METODO GIURIDICO

RIVISTA DI DIRITTO E GIURISPRUDENZA

Metodo Giuridico

Ius et Ratio



RACCOLTA TRIMESTRALE N. 2 — ANNO 1

Raccolta di Giurisprudenza e Dottrina

Luglio – Settembre 2026

IN QUESTO NUMERO

- Divisione di immobili abusivi e condizioni dell'azione (Cassazione Civile)
- Contratto nullo con la P.A. e arricchimento senza causa (Sezioni Unite Civili)
- Comporto del lavoratore disabile e accomodamenti ragionevoli (CGUE e Cassazione)
- Interrogatorio preventivo e cumulo soggettivo cautelare (Sezioni Unite Penali)
- Inerenza dei costi d'impresa, riforma sanzioni TUF e autotutela ex art. 21-nonies

www.metodogiuridico.it — Edizione Scientifica Trimestrale

ISSN 3103-7305

Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

Sommario della Raccolta

ANNO 1 — VOLUME N. 2 | LUGLIO – SETTEMBRE 2026 • ISSN 3103-7305

Nota Editoriale: La presente Raccolta Trimestrale riunisce i contributi scientifici, gli approfondimenti sistematici di dottrina e le note alle pronunce di legittimità, costituzionali, sovranazionali e amministrative di maggior rilievo pubblicati nel trimestre sulla rivista *Metodo Giuridico* (ISSN 3103-7305). I testi sono integrati e impaginati in formato A4 tipografico con apparato di note a piè di pagina per la consultazione professionale e l'archiviazione scientifica.

I. NOTE A SENTENZA

La divisione di immobili abusivi tra nullità e regolarità edilizia

Scioglimento della comunione, menzioni catastali e regolarità urbanistica come condizioni dell'azione nella sentenza n. 18005/2026 della Cassazione

Giovanni Ercole Moscarini — Avvocato del Foro di Roma

Contratto nullo con la P.A.: ammesso l'arricchimento senza causa

La nullità del contratto pubblico per difetto di forma scritta non preclude l'azione ex art. 2041 c.c.: le Sezioni Unite ammettono la tutela indennitaria della P.A. ed escludono l'utile d'impresa.

Bruno Taverniti — Avvocato del Foro di Roma — Direttore di Metodo Giuridico

Prescrizione dei buoni fruttiferi postali ed eterointegrazione

La Cassazione n. 19200/2026 sulla prescrizione dei titoli di risparmio postale e la rilevanza del foglio informativo

Attilio Taverniti — Responsabile Affari Legali di Confcommercio Piacenza

Comporto del lavoratore disabile e accomodamenti ragionevoli

La Sezione Lavoro della Cassazione (sentenza n. 23823/2026) recepisce la sentenza Pauni della CGUE sul bilanciamento tra comporto unico e misure di sostegno

Redazione di Metodo Giuridico

Interrogatorio preventivo: le Sezioni Unite sul cumulo soggettivo

La sentenza n. 28898/2026 esclude deroghe per attrazione e disciplina la deducibilità della nullità intermedia

Redazione di Metodo Giuridico

II. APPROFONDIMENTI GIURIDICI

Sindacato di antieconomicità e deducibilità dei costi d'impresa

La perimetrazione dell'inerenza qualitativa ex art. 109 TUIR, l'antieconomicità macroscopica e la disciplina dell'onere della prova ex art. 7 D.Lgs. 546/1992

Domitilla Sineo — Dottoressa commercialista, revisore dei conti e amministratrice di condominio

Riforma del sistema sanzionatorio del TUF: favor rei e impegni

La svolta del D.Lgs. 128/2026 tra retroattività della lex mitior, rimedi negoziali e accentramento delle tutele giurisdizionali

Carlo De Gennaro

Annullamento d'ufficio: decadenza del potere e tutela del privato

La disciplina dell'art. 21-nonies L. 241/1990 tra termine perentorio di dodici mesi, interesse pubblico concreto e risarcibilità dell'affidamento legittimo

Paola De Virgiliis

La sospensione condizionale ai percorsi di recupero dopo la L. 168

Limiti temporali di adempimento del condannato e divieto di revoca anticipata del beneficio nell'esegesi di legittimità

Federico Sciullo — Avvocato del Foro di Roma

Danno biologico, morale e responsabilità medica: le Tabelle di Milano 2026

Guida sistematica all'architettura del danno non patrimoniale, alla responsabilità sanitaria ex L. 24/2017, alla tutela dell'autodeterminazione ed alla liquidazione tabellare a punto variabile

Federico Palumbo — Avvocato del Foro di Roma

NOTA A SENTENZA

CONTRIBUTO N. 01

La divisione di immobili abusivi tra nullità e regolarità edilizia

Scioglimento della comunione, menzioni catastali e regolarità urbanistica come condizioni dell'azione nella sentenza n. 18005/2026 della Cassazione

Giovanni Ercole Moscarini — Avvocato del Foro di Roma

Aggiornato al 10 luglio 2026.

Abstract (Italiano)

L'analisi prende le mosse dalla recente pronuncia della Suprema Corte di Cassazione n. 18005/2026, la quale si inserisce nel solco delle restrizioni allo scioglimento giudiziale delle comunioni (ordinarie ed ereditarie) in presenza di manufatti abusivi o privi di idonea attestazione di conformità catastale. Il saggio indaga la qualificazione dei requisiti di regolarità edilizia e catastale quali vere e proprie condizioni dell'azione di divisione, analizzandone i riflessi in sede negoziale e processuale.

Abstract (English)

The analysis starts from the recent ruling of the Supreme Court of Cassation no. 18005/2026, which follows the restrictions on the judicial division of co-owned properties (ordinary and hereditary) in the presence of unauthorized buildings or in the absence of a proper declaration of cadastral compliance. The essay investigates the classification of building and cadastral regularity requirements as conditions for the division action, examining their procedural and transactional implications.

Punti Chiave dell'Analisi

- **CONDIZIONI DELL'AZIONE:** La regolarità edilizia e la conformità catastale degli immobili costituiscono condizioni dell'azione ex art. 713 c.c. sotto il profilo della possibilità giuridica, e sono rilevabili d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio.
- **ESTENSIONE ALLE PERTINENZE:** L'irregolarità urbanistica di manufatti accessori esterni (quali depositi e dispense) inficia la commerciabilità e la divisibilità dell'intero compendio immobiliare a cui sono legati da nesso pertinenziale.
- **NULLITÀ DELLO SCIOGLIMENTO:** Lo scioglimento della comunione ereditaria o ordinaria avente ad oggetto edifici abusivi è affetto da nullità assoluta ex art. 46 D.P.R. 380/2001 e art. 29 c. 1-bis L. 52/1985 in assenza delle menzioni prescritte.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

«In sede di scioglimento di una comunione, il giudice non può disporre la divisione di un fabbricato abusivo o di parti di esso in assenza della dichiarazione degli estremi della concessione edilizia o di atti equipollenti. La regolarità edilizia del fabbricato costituisce una condizione dell'azione ex art. 713 c.c., sotto il profilo della "possibilità giuridica"»

01. La divisione di immobili abusivi nella sentenza n. 18005/2026 della Cassazione

Il principio del favore ordinamentale per lo **scioglimento della comunione**, espresso dal diritto di ciascun condividente di chiedere la divisione ai sensi dell'**art. 713 c.c.**, deve oggi coordinarsi con la disciplina imperativa a tutela della **regolarità urbanistico-edilizia** e della trasparenza fiscale. La recente pronuncia della Cassazione Civile, Sezione II, n. 18005/2026[1] interviene in questo delicato punto di intersezione, stabilendo che le menzioni edilizie e le **dichiarazioni di conformità catastale** non possono ridursi a adempimenti puramente formali. Tali requisiti integrano veri e propri presupposti di **possibilità giuridica dell'oggetto** negoziale e processuale, condizionando la stessa divisibilità del compendio comune.

L'allineamento tra il regime della divisione contrattuale e quello dello scioglimento giudiziale risponde a una precisa esigenza di **coerenza sistematica dell'ordinamento**. La natura traslativa o comunque costitutiva del provvedimento di divisione impedisce che l'intervento del giudice possa sanare o

1. Cassazione Civile, Sezione II, Sentenza 4 giugno 2026, n. 18005 — La Suprema Corte stabilisce che le irregolarità edilizie relative a porzioni accessorie e pertinenze infiziano l'intero fabbricato e che i requisiti di regolarità edilizia e catastale integrano condizioni dell'azione ex art. 713 c.c. sotto il profilo della possibilità giuridica, rilevabili d'ufficio anche in Cassazione.

ignorare i **limiti inderogabili di ordine pubblico** posti a tutela del territorio. Non si potrebbe ammettere che una pronuncia giudiziale realizzi quell'effetto traslativo che la legge vieta alle parti nell'esercizio della loro autonomia negoziale. Si consolida un indirizzo ermeneutico che subordina la **divisibilità del compendio comune** alla sua previa e integrale regolarizzazione edilizia, superando le risalenti tesi che attribuivano alla divisione una funzione meramente dichiarativa o liquidativa dell'asse ereditario.

L'accertamento del titolo abilitativo e della **conformità catastale oggettiva** si configura per il giudicante come un potere-dovere da esercitare d'ufficio, prelimirare a qualsiasi valutazione sulla comoda divisibilità del bene. L'omissione di tale verifica si traduce in un vizio genetico della decisione, rilevabile finanche in sede di legittimità in quanto attinente a norme imperative di ordine pubblico. La stabilità dei trasferimenti immobiliari e la **tutela dell'affidamento dei condividenti** esigono che il vaglio sulla **liceità urbanistica delle porzioni** avvenga prima della redazione del progetto divisorio, imponendo ai difensori e ai consulenti tecnici d'ufficio una rigorosa attività istruttoria preliminare.

