di eccezionale gravità, scaturita dal medesimo fatto, tuttora in corso e non commisurabile a nessuna pena edittale, la quale ha già soddisfatto in capo all'imputata ogni esigenza di corrispettivo e priva di senso, sul piano rieducativo e preventivo, una sanzione ulteriore. Il Tribunale ritiene che l'inflizione di una pena aggiuntiva comporterebbe un doppio patimento per un unico fatto, e una sproporzione in concreto che il giudice, tenuto ad applicare la pena e privo di ogni strumento per dare rilievo alla sofferenza patita, non è in grado di rimuovere. La pronuncia sollecitata, del resto, non fissa una nuova cornice né una diversa misura della pena: sopprime l'obbligo di infliggerla soltanto in una cerchia ristretta di ipotesi, riaffidando al giudice un apprezzamento in concreto secondo parametri già propri dell'ordinamento.

Ove, diversamente da quanto prospettato, si ritenga che la materia possa essere affrontata solo attraverso un intervento organico del legislatore, si auspica che la Corte voglia indirizzare un monito allo stesso, ovvero constati l'incostituzionalità della disciplina censurata con rinvio della trattazione a data fissa, per consentire al Parlamento di intervenire (secondo il modello di cui all'ordinanza n. 207 del 2018, seguita dalla sentenza n. 242 del 2019; ordinanza n. 132 del 2020, seguita dalla sentenza n. 150 del 2021; ordinanza n. 97 del 2021, seguita, dopo l'intervento del legislatore, dall'ordinanza n. 227 del 2022 di restituzione degli atti al giudice rimettente).

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 legge cost. n. 1/1948 e 23 ss. legge n. 87/1953.

solleva, con riferimento agli articoli 3, 13 e 27, comma 1 e 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 589, comma 1 del codice penale i) *nella parte in cui non prevede che il giudice, accertata la responsabilità dell'imputato si astenga dall'applicare la pena quando ricorrano congiuntamente le seguenti condizioni:* a) *il grado della colpa, valutato ai sensi dell'art. 133, comma 1, n. 3 del codice penale, sia contenuto e non si versi in ipotesi di colpa specifica, professionale o cosciente;* b) *l'evento sia la morte di un prossimo congiunto ai sensi dell'art. 307, comma 4, del codice penale limitatamente ad ascendenti, discendenti, coniuge o parte dell'unione civile, legato all'agente da un vincolo affettivo particolarmente pregnante, desumibile dall'attualità di rapporti e frequentazione e dall'abituale condivisione di momenti di vita,* c) *l'agente abbia patito o stia patendo, per effetto del fatto, una sofferenza morale di gravità eccezionale (pena naturale), accertata nel giudizio, tale da rendere l'applicazione della pena manifestamente inidonea a soddisfare qualunque funzione e, perciò, sproporzionata;*

nonché, in via gradata, per il caso in cui la questione sub i) *sia dichiarata inammissibile o non fondata, dell'art. 131-*bis*, comma 2 del codice penale* a) *nella parte in cui, nei delitti colposi in cui il grado della colpa sia contenuto in gravità e non si versi in ipotesi di colpa specifica, professionale o cosciente, esclude in modo assoluto ed automatico la particolare tenuità del fatto allorché dalla condotta sia derivata, quale conseguenza non voluta, la morte di una persona, anziché consentire al giudice la valutazione in concreto della sussistenza dei requisiti della particolare tenuità del fatto;* b) *in via ulteriormente gradata, nella medesima parte, limitatamente al caso in cui la morte sia quella di un ascendente, di un discendente o del coniuge o della parte dell'unione civile dell'agente;* c) *in via ancora ulteriormente gradata, nella medesima parte, limitatamente al caso in cui la morte sia quella di un ascendente, di un discendente o del coniuge o della parte dell'unione civile dell'agente — con cui sussista un accertato vincolo affettivo particolarmente pregnante desumibile dall'attualità di rapporti e frequentazione e dall'abituale condivisione di momenti di vita — e questi abbia patito, per effetto del fatto, una sofferenza morale di gravità eccezionale.*

Dispone la sospensione del giudizio, anche nei confronti di M. M. la cui posizione non è separata, e dei termini di prescrizione fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla Cancelleria affinché la presente ordinanza, letta in udienza, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Ai sensi dell'art. 52 del decreto legislativo n. 196/2003, si dispone che, in caso di riproduzione del presente provvedimento in qualsiasi forma, venga oscurata l'indicazione delle generalità e di altri dati identificativi riferibili alla persona offesa e agli imputati.

Bologna, 21 ottobre 2026

La Giudice: POLIFRONI

26C00238

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore* DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-047) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

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

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

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

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

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

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

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

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

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

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





€ 5,00