02. Il fatto storico e lo svolgimento del processo

La vicenda fattuale posta all'attenzione della Suprema Corte evidenzia le complesse implicazioni derivanti dalla sovrapposizione tra vicende successorie ed **edificazione priva di titolo**. La controversia trae origine dall'apertura della successione legittima, avvenuta nel settembre del 1979, di un cittadino proprietario di un fabbricato sito in Ercolano. L'**asse ereditario relitto** comprendeva un edificio composto da un locale al piano sottostrada e da tre vani con accessori al piano terra. Negli anni successivi, uno dei coeredi e il coniuge in regime di comunione legale acquistavano da altri condividenti quote ideali dell'immobile, concentrando nelle loro mani la **quota di maggioranza pari a 867 millesimi** del compendio comune indiviso, a fronte di una restante porzione minoritaria rimasta in capo ad altri coeredi.

La porzione residua di 133 millesimi era frammentata tra diversi coeredi, alcuni dei quali deceduti nel corso degli anni, determinando l'ingresso in comunione di ulteriori aventi causa e di soggetti interdetti. Nelle more della divisione, lo stato di fatto del bene veniva mutato con la **divisione materiale del seminterrato** in due unità abitative distinte, concesse in godimento esclusivo ad alcuni condividenti senza corresponsione di alcuna indennità. Al fine di regolarizzare le consistenti modifiche strutturali apportate all'edificio, uno dei comproprietari presentava nel 2004 una **istanza di condono edilizio**, anticipando le oblazioni e sostenendo integralmente i costi delle imposte comunali gravanti sul fabbricato, nell'aspettativa di una futura assegnazione esclusiva dello stesso.

L'iniziativa giudiziaria veniva assunta dai comproprietari maggioritari dinanzi al Tribunale di Napoli per ottenere lo **scioglimento della comunione giudiziale** e l'assegnazione del cespite, stante la sua ritenuta indivisibilità, oltre alla condanna del comproprietario occupante al pagamento di un'**indennità di occupazione esclusiva**. La difesa convenuta resisteva eccependo la violazione del diritto di prelazione e proponendo **domanda riconvenzionale di retratto successorio** ex art. 732 c.c., sull'assunto che le quote fossero state cedute a un terzo estraneo. All'esito dell'istruttoria, il Tribunale rigettava la pretesa di riscatto e disponeva la divisione dell'immobile, pronunciando l'assegnazione in favore degli attori con contestuale determinazione dei conguagli pecuniari.

Il gravame proposto dal condividente soccombente veniva rigettato dalla Corte d'Appello di Napoli, che confermava l'assegnazione del bene agli attori in ragione dell'infrazionabilità del cespite. Il successivo ricorso per cassazione si fondava su motivi attinenti alla regolarità del bene, deducendo la **nullità dell'operazione divisionale** per la presenza di **manufatti abusivi esterni** privi di titolo abilitativo, costituiti da un deposito e da una dispensa adibiti a pertinenze dell'edificio principale. Veniva altresì eccepita la violazione dell'obbligo di indicazione dei dati e delle **planimetrie catastali ex art. 29** della legge n. 52/1985, censurando la pronuncia di merito per non aver rilevato d'ufficio la nullità assoluta del trasferimento giudiziale di un bene non conforme[2].

03. Il quadro normativo e il problema delle nullità speciali

3.1 — Il principio di conformità catastale oggettiva e soggettiva

L'inquadramento sistematico dei requisiti di validità del negozio divisionale esige un esame attento del regime della **conformità catastale dei fabbricati**. L'**art. 29, comma 1-bis, della legge n. 52/1985**, introdotto dal legislatore del 2010 per **contrastare l'evasione fiscale** e stabilizzare la circolazione immobiliare, subordina la validità dell'atto a precisi adempimenti formali. La disposizione commina la sanzione della nullità per tutti gli atti traslativi o divisori privi dell'esatta **identificazione catastale del bene**, del richiamo espresso alle **planimetrie depositate** e della contestuale **dichiarazione di conformità** tra lo stato di fatto dell'immobile e le risultanze del catasto.

L'interpretazione nomofilattica ha chiarito che l'assenza di tali elementi integra una **nullità testuale e insanabile**, qualificando la conformità come una vera e propria **condizione di validità dell'atto**. La dottrina e la giurisprudenza distinguono la **conformità catastale oggettiva**, intesa come perfetta corrispondenza tra la rappresentazione grafica planimetrica e lo stato materiale dei luoghi, dalla **conformità catastale soggettiva**, volta a garantire l'allineamento tra le risultanze del catasto e i registri immobiliari. Il difetto di tali menzioni inficia irrimediabilmente la divisione, traducendosi in una **nullità assoluta e insanabile** posta a tutela di superiori interessi di ordine pubblico, sottratti alla disponibilità dei contraenti[3].

Il rigore formale imposto dal legislatore incide direttamente sulla **responsabilità del notaio rogante**. La giurisprudenza di legittimità ha chiarito che il divieto ex art. 28 della **legge notarile** si estende alla ricezione di atti divisionari privi delle menzioni prescritte dall'art. 29, configurandoli come irricevibili in quanto affetti da nullità assoluta. Tale orientamento, consolidato da recenti arresti in materia

2. Cassazione Civile, Sezione II, Sentenza 4 giugno 2026, n. 18005 — La Suprema Corte stabilisce che le irregolarità edilizie relative a porzioni accessorie e pertinenze infiziano l'intero fabbricato e che i requisiti di regolarità edilizia e catastale integrano condizioni dell'azione ex art. 713 c.c. sotto il profilo della possibilità giuridica, rilevabili d'ufficio anche in Cassazione.
3. Cassazione Civile, Sezione II, Sentenza 29 settembre 2020, n. 20526 — La sentenza afferma che le menzioni e l'attestazione di conformità catastale costituiscono condizioni di validità del negozio a pena di nullità assoluta ex lege.

disciplinare[4, 5, 6], qualifica la verifica della **conformità dello stato di fatto** non come un mero controllo estrinseco, ma come un compito essenziale del professionista, confermando che la **coerenza dei dati catastali** rappresenta un cardine imprescindibile per la stabilità e la sicurezza dei trasferimenti di proprietà.

3.2 — La regolarità edilizia come limite all'autonomia negoziale

Il medesimo rigore imperativo presiede alla disciplina della **regolarità urbanistica ed edilizia** dei beni oggetto di disposizione. Il combinato disposto dell'**art. 46 del d.P.R. n. 380/2001** e dell'**art. 40 della legge n. 47/1985** colpisce con la sanzione della nullità gli atti tra vivi costitutivi o traslativi di diritti reali relativi ad edifici privi dell'indicazione del **titolo abilitativo** o della **concessione in sanatoria**. Questo rigido meccanismo di **nullità testuale e formale** persegue scopi di prevenzione generale, escludendo dalla circolazione giuridica i beni realizzati in spregio alle norme urbanistiche e scoraggiando condotte elusive della pianificazione territoriale.

L'estensione di tale sanzione ai contratti di divisione ha superato i dubbi in passato sorti circa l'applicabilità della nullità ai soli negozi a titolo oneroso. La giurisprudenza di legittimità ha confermato che la **comminatoria della sanzione di nullità** colpisce qualsiasi atto tra vivi avente **efficacia reale**, senza distinzione di titolo. Di conseguenza, la **divisione di immobili abusivi** concordata in via negoziale è affetta da **nullità assoluta dell'accordo divisorio** qualora i condividenti non possano indicare gli estremi del provvedimento concessorio o abilitativo, precludendo lo scioglimento in via convenzionale.

La logica di tale opzione ermeneutica risponde all'esigenza di evitare che la divisione divenga uno strumento **elusivo delle norme urbanistiche**. Ammettere la validità dello scioglimento di un fabbricato abusivo significherebbe consentire ai comunisti di conseguire, per via divisionale, l'assegnazione di proprietà esclusive commerciabili che altrimenti non avrebbero potuto alienare. La **presenza del titolo urbanistico** si configura quindi come un presupposto essenziale dell'atto di disposizione, la cui carenza vizia radicalmente l'accordo. Gli interessi individuali dei condividenti recedono dinanzi alla **tutela del territorio**, che costituisce limite esterno e invalicabile all'esercizio dell'autonomia privata.

04. La ratio decidendi: la regolarità come condizione dell'azione

4.1 — La possibilità giuridica dello scioglimento giudiziale

Il nucleo della decisione della Suprema Corte n. 18005/2026[7] consiste nella trasposizione di tali limiti pubblicistici dal piano negoziale al piano del giudizio di divisione, in forza di un principio di **specularità**

4. Cassazione Civile, Sezione II, Sentenza 9 febbraio 2022, n. 4216 — La decisione affronta la responsabilità disciplinare del notaio per violazione dell'art. 28 L.N. a fronte della ricezione di un atto affetto da nullità catastale.
5. Cassazione Civile, Sezione II, Sentenza 15 settembre 2022, n. 27181 — La pronuncia si esprime sulla responsabilità disciplinare del notaio per violazione dell'art. 28 L.N. a fronte della ricezione di atti privi di conformità catastale.
6. Cassazione Civile, Sezione II, Sentenza 27 settembre 2025, n. 26290 — L'arresto riafferma la sanzionabilità del notaio che riceve un atto catastalmente o urbanisticamente difforme in spregio alle norme imperative.
7. Cassazione Civile, Sezione II, Sentenza 4 giugno 2026, n. 18005 — La Suprema Corte stabilisce che le irregolarità edilizie relative a porzioni accessorie e pertinenze infiziano l'intero fabbricato e che i requisiti di regolarità edilizia e catastale integrano condizioni dell'azione ex art. 713 c.c. sotto il profilo della possibilità giuridica, rilevabili d'ufficio anche in Cassazione.

tra attività contrattuale e giurisdizionale. L'ufficio del giudice, adito per lo **scioglimento della comunione**, non può surrogare la carenza dei requisiti urbanistici o catastali prescritti a pena di nullità per gli atti privati. Una diversa soluzione consentirebbe di conseguire per via giudiziale quell'**effetto giuridico traslativo vietato alle parti**, eludendo le finalità di ordine pubblico perseguite dal legislatore del 1985 e del 2001.

La regolarità edilizia e catastale si configurano, pertanto, quali elementi costitutivi della pretesa divisoria, integrando vere e proprie **condizioni dell'azione di divisione** sotto il profilo della **possibilità giuridica dell'oggetto** ex art. 713 c.c. L'assenza delle menzioni prescritte o la non conformità planimetrica escludono in radice la possibilità di pronunciare la sentenza di scioglimento, a prescindere da ogni accordo o acquiescenza delle parti. Tale ricostruzione dogmatica consolida l'orientamento di legittimità che qualifica i requisiti formali e sostanziali di commerciabilità come **presupposti processuali di merito**, la cui mancanza impedisce l'emanazione di un provvedimento divisionale valido[8].

Tali principi trovano coerente riscontro nella **giurisprudenza di merito**, come dimostrato dalle pronunce che rigettano le domande divisorie in presenza di **abusi edilizi non sanati**[9]. L'indefettibilità del presupposto urbanistico in sede giudiziaria trova fondamento nella natura del **provvedimento divisorio**, al quale va riconosciuta **natura traslativa-costitutiva** e non meramente dichiarativa. Producendo l'effetto di trasferire la proprietà esclusiva di singole porzioni materiali a fronte delle quote ideali originarie, la sentenza di divisione realizza un trasferimento immobiliare soggetto ai medesimi vincoli di regolarità vigenti per le compravendite.

> **La regolarità urbanistica come condizione dell'azione**
>
> La conformità catastale e urbanistica costituiscono condizioni dell'azione di scioglimento della comunione ex art. 713 c.c. sotto il profilo della possibilità giuridica dell'oggetto. La loro assenza impedisce al giudice di disporre la divisione dell'immobile abusivo o catastalmente difforme, producendo l'inammissibilità della domanda giudiziale.

4.2 — L'estensione dei requisiti urbanistici alle pertinenze esterne

L'applicazione pratica di tale rigore ermeneutico si misura con la complessa questione dell'**estensione delle verifiche** urbanistiche ai manufatti accessori. Nel caso oggetto della sentenza n. 18005/2026[10], il

8. Cassazione Civile, Sezione II, Sentenza 29 aprile 2024, n. 11437 — La pronuncia chiarisce che la conformità edilizia costituisce una condizione dell'azione ex art. 713 c.c., impedendo al giudice di disporre la divisione in assenza delle menzioni abilitative e sanzionando con la nullità assoluta l'atto di scioglimento negoziale.
9. Tribunale di Benevento, Sezione I, Sentenza 24 giugno 2024, n. 1224 — Sentenza di merito conforme che respinge la domanda giudiziale di scioglimento della comunione per la presenza di abusi non sanati.
10. Cassazione Civile, Sezione II, Sentenza 4 giugno 2026, n. 18005 — La Suprema Corte stabilisce che le irregolarità edilizie relative a porzioni accessorie e pertinenze infiziano l'intero fabbricato e che i requisiti di regolarità edilizia e catastale integrano condizioni dell'azione ex art. 713 c.c. sotto il profilo della possibilità giuridica, rilevabili d'ufficio anche in Cassazione.

compendio comprendeva **due ampliamenti abusivi esterni**, costituiti da un **locale deposito** al piano seminterrato e da una **dispensa al piano terra**. Mentre per il primo manufatto pendeva un'istanza di sanatoria e vi era traccia nelle **planimetrie catastali**, il secondo corpo di fabbrica risultava totalmente privo di titolo o documentazione. La difesa delle parti interessate allo scioglimento assumeva che l'irregolarità di tali elementi accessori non potesse inficiare la divisibilità dell'edificio principale.

L'assunto difensivo è stato disatteso dalla Suprema Corte in forza del principio di **unitarietà del compendio immobiliare**. Il **nesso pertinenziale e funzionale** che lega le consistenze accessorie al corpo di fabbrica principale esclude che si possano scindere le sorti urbanistiche dei singoli elementi dell'immobile. Qualsiasi ampliamento realizzato in assenza di idoneo titolo edilizio, ancorché destinato a servizi secondari o collocato all'esterno dell'edificio, si riflette sulla conformità dell'intero bene, inficiando la **liceità dell'oggetto dello scioglimento**. Il riscontro di porzioni abusive non regolarizzate preclude la divisione dell'intero fabbricato, inficiando la validità del **provvedimento divisorio giudiziale** che includa tali pertinenze.

Resta impregiudicata la facoltà dei comunisti di invocare una divisione parziale del patrimonio comune. Qualora si accerti l'abusività di singole porzioni, ciascun **comproprietario coerede** può chiedere lo **scioglimento parziale dell'asse comune** limitatamente ai beni in regola, stralciando dal giudizio le consistenze abusive. Nel giudizio in esame, nessuna delle parti aveva proposto tale domanda ed era stata invocata la divisione dell'intero stabile di Ercolano. La mancata formulazione di un'istanza parziale ha comportato il travolgimento dell'intera domanda, confermando l'impossibilità di procedere a una parcellizzazione d'ufficio della **valutazione di regolarità edilizia**.

4.3 — La rilevabilità d'ufficio della nullità in sede di legittimità

Sotto il profilo processuale, la qualificazione della regolarità del bene come condizione dell'azione comporta la sottrazione del relativo accertamento al regime delle **preclusioni di parte**. Il difetto di tali requisiti impedisce l'emanazione di una pronuncia di merito valida, imponendo al giudice di rilevare d'ufficio la causa ostativa allo scioglimento. La Suprema Corte ha riaffermato che il vizio derivante dalla non conformità o dall'abusività del cespite è **rilevabile d'ufficio dal giudice** in ogni stato e grado del processo, compreso il **giudizio di legittimità**, non potendosi applicare limiti temporali alla rilevazione di una nullità assoluta.

Il silenzio serbato sul punto dai giudici di merito non consente la formazione di un **giudicato interno** implicito. Se la pronuncia di primo o secondo grado dispone la divisione omettendo l'indagine sulla **liceità urbanistica**, non si realizza alcuna preclusione processuale. Ciascun comproprietario conserva il potere di eccepire la difformità e la mancanza di **conformità catastale** per la prima volta in sede di legittimità; tale facoltà rispecchia la natura inderogabile della **nullità speciale** urbanistica e catastale, posta a salvaguardia di interessi ordinamentali prevalenti rispetto all'interesse delle parti a definire la lite.

Lo scioglimento di una comunione ereditaria o ordinaria disposto in violazione delle disposizioni urbanistiche o catastali rimane colpito da **nullità assoluta di ordine pubblico**. La cassazione della sentenza d'appello comporta il rinvio della causa per l'accertamento documentale sulla regolarità dei fabbricati; in caso di esito negativo, la **domanda divisoria** deve essere dichiarata **inammissibile** per

difetto di una condizione dell'azione. L'arresto in esame conferma come il **controllo giudiziale** operi quale argine insuperabile contro la circolazione di cespiti illeciti, subordinando gli esiti del processo civile alla legalità urbanistica.

Sentenza / Autorità	Orientamento	Principio in Sintesi
Cass. Civ. n. 18005/2026[1]	Conforme	L'abusività di porzioni accessorie e pertinenze inficia l'intero fabbricato; la conformità edilizia e catastale sono condizioni dell'azione di divisione rilevabili d'ufficio in Cassazione.
Cass. Civ. n. 11437/2024[2]	Conforme	La regolarità urbanistica ex art. 46 D.P.R. 380/2001 costituisce una condizione dell'azione ex art. 713 c.c. sotto il profilo della possibilità giuridica, rilevabile d'ufficio.
Cass. Civ. n. 12654/2020[3]	Conforme	L'attestazione di conformità catastale ex art. 29 c. 1-bis L. 52/1985 si applica a pena di nullità assoluta allo scioglimento della comunione ordinaria.
Trib. Benevento n. 1224/2024[5]	Conforme	Rigetto della domanda giudiziale di scioglimento della comunione stante la presenza di abusi edilizi non sanati sull'immobile comune.

05. I rilievi critici: l'impatto sulla prassi divisionale

La ricostruzione dogmatica consolidata dalla Seconda Sezione nella sentenza n. 18005/2026[11], pur rispondendo a evidenti esigenze di coerenza sistematica, solleva taluni dubbi in ordine alle sue ricadute pratiche sull'**efficienza del processo civile**. L'assoluta **indivisibilità dei compendi abusivi** rischia di paralizzare indefinitamente la definizione delle controversie ereditarie, costringendo i coeredi a una comunione forzata non desiderata. La consentita rilevabilità del vizio per la prima volta in sede di legittimità espone le parti al rischio di veder caducato l'intero giudizio dopo anni di istruttoria dedicati alla stima e alla formazione dei lotti. L'eventuale accertamento tardivo della non conformità in Cassazione vanifica l'attività svolta nei gradi di merito, risolvendosi in un grave **spreco di risorse giurisdizionali** e in una lesione del principio di ragionevole durata del processo.

Sotto il profilo operativo, si impone un notevole aggravamento dell'**onere istruttorio preliminare** a carico dei difensori e dell'**ausiliario del giudice**. Il consulente tecnico d'ufficio non può più limitarsi a redigere un progetto basato su stime estimative e sulla comoda divisione dei lotti; egli deve svolgere una vera e propria **istruttoria di regolarità edilizia**, accertando l'esistenza dei titoli abilitativi e la rispondenza dello stato dei luoghi alle planimetrie. Una relazione peritale che omettesse tali accertamenti risulterebbe inutilizzabile per la decisione. Parimenti, i difensori hanno l'onere di produrre tempestivamente la documentazione edilizia sin dall'atto introduttivo, onde scongiurare che una tardiva rilevazione d'ufficio determini la **inammissibilità della domanda di divisione**.

11. Cassazione Civile, Sezione II, Sentenza 4 giugno 2026, n. 18005 — La Suprema Corte stabilisce che le irregolarità edilizie relative a porzioni accessorie e pertinenze infiziano l'intero fabbricato e che i requisiti di regolarità edilizia e catastale integrano condizioni dell'azione ex art. 713 c.c. sotto il profilo della possibilità giuridica, rilevabili d'ufficio anche in Cassazione.

Il dibattito dottrinale svoltosi intorno a queste problematiche evidenzia la delicatezza degli interessi in gioco. Parte della dottrina riconosce che l'allineamento tra divisione contrattuale e divisione giudiziale rispecchia la **natura costitutiva dello scioglimento**[12], precludendo al giudice la possibilità di disporre trasferimenti preclusi all'autonomia privata. Altri autori[13] evidenziano come il rigore imposto dalla nomofilachia si traduca in una **sanzione indiretta all'abusivismo**, idonea a penalizzare i comproprietari non responsabili dell'illecito edilizio, costretti a una comproprietà forzata. Gli studi del **Consiglio Nazionale del Notariato**[14] pongono l'accento sulla necessità di un coordinamento rigoroso tra l'esperto stimatore e il notaio delegato alla vendita o alle operazioni divisionali, al fine di assicurare la validità degli atti traslativi e la stabilità delle assegnazioni dei lotti.

06. Conclusioni

L'analisi della **pronuncia n. 18005/2026**[15] consente di apprezzare il definitivo consolidamento del **controllo di legalità urbanistica e catastale** nell'alveo dei giudizi di divisione civile. Sancendo l'assoluta indisponibilità dei beni privi di conformità, l'insegnamento nomofilattico osta all'utilizzo del canale giudiziario per conseguire quegli effetti traslativi preclusi all'autonomia privata. La preclusione della **divisione di immobili abusivi** per via giudiziale riafferma la prevalenza della tutela del territorio sulle esigenze individuali di scioglimento del **regime della comunione**, configurandosi come un insuperabile **limite esterno all'azione divisionale** dettato da norme di ordine pubblico.

Gli operatori pratici del diritto sono conseguentemente chiamati a conformarsi a questo indirizzo di rigore, procedendo a una preventiva e minuziosa **istruttoria edilizia e catastale** prima dell'**introduzione della domanda**. Soltanto una corretta interlocuzione preventiva può scongiurare il rischio che il giudizio, superati i gradi di merito, naufraghi dinanzi alla Suprema Corte per la rilevabilità della **nullità assoluta dello scioglimento**. Si delinea in tal modo un sistema in cui la **stabilità delle assegnazioni patrimoniali** viene indissolubilmente legata alla regolarità dei fabbricati, quale presupposto indefettibile per la **certezza del traffico giuridico**.

✦ ✦ ✦

12. Caruso G. A., La divisione ereditaria e la nullità edilizia: la parola fine (o quasi) delle Sezioni Unite , in Federnotizie , 12 dicembre 2019. L'autore analizza la natura traslativa della divisione ereditaria alla luce delle sanzioni urbanistiche.
13. Galli A., Le Sezioni Unite sulla nullità urbanistica della divisione ereditaria , in Diritto.it , 11 ottobre 2019. L'articolo esamina le tutele del territorio e il contrasto all'abusivismo derivanti dal divieto di divisione degli immobili non conformi.
14. Ruotolo A. - Cherubini M., Divisione ereditaria e regolarità urbanistica (a proposito di Cass., Sez. Un., 7 ottobre 2019, n. 25021) , Studio del Consiglio Nazionale del Notariato n. 250-2019/C, 2019. Lo studio notarile illustra le sanzioni urbanistiche applicabili allo scioglimento del compendio comune.
15. Cassazione Civile, Sezione II, Sentenza 4 giugno 2026, n. 18005 — La Suprema Corte stabilisce che le irregolarità edilizie relative a porzioni accessorie e pertinenze infiziano l'intero fabbricato e che i requisiti di regolarità edilizia e catastale integrano condizioni dell'azione ex art. 713 c.c. sotto il profilo della possibilità giuridica, rilevabili d'ufficio anche in Cassazione.

NOTA A SENTENZA

CONTRIBUTO N. 02

Contratto nullo con la P.A.: ammesso l'arricchimento senza causa

La nullità del contratto pubblico per difetto di forma scritta non preclude l'azione ex art. 2041 c.c.: le Sezioni Unite ammettono la tutela indennitaria della P.A. ed escludono l'utile d'impresa.

Bruno Taverniti — Avvocato del Foro di Roma — Direttore di Metodo Giuridico

Pubblicato il 15 settembre 2026

Stato della questione e quadro aggiornato al 15 settembre 2026: L'omessa adozione della forma scritta ad substantiam nei contratti stipulati dalla pubblica amministrazione determina una nullità strutturale ordinativa che non preclude il riequilibrio patrimoniale ex art. 2041 c.c., fermi i limiti della sussidiarietà e dell'esclusione dell'utile d'impresa.

Abstract (Italiano)

L'azione di **arricchimento ingiustificato nei contratti della pubblica amministrazione** rappresenta un rimedio sussidiario fondamentale per riequilibrare gli spostamenti patrimoniali scaturiti da prestazioni eseguite in assenza dei requisiti formali di legge. Con la sentenza 28 aprile 2026, n. 11513, le Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione risolvono il contrasto nomofilattico sulla sorte dei contratti conclusi dalla pubblica amministrazione privi del requisito della forma scritta ad substantiam prescritto dagli artt. 16 e 17 del R.D. n. 2440 del 1923. La Suprema Corte stabilisce che la nullità strutturale per vizio di forma non integra una nullità per illiceità dell'oggetto o della causa ex art. 1418, comma 2, c.c., e pertanto non preclude l'esperimento dell'azione generale di indennizzo ex art. 2041 c.c. Il principio si applica in via pienamente speculare anche all'amministrazione che abbia somministrato beni o servizi a un privato senza un accordo formalizzato. Nondimeno, l'indennizzo non può equivalere all'adempimento contrattuale: la liquidazione deve arrestarsi alla minor somma tra arricchimento e depauperamento, con radicale esclusione del profitto d'impresa e delle ordinarie tariffe d'uso commerciale.

Abstract (English)

the nomofilactic dispute regarding contracts entered into by public administrations lacking the written form ad substantiam prescribed by Royal Decree No. 2440 of 1923. The Court ruled that structural invalidity due to formal defects does not constitute illegality of the object or cause under Article 1418(2) of the Italian Civil Code, and therefore does not bar the general enrichment claim under Article 2041. The principle applies reciprocally to public authorities providing utilities or services to private entities without formal agreements. However, the indemnity cannot mirror contractual performance: its quantification must strictly correspond to the lesser sum between actual enrichment and impoverishment, strictly excluding entrepreneurial profits and commercial rates.

Punti Chiave dell'Analisi

- **Superamento della preclusione formale:** La nullità del contratto con la P.A. per difetto di forma scritta non equivale a illiceità dell'oggetto o della causa ex art. 1418 comma 2 c.c., lasciando esperibile l'azione di ingiustificato arricchimento ex art. 2041 c.c.
- **Tutela speculare dell'ente pubblico:** Il rimedio indennitario spetta simmetricamente anche alla P.A. impoverita che abbia somministrato forniture o servizi senza stipula contrattuale formale.
- **Sussidiarietà verso la condictio indebiti:** L'art. 2041 c.c. opera in via sussidiaria ex art. 2042 c.c. rispetto alla ripetizione dell'indebito (art. 2033 c.c.) solo laddove la restituzione in natura della prestazione sia ab origine preclusa.
- **Esclusione inderogabile dell'utile d'impresa:** L'indennizzo deve corrispondere rigidamente alla minor somma tra la perdita patrimoniale viva e l'effettivo arricchimento, vietando l'applicazione di tariffe piene o margini remunerativi.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

La nullità del contratto concluso dalla pubblica amministrazione per inosservanza del requisito della forma scritta ad substantiam non preclude l'esercizio dell'azione di arricchimento ingiustificato ex art. 2041 c.c., in quanto l'improponibilità della domanda consegue esclusivamente alla nullità per illiceità di un elemento essenziale ai sensi dell'art. 1418, comma secondo, c.c., per contrasto con l'ordine pubblico o in caso di frode alla legge. Tale rimedio sussidiario è proponibile alle medesime condizioni anche dalla pubblica amministrazione che abbia subito un depauperamento patrimoniale dall'esecuzione del rapporto informale, purché l'azione di ripetizione dell'indebito ex art. 2033 c.c. sia preclusa per impossibilità originaria di restituzione in natura della prestazione, dovendo l'indennizzo essere liquidato nei limiti della minor somma tra l'arricchimento conseguito e l'impoverimento subito, con rigorosa esclusione del profitto d'impresa e delle componenti tariffarie ordinarie.

01. La pronuncia delle Sezioni Unite n. 11513 del 28 aprile 2026: coordinate della lite e principio risolutivo

Con la sentenza 28 aprile 2026, n. 11513, le Sezioni Unite della Cassazione[16] hanno sciolto un nodo esegetico che paralizzava da anni le **relazioni patrimoniali tra privati ed enti pubblici**. La controversia affrontata dal massimo consesso nomofilattico non nasce dal consueto scenario dell'appaltatore privato rimasto insoddisfatto per opere eseguite senza rituale **delibera di spesa**, bensì da una fattispecie diametralmente speculare: una **fornitura pubblica di risorsa primaria** erogata in via continuativa a favore di un'impresa manifatturiera senza la preventiva formalizzazione di un **contratto scritto ad substantiam**. L'approdo nomofilattico ridisegna i confini tra **invalidità negoziale** e **tutela restitutoria**, stabilendo che la nullità prescrittiva non soffoca l'esigenza di riequilibrio dei patrimoni, ma ne impone una quantificazione rigorosamente purgata da ogni logica di mercato.

Il principio affermato segna una cesura netta rispetto alle impostazioni massimaliste in tema di **arricchimento ingiustificato nei contratti della pubblica amministrazione**. La violazione degli **oneri formali imposti dalla contabilità pubblica** vulnera la struttura del negozio, impedendogli di produrre gli **effetti obbligatori tipici**, ma non imprime alla prestazione eseguita il marchio dell'**illiceità materiale o morale**. Di conseguenza, l'ordinamento non si disinteressa del pregiudizio economico scaturito dalla circolazione sine causa della ricchezza, ammettendo che il patrimonio leso — quand'anche coincidente con la **cassa di un ente territoriale** — possa invocare il riparo residuale previsto dall'art. 2041 c.c.

1.1 — Il caso Bojano e la somministrazione idrica priva di titolo contrattuale formale

La vicenda trae origine dalla prolungata **fornitura idrica** assicurata dal **Comune di Bojano** a servizio degli stabilimenti produttivi del **Caseificio Campitello Matese** nel quadriennio compreso tra il 2008 e il 2011. La risorsa idrica era stata erogata e consumata con cadenza quotidiana per alimentare i **cicli di trasformazione lattiero-casearia** dell'impianto industriale. Nondimeno, a monte dell'allaccio e della materiale somministrazione dell'acqua non era mai intervenuta alcuna **stipula contrattuale in forma scritta**: mancava una convenzione bilaterale sottoscritta dalle parti, difettava un capitolato approvato e mancava financo un rituale **scambio epistolare** recante proposta e accettazione secondo i canoni prescritti dalla contabilità dello Stato.

A fronte dell'omesso pagamento dei corrispettivi maturati per le annualità di fornitura, il Comune di Bojano aveva azionato la via del **recupero coattivo**, notificando un'ingiunzione fiscale per l'importo di **107.804,94 euro** a titolo di tariffa per consumo di acqua pubblica. L'impresa opponente contestava radicalmente la **pretesa creditoria**, eccependo l'inesistenza di qualsivoglia vincolo negoziale valido e invocando la **nullità insanabile del rapporto di somministrazione** per difetto della forma scritta prescritta a pena di nullità assoluta.

16. Cassazione civile, Sezioni Unite, sentenza 28 aprile 2026, n. 11513 — Ammissibilità bilaterale dell'azione di ingiustificato arricchimento ex art. 2041 c.c. in caso di contratto nullo per difetto di forma scritta; sussidiarietà in concreto rispetto all'art. 2033 c.c. e liquidazione dell'indennizzo secondo il criterio della minor somma con esclusione dell'utile d'impresa.

1.2 — Dalla declaratoria di nullità di primo grado all'indennizzo tariffario d'appello

Il Tribunale di Campobasso accoglieva integralmente l'opposizione spiegata dal caseificio. I giudici di prime cure, applicando pedissequamente il consolidato insegnamento giurisprudenziale sulla **forma solenne dei contratti pubblici**, dichiaravano nullo il rapporto per **difetto originario di forma scritta**, revocando il provvedimento ingiuntivo ed escludendo la sussistenza di qualsivoglia debito contrattuale in capo all'utente industriale.

Adita in sede di gravame su impulso della municipalità, la Corte d'Appello di Campobasso ribaltava l'esito della lite. Pur ribadendo l'indiscutibile **nullità del titolo negoziale**, il collegio distrettuale riteneva che la materiale somministrazione dell'acqua non potesse restare priva di ristoro economico. I giudici d'appello accoglievano quindi la subordinata **domanda di arricchimento ingiustificato** azionata dall'ente locale ai sensi dell'art. 2041 c.c., condannando l'impresa casearia a corrispondere la somma di **102.603,67 euro** a titolo di indennizzo. Nel liquidare il quantum, tuttavia, la Corte d'Appello commetteva un grave errore sistematico: assumeva quale parametro matematico del depauperamento le **ordinarie tariffe comunali vigenti** per i consumi idrici, deliberate dall'ente con atto consiliare n. 77 del 2000, finendo per trasporre all'interno del rimedio indennitario i medesimi importi che l'amministrazione avrebbe potuto pretendere in forza di un **contratto perfetto**.

1.3 — La rimessione della Terza Sezione e la composizione nomofilattica delle Sezioni Unite

Contro la decisione di seconde cure l'impresa proponeva ricorso per cassazione, articolando plurime doglianze volte a sostenere che la declaratoria di nullità per difetto di forma scritta impedisse in radice l'esperimento dell'art. 2041 c.c., e denunciando in subordine l'illegittima **equiparazione dell'indennizzo alle tariffe commerciali**. Assegnata la trattazione alla Terza Sezione Civile, il collegio remittente, con ordinanza interlocutoria del 16 gennaio 2025, rilevava una profonda **incertezza applicativa** circa la compatibilità tra invalidità formale dell'atto pubblico e tutela indennitaria, rimettendo gli atti al Primo Presidente per la **risoluzione del contrasto nomofilattico**.

L'intervento delle Sezioni Unite recide il nodo con lucidità analitica. Il massimo collegio statuisce che la nullità scaturente dal difetto di forma solenne non è sinonimo di **illiceità della causa o dell'oggetto**. L'ordinamento non stigmatizza la natura dello scambio economico in sé, bensì l'inidoneità della veste esteriore a consacrare l'accordo. Ne discende che la **preclusione all'azione di arricchimento** opera esclusivamente dinanzi a negozi colpiti da nullità per contrasto con l'ordine pubblico, buon costume o frode alla legge ai sensi dell'art. 1418 c. 2 c.c., mentre le **nullità meramente strutturali o di protezione** lasciano intatta la facoltà di invocare il riequilibrio patrimoniale secondo le regole ordinarie del codice civile.

02. La forma scritta dei contratti pubblici tra tutela del bilancio e disvalore ordinativo

Per comprendere la portata dell'**arricchimento ingiustificato nei contratti della pubblica amministrazione** è necessario ricostruire la **funzione ontologica assegnata alla forma negoziale** negli appalti e nei contratti della pubblica amministrazione. Nel diritto privato comune vige il principio generale della **libertà delle forme**, in forza del quale la manifestazione di volontà produce effetti vincolanti indipendentemente dalla modalità espressiva prescelta, salvo le eccezionali ipotesi tassativamente catalogate dall'art. 1350 c.c. Nel settore dell'amministrazione pubblica, al contrario, la forma scritta assurge a regola inderogabile di **ordine pubblico economico**, presidiata dagli artt. 16 e 17 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440.

La giurisprudenza di legittimità ha costantemente riaffermato come tale requisito risponda a precipue finalità di garanzia costituzionale ex art. 97 Cost., impedendo che **impegni finanziari** possano gravare sull'ente pubblico senza una precisa imputazione contabile e senza la previa verifica degli organi di controllo. Tuttavia, quando la contrattazione si arresta alla soglia dell'informalità, emergono delicate questioni di confine con la responsabilità precontrattuale da contatto sociale qualificato della pubblica amministrazione, allorché il privato faccia **incolpevole affidamento** sull'efficacia di un'intesa verbale o apparente.

2.1 — Il rigore formale dell'evidenza pubblica: genesi e ratio degli articoli 16 e 17 del R.D. 2440/1923

La disciplina contenuta nella legge di contabilità generale dello Stato impone che i contratti conclusi dall'amministrazione debbano rivestire la forma dell'**atto pubblico** o della **scrittura privata autenticata** a cura del notaio o dell'ufficiale rogante dell'ente, ovvero perfezionarsi mediante **scambio epistolare** sottoscritto contestualmente o a distanza secondo le regole del commercio. Qualsiasi deroga a tale modello operativo determina una patologia genetica radicale che travolge il regolamento contrattuale nel suo complesso. Come chiarito dalla recente ordinanza n. 17430 del 2026[17], la **delibera approvativa** dell'organo di governo o l'adozione dell'impegno di spesa non surrogano la stipula del documento negoziale, possedendo natura meramente interna e autorizzatoria.

L'inammissibilità della stipula per facta concludentia o per adesione verbale è ribadita con vigore anche dalla prima sezione civile con l'ordinanza n. 19718 del 2026[18]: l'esecuzione materiale dell'opera, la prestazione del servizio o la somministrazione continuativa del bene non possono in alcun caso sanare il **difetto del testo contrattuale**. Il rigore della forma risponde all'inderogabile necessità di rendere trasparente e verificabile in ogni istante l'**oggetto dell'obbligazione**, l'entità della spesa programmata e l'identità dei contraenti, escludendo che il consenso possa desumersi da comportamenti taciti o manifestazioni estemporanee dei singoli funzionari.

2.2 — La scissione ermeneutica: nullità prescrittiva versus illiceità ostativa ex art. 1418 comma 2 c.c.

17. Cassazione civile, Sezione I, ordinanza 2 giugno 2026, n. 17430 — Necessità indefettibile della forma scritta ad substantiam nei contratti della pubblica amministrazione e inefficacia sanante delle mere delibere consiliari o di giunta.
18. Cassazione civile, Sezione I, ordinanza 14 giugno 2026, n. 19718 — Inammissibilità del perfezionamento negoziale per facta concludentia o adesione verbale nei rapporti contrattuali con l'ente pubblico.

Il cuore argomentativo della pronuncia nomofilattica risiede nella perimetrazione del concetto di illiceità. L'ordinamento civile conosce forme differenziate di **patologia negoziale** che il giudice non può confondere. L'art. 1418 c.c. contrappone la nullità testuale o virtuale derivante dalla violazione di norme imperative alla **nullità strutturale** per mancanza o illiceità dei requisiti essenziali indicati dall'art. 1325 c.c. La giurisprudenza di legittimità ha progressivamente consolidato il principio secondo cui la nullità per difetto di forma scritta, sebbene disposta da norme imperative, assolve a una **finalità ordinativa e prescrittiva** dell'agire amministrativo[19], preordinata alla tutela della trasparenza e del patrimonio pubblico.

Tale invalidità non è assimilabile all'**illiceità per contrarietà a norme imperative** di ordine pubblico o di buon costume né all'illiceità dell'oggetto o della causa ex art. 1418, comma 2, c.c., che si verifica allorché il contratto persegua scopi vietati o configuri una **frode alla legge**[20]. Mentre in quest'ultima ipotesi il disvalore investe l'assetto sostanziale degli interessi rendendo improponibile qualsivoglia tutela restitutoria in applicazione dell'art. 2035 c.c., nel caso di mera omissione formale l'operazione economica sottostante (la fornitura di acqua potabile o la prestazione di un servizio tecnico) rimane meritevole e lecita[21]. L'ordinanza n. 12745 del 2026[22] della Terza Sezione Civile ha chiarito che solo la nullità per illiceità radicale paralizza l'azione sussidiaria di indennizzo, giacché precludere l'arricchimento senza causa di fronte a una mera nullità formale condurrebbe all'inaccettabile risultato di consolidare uno **spostamento patrimoniale ingiustificato**.

Fattispecie Patologica	Fondamento Normativo	Azione Contrattuale	Azione ex art. 2041 c.c.
Difetto di forma scritta ad substantiam	Artt. 16-17 R.D. 2440/1923; art. 1350 c.c.	**Esclusa (nullità assoluta)**	**Ammessa (minor somma senza utile d'impresa)**
Illiceità dell'oggetto o della causa	Art. 1343, 1344, 1418 comma 2 c.c.	**Esclusa (nullità per illiceità)**	**Preclusa in radice (nemo auditur)**
Inosservanza impegno di spesa (TUEL)	Art. 191 D.Lgs. 267/2000	**Azione diretta vs funzionario**	**Preclusa verso l'ente (difetto sussidiarietà)**

03. La specularità dell'art. 2041 c.c.: la P.A. da convenuta ad attrice nel giudizio indennitario

La direttrice più audace tracciata dalle Sezioni Unite nella decisione in commento riguarda l'affermazione della natura pienamente speculare dell'**azione di arricchimento ingiustificato**. Nella

19. Cassazione civile, Sezione II, ordinanza 26 aprile 2023, n. 10941 — Nullità per vizio di forma quale patologia prescrittivo-ordinativa distinta dall'illiceità materiale dell'oggetto o della causa negoziale.
20. Cassazione civile, Sezione I, ordinanza 15 novembre 2023, n. 31757 — Distinzione dogmatica tra contrarietà a norme imperative di ordine pubblico o frode alla legge e violazione di norme sulla forma vincolata.
21. Cassazione civile, Sezione VI-2, ordinanza 15 febbraio 2022, n. 4971 — Compatibilità dell'azione di ingiustificato arricchimento con la nullità formale in assenza di scopi vietati o contrari al buon costume.
22. Cassazione civile, Sezione III, ordinanza 5 maggio 2026, n. 12745 — Preclusione dell'azione sussidiaria di indennizzo limitata alla sola nullità per illiceità radicale dell'assetto di interessi.

prassi forense l'art. 2041 c.c. viene pressoché universalmente percepito come l'estremo strumento difensivo del privato fornitore, dell'appaltatore o del professionista che, dopo aver confidato nella commessa pubblica, si ritrova disarmato dinanzi all'**eccezione di nullità formale** sollevata dall'amministrazione. Nel caso Bojano il paradigma si rovescia: è l'ente territoriale ad agire in giudizio per recuperare il valore patrimoniale della **risorsa idrica erogata** a vantaggio di un'impresa privata in forza di un rapporto negoziale mai formalizzato.

La Suprema Corte ribadisce che la disciplina dell'**arricchimento ingiustificato nei contratti della pubblica amministrazione** ex art. 1173 c.c. non conosce immunità né **asimmetrie soggettive** collegate alla natura del litigante. L'azione generale di arricchimento mira a neutralizzare qualsiasi **spostamento patrimoniale ingiustificato** verificatosi tra due sfere giuridiche distinte. Qualora una pubblica amministrazione eroghi un bene fungibile, somministri energia o assicuri un servizio di rete a favore di un consociato al di fuori di un vincolo contrattuale valido, l'ente subisce un **depauperamento patrimoniale effettivo** che trova corrispondenza nell'arricchimento conseguito dal beneficiario.

Negare all'amministrazione l'esperibilità dell'art. 2041 c.c. in ragione della nullità da essa stessa cagionata con l'omessa redazione del testo scritto produrrebbe un esito paradossale: la sanzione della nullità, concepita per difendere le finanze pubbliche e impedire gestioni opache, finirebbe per tradursi in una **locupletazione definitiva** a carico del patrimonio collettivo e a esclusivo vantaggio del contraente privato. La salvaguardia della stabilità economica e la trasparenza delle erogazioni, cardini dell'azione amministrativa che si collegano anche all'odierno principio del risultato nei contratti pubblici e stabilità economico-finanziaria, impongono che le casse municipali possano recuperare il valore della risorsa ceduta. Nondimeno, tale **legittimazione attiva** non conferisce all'amministrazione una posizione di privilegio processuale: l'ente soggiace all'identica disciplina codicistica applicabile a qualsiasi cittadino depauperato, con l'onere di allegare e dimostrare sia la **perdita patrimoniale netta** sia l'insussistenza di una giusta causa dell'attribuzione, come confermato dalla prima sezione civile con l'ordinanza n. 24101 del 2023[23].

04. La sussidiarietà in concreto ex art. 2042 c.c. e il raccordo con la condictio indebiti

L'accesso all'azione di arricchimento ingiustificato presuppone il superamento dello **sbarramento processuale e sostanziale** posto dall'art. 2042 c.c., a mente del quale la domanda non è proponibile quando il danneggiato può esercitare un'altra azione per farsi indennizzare del pregiudizio subito. Nel contesto delle **obbligazioni contrattuali nulle**, l'individuazione della linea di demarcazione tra rimedi tipici e rimedio residuale costituisce da sempre uno dei terreni più scoscesi del contenzioso civile.

La Suprema Corte affronta con rigore dogmatico il rapporto di subordinazione tra l'azione sussidiaria di arricchimento e l'azione principale di **ripetizione dell'indebito oggettivo** disciplinata dall'art. 2033 c.c.,

23. Cassazione civile, Sezione I, ordinanza 8 agosto 2023, n. 24101 — Assoggettamento dell'amministrazione attrice in arricchimento senza causa al comune regime probatorio sulla perdita patrimoniale netta.

sgombrando il campo da interpretazioni formalistiche che rischierebbero di negare **tutela giurisdizionale effettiva** alle situazioni creditorie sorte da negozi invalidi.

4.1 — La pregiudizialità logica della ripetizione dell'indebito oggettivo ex art. 2033 c.c.

Costituisce canone indiscusso nella giurisprudenza di nomofilia che, ogniqualvolta venga accertata la mancanza o la caducazione originaria di una **causa adquirendi** — per nullità, annullamento, risoluzione o rescissione del contratto —, il rimedio generale accordato dall'ordinamento per ottenere la restituzione di quanto prestato è l'azione di ripetizione di indebito oggettivo. La ripetizione dell'indebito si colloca su un piano logico-giuridico prioritario rispetto all'arricchimento senza causa: la prima tende al **ripristino dello status quo ante** mediante la restituzione materiale della cosa consegnata o della somma corrisposta, mentre il secondo interviene per compensare una **perdita patrimoniale** non altrimenti reintegrabile.

Qualora l'impoverito disponga della **condictio indebiti**, l'azione ex art. 2041 c.c. deve considerarsi inammissibile per carenza del requisito di sussidiarietà. Tale preclusione, tuttavia, opera soltanto laddove la ripetizione dell'indebito sia astrattamente e concretamente idonea a conseguire l'**effetto reintegrativo**. Se l'azione di indebito non è mai sorta per difetto originario dei suoi presupposti costitutivi, la sussidiarietà non può fungere da ostacolo all'attivazione del rimedio sussidiario.

4.2 — L'impossibilità originaria di restituzione in natura nelle prestazioni di somministrazione e consumo

La specificità del contenzioso originato dalla fornitura idrica del Comune di Bojano risiede nella natura dell'oggetto della prestazione eseguita. Nelle prestazioni di dare aventi ad oggetto una somma di danaro o un bene mobile determinato e infungibile, la condictio indebiti consente di recuperare esattamente l'**attribuzione patrimoniale** transitata sine causa. Al contrario, quando la prestazione consiste in un **facere** (come una prestazione d'opera o di consulenza tecnica) ovvero nella somministrazione di beni fungibili per loro natura destinati all'**immediato consumo e deperimento** (quali l'acqua corrente immessa nei cicli produttivi industriali o l'energia elettrica), la restituzione in natura è oggettivamente impossibile fin dal momento dell'esecuzione.

L'acqua somministrata all'impianto caseario è stata irreversibilmente impiegata e dispersa nel processo di lavorazione lattiero-casearia, rendendo impensabile una condanna del privato alla materiale restituzione dei volumi idrici consumati. In siffatte ipotesi, la carenza ab origine dei **presupposti materiali della condictio indebiti** legittima immediatamente il ricorso all'azione di arricchimento ingiustificato. L'impossibilità originaria della prestazione restitutoria non determina l'estinzione della pretesa del solvens, ma apre la strada alla quantificazione di un **indennizzo pecuniario** parametrato alla perdita subita.

4.3 — Il concetto di sussidiarietà in concreto elaborato dalle Sezioni Unite del 2023

La pronuncia in rassegna si pone in ideale continuità logico-sistematica con il fondamentale arresto delle Sezioni Unite del 5 dicembre 2023, che ha abbandonato la rigida concezione della **sussidiarietà in**

astratto in favore di una valutazione incentrata sulla **sussidiarietà in concreto**. Nel quadro delineato dal massimo collegio, l'azione sussidiaria è preclusa quando il rigetto dell'azione principale dipenda da decadenza o prescrizione imputabili all'inerzia del creditore, ovvero quando la domanda contrattuale sia respinta per mancato assolvimento degli **oneri probatori sul danno**.

Al contrario, la sussidiarietà non può mai trasformarsi in uno sbarramento fittizio: laddove il rimedio principale sia carente ab origine del titolo giustificativo (ossia quando il contratto sia radicalmente nullo per vizio formale), l'attore non dispone di alcun'altra tutela contrattuale esperibile nel merito, risultando pienamente legittimato ad agire con il rimedio sussidiario. Ritenere il contrario significherebbe sanzionare l'impoverito con una **denegata giustizia sostanziale** non voluta dall'ordinamento.

05. La liquidazione del quantum: il dogma della minor somma e l'esclusione dell'utile d'impresa

Se sul piano dell'an debeatur le Sezioni Unite riconoscono la piena ammissibilità dell'azione indennitaria della P.A., sul versante del quantum la sentenza n. 11513/2026 infligge una decisa censura alla sentenza impugnata, accogliendo il ricorso del caseificio. La determinazione dell'indennizzo per ingiustificato arricchimento non è un esercizio di discrezionalità equitativa svincolato da parametri normativi, ma risponde al ferreo **criterio codicistico della minor somma** tra l'arricchimento e l'impoverimento.

5.1 — Il vizio di sussunzione della Corte d'Appello: l'applicazione indebita delle tariffe commerciali

La Corte d'Appello di Campobasso era incorsa in un macroscopico vizio di sussunzione: dopo aver dichiarato nullo il contratto verbale di fornitura, aveva liquidato l'indennizzo in favore del Comune di Bojano applicando pedissequamente le **tariffe idriche deliberate dall'ente** con atto consiliare n. 77 del 2000 per un importo di 102.603,67 euro. Tale operazione contabile finiva per vanificare la ratio della declaratoria di nullità.

La tariffa pubblica per la somministrazione di acqua a uso produttivo non riflette la mera spesa viva sostenuta dall'ente per emungere e convogliare il bene, ma incorpora una serie composita di voci: i **costi generali dell'apparato amministrativo**, le quote di ammortamento degli investimenti infrastrutturali e, non da ultimo, la remunerazione del servizio. Riconoscere all'amministrazione l'intero importo tariffario significa far conseguire alla parte pubblica, per via surrettizia, l'esatto corrispettivo che essa avrebbe percepito qualora il contratto fosse stato validamente stipulato per iscritto, in palese contrasto con la **funzione esclusivamente reintegratoria** e non remunerativa dell'art. 2041 c.c.

5.2 — La delimitazione matematica dell'indennizzo: spesa viva effettiva e mancato incremento patrimoniale

L'indennizzo previsto dall'art. 2041 c.c. è concepito per coprire la sola perdita economica netta (il cosiddetto **depauperamento patrimoniale effettivo**) e deve arrestarsi al limite invalicabile dell'arricchimento conseguito dalla controparte. Nei rapporti obbligatori informali con la pubblica amministrazione, il calcolo della perdita subita dall'ente somministrante esige la dimostrazione rigorosa delle sole **spese vive direttamente correlate** all'erogazione della risorsa (quali i costi energetici di captazione, i costi chimici di potabilizzazione e la manutenzione ordinaria delle condotte strettamente afferenti ai volumi forniti).

Tale autonoma quantificazione rispecchia i principi generali che governano le azioni indennitarie e risarcitorie rispetto alle vicende contrattuali, nelle quali la tutela pecuniaria prescinde dal piano negoziale e si ancora alla rigorosa consistenza oggettiva del **pregiudizio verificatosi nella sfera economica** del soggetto leso.

5.3 — L'esclusione del margine di profitto quale garanzia di deterrenza del precetto formale

L'aspetto maggiormente incisivo della decisione nomofilattica attiene al divieto assoluto di inclusione dell'**utile d'impresa** o della remunerazione del capitale. Se all'attore — sia esso l'appaltatore privato ovvero l'ente pubblico — venisse accordata una somma comprensiva del profitto o del margine di remunerazione ordinariamente praticato sul mercato, verrebbe integralmente azzerata la **portata sanzionatoria e deterrente** della nullità formale, come già statuito dalla giurisprudenza di questa Corte con l'ordinanza n. 9809 del 2019[24]. Le parti non avrebbero alcun disincentivo a eludere la stipula della scrittura solenne, consapevoli di poter pur sempre conseguire via indennizzo il medesimo risultato economico garantito dall'adempimento negoziale.

L'esclusione dell'utile d'impresa funge così da **presidio dogmatico della gerarchia delle fonti** e della certezza dei rapporti. Chi contratta con la pubblica amministrazione in violazione della forma scritta perde irrimediabilmente il guadagno sperato (il lucro cessante), potendo ambire unicamente al **recupero delle spese nude sostenute** che abbiano recato un incremento oggettivo nel patrimonio del ricevente.

> L'azione di arricchimento non è un doppione dell'azione contrattuale: consentire il recupero dell'utile d'impresa o della tariffa ordinaria significherebbe aggirare la nullità della forma e premiare l'informalità amministrativa.

06. Impatto sistematico: la tutela dell'erario, la dialettica processuale e le prospettive operative

24. Cassazione civile, Sezione III, ordinanza 9 aprile 2019, n. 9809 — Divieto assoluto di inclusione dell'utile d'impresa o della remunerazione del capitale nella quantificazione dell'indennizzo per arricchimento ingiustificato.

La rimozione della tradizionale asimmetria tra contraente pubblico e fornitore privato riscrive gli equilibri del **contenzioso sulle prestazioni informali**. Nel momento in cui le Sezioni Unite riconoscono la legittimazione attiva della pubblica amministrazione a promuovere l'azione di indebito arricchimento, l'assetto operativo dell'art. 2041 c.c. cessa di operare come mero scudo risarcitorio per le imprese e si trasforma in un **istituto di riequilibrio bilaterale** delle attribuzioni prive di titolo negoziale.

6.1 — Il riequilibrio dell'onere probatorio per la P.A. fornitrice

Sul piano processuale, l'ammissione dell'azione per l'ente pubblico comporta una rigorosa ridefinizione dell'**onere probatorio a carico della parte attrice**. L'amministrazione che agisce in giudizio per ripetere l'indennizzo non gode di alcuna presunzione di conformità o congruità del quantum preteso. Non è sufficiente esibire le proprie delibere di giunta o di consiglio comunale recanti l'approvazione delle tariffe vigenti per i servizi pubblici: tali atti amministrativi possiedono efficacia autoritativa nei soli limiti in cui sussista un rapporto concessorio o un contratto validamente perfezionato, ma restano privi di **forza vincolante nell'alveo quasi-contrattuale** dell'ingiustificato arricchimento.

L'ente pubblico fornitore è tenuto a documentare in modo analitico e circostanziato le **spese vive direttamente sostenute** per la produzione o l'erogazione della risorsa (costi industriali nudi, energia motrice, trattamenti chimici o manodopera operativa), escludendo qualsiasi quota di costi generali di struttura o di utile commerciale. Parallelamente, grava sull'amministrazione la prova dell'**arricchimento effettivo e materiale** conseguito dal privato, consistente nel risparmio di spesa oggettivamente realizzato da quest'ultimo per non aver dovuto approvvigionarsi sul libero mercato, in conformità con i consolidati principi della Terza Sezione Civile sanciti con l'ordinanza n. 18592 del 2026[25].

6.2 — Il coordinamento con la responsabilità amministrativo-contabile dei funzionari

Le ricadute più significative della sentenza n. 11513/2026 si manifestano nell'intersezione tra la giurisdizione ordinaria e la **giurisdizione contabile della Corte dei Conti**. Nelle prassi degli enti locali, la somministrazione di forniture o l'esecuzione di opere senza il previo impegno contabile e la stipula scritta determina l'attivazione della speciale disciplina ex art. 191 del TUEL, che imputa direttamente al **funzionario o amministratore inadempiente** l'obbligazione pecuniaria verso il terzo fornitore, aprendo le porte all'azione della Procura erariale per danno erariale.

Quando la parte depauperata è la stessa pubblica amministrazione che ha fornito il bene a un privato senza formalizzare l'accordo, il riconoscimento dell'azione indennitaria ex art. 2041 c.c. consente all'ente di **reintegrare direttamente le casse municipali** agendo contro il fruitore della prestazione. L'effettivo recupero della spesa viva nei confronti dell'utilizzatore privato opera sul piano contabile come **compensatio lucri cum damno**, elidendo o riducendo pro tanto il danno patrimoniale azionabile dinanzi alla magistratura contabile a carico del dipendente che omise la formalizzazione del negozio, in

25. Cassazione civile, Sezione III, ordinanza 8 giugno 2026, n. 18592 — Onere probatorio delle spese vive effettivamente sostenute e dell'arricchimento concreto nella liquidazione del quantum ex art. 2041 c.c.

linea con quanto stabilito dall'ordinanza n. 8666 del 2026[26] della Prima Sezione Civile. In tal modo, l'**arricchimento ingiustificato nei contratti della pubblica amministrazione** preserva la sua vocazione di **valvola di sicurezza dell'ordinamento**, assicurando la reintegrazione economica dell'erario senza scardinare l'inderogabile presidio di legalità presidiato dalla forma scritta ad substantiam.

✦ ✦ ✦

26. Cassazione civile, Sezione I, ordinanza 7 aprile 2026, n. 8666 — Efficacia di compensatio lucri cum damno del recupero dell'indennizzo rispetto alla responsabilità contabile per danno erariale.

NOTA A SENTENZA

CONTRIBUTO N. 03

Prescrizione dei buoni fruttiferi postali ed eterointegrazione

La Cassazione n. 19200/2026 sulla prescrizione dei titoli di risparmio postale e la rilevanza del foglio informativo

Attilio Taverniti — Responsabile Affari Legali di Confcommercio Piacenza

Aggiornato al 4 agosto 2026.

Abstract (Italiano)

L'analisi della **prescrizione dei buoni fruttiferi postali** costituisce uno dei temi più dibattuti nel diritto bancario e finanziario, collocandosi all'incrocio tra la disciplina speciale dei titoli di credito postali e i principi generali della trasparenza contrattuale. Con l'ordinanza n. 19200 dell'11 giugno 2026, la Prima Sezione Civile della Corte di Cassazione affronta l'annoso nodo dell'eccezione di prescrizione sollevata da Poste Italiane S.p.a. in relazione a buoni fruttiferi privi dell'indicazione espressa della data di scadenza sul tergo del modulo cartaceo. Il Supremo Collegio chiarisce come il meccanismo dell'eterointegrazione ex art. 1339 c.c., fondato sulle prescrizioni dei decreti ministeriali pubblicati in Gazzetta Ufficiale, operi nel rispetto dei doveri di informazione e buona fede di cui al D.Lgs. n. 284/1999 e al D.M. 19/12/2000. Il contributo ricostruisce l'evoluzione giurisprudenziale dalle Sezioni Unite n. 3963/2019 ai recenti approdi del 2026, verificando le condizioni di opponibilità del termine di prescrizione decennale ex art. 2935 c.c. ed escludendo automatismi decadenziali a danno del risparmiatore ignaro.

Abstract (English)

The analysis of the statute of limitations governing postal savings bonds represents a crucial topic in Italian banking and financial law, operating at the intersection of credit instrument regulations and contractual transparency standards. In Order No. 19200 of June 11, 2026, the First Civil Section of the Supreme Court of Cassation addresses the statute of limitations defense raised by Poste Italiane S.p.a. regarding postal bonds lacking an explicit maturity date on the physical certificate. The Court clarifies how statutory integration under Article 1339 of the Italian Civil Code interacts with disclosure duties under Legislative Decree No. 284/1999 while evaluating the ten-year limitation period under Article 2935 of the Civil Code.

Punti Chiave dell'Analisi

- **Titoli di legittimazione ed eterointegrazione**: I buoni fruttiferi postali sono titoli di legittimazione ex art. 2002 c.c. integrati ex lege ex art. 1339 c.c. dai Decreti Ministeriali.
- **Irrilevanza dell'omessa indicazione a tergo**: La mancata indicazione della scadenza sul titolo cartaceo o l'omessa consegna del foglio informativo non impediscono il decorso della prescrizione decennale ex art. 2935 c.c.
- **Inapplicabilità della sospensione ex art. 2941 n. 8 c.c.**: L'ignoranza del risparmiatore sul termine di rimborso costituisce un ostacolo di mero fatto che non sospende la prescrizione in assenza di dolo.
- **Inesistenza di tutelabilità risarcitoria per la perdita del credito**: La mancata consegna del foglio informativo non attribuisce al sottoscrittore il diritto al risarcimento del danno pari al controvalore del buono prescritto.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

In tema di buoni fruttiferi postali a termine, l'omessa indicazione della data di scadenza sul modulo cartaceo non esclude la determinabilità del termine, che si ricava ex art. 1339 c.c. dalla normativa di fonte ministeriale pubblicata in Gazzetta Ufficiale. Conseguentemente, la mancata consegna del foglio informativo analitico non impedisce la decorrenza della prescrizione decennale ex art. 2935 c.c., né determina l'insorgere di una pretesa risarcitoria parametrata al controvalore del titolo prescritto.

01. Introduzione: la pronuncia Cass. Civ. n. 19200/2026

La disciplina della **prescrizione dei buoni fruttiferi postali** torna al centro dell'attenzione dottrinale e giurisprudenziale a seguito del deposito della fondamentale ordinanza della Corte di Cassazione, Sezione Prima Civile, 11 giugno 2026, n. 19200[27]. La pronuncia interviene su un nodo di estrema rilevanza pratica e sociale, originato dall'eccezione di prescrizione decennale sollevata da Poste Italiane S.p.a. nei confronti dei risparmiatori che presentano all'incasso titoli cartacei sprovvisti della formale indicazione del termine di scadenza sul modulo stampato. La questione controversa ruota attorno alla possibilità di considerare l'ignoranza del sottoscrittore sulla data di rimborso come un ostacolo di fatto idoneo a differire il dies a quo della prescrizione o, viceversa, se la pubblicazione dei decreti ministeriali in Gazzetta Ufficiale operi come meccanismo di eterointegrazione automatica del regolamento negoziale ex art. 1339 c.c.

27. Cassazione civile, Sez. I, ordinanza n. 19200 del 11 giugno 2026

Il Supremo Collegio, confermando l'orientamento gia espresso nelle recenti pronunce del medesimo anno, riafferma il carattere vincolante delle disposizioni di fonte ministeriale e la natura di documenti di legittimazione dei buoni postali ex art. 2002 c.c. La decisione fissa un principio di rigida certezza dei rapporti giuridici, escludendo che l'omessa consegna del foglio informativo analitico possa bloccare la decorrenza del termine prescrizionale o fondare azioni risarcitorie equivalenti al valore dei titoli estinti.

02. La natura giuridica dei buoni fruttiferi postali e l'eterointegrazione ex art. 1339 c.c.

2.1 — Qualificazione dei BFP tra titoli di credito e documenti di legittimazione

Per comprendere l'architettura della decisione n. 19200/2026 occorre muovere dalla qualificazione dogmatica dei buoni fruttiferi postali. Diversamente dai titoli di credito in senso stretto (quali cambiali o assegni), caratterizzati dai requisiti di letteralità ed astrattezza, i buoni postali costituiscono meri documenti o titoli di legittimazione ai sensi dell'art. 2002 c.c. Tale natura comporta che il documento cartaceo consegnato al risparmiatore non racchiude in via esclusiva ed esaustiva la disciplina della prestazione dovuta dall'emittente.

La giurisprudenza di legittimità ha da tempo chiarito come i diritti e gli obblighi derivanti dalla sottoscrizione del buono trovino la propria fonte primaria nell'ordinamento generale e nelle norme regolamentari che disciplinano ciascuna serie di emissione. L'emissione dei titoli da parte della Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. e il loro collocamento ad opera di Poste Italiane S.p.a. si collocano all'interno di un quadro normativo speciale, storicamente retto dal Testo Unico approvato con D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 e successivamente riformato dal D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 284.

Ne consegue che il titolo cartaceo funge soltanto da veicolo identificativo del diritto alla restituzione del capitale e alla liquidazione degli interessi, mentre il contenuto del rapporto negoziale rimane integrato dalla normativa di settore pubblicata nei decreti del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

2.2 — La portata del meccanismo di eterointegrazione sui moduli cartacei

Il meccanismo attraverso il quale le disposizioni ministeriali penetrano all'interno del contratto di sottoscrizione è rappresentato dall'art. 1339 c.c., relativo all'inserzione automatica di clausole. La norma stabilisce che le clausole, i prezzi di beni o di servizi imposti dalla legge sono di diritto inseriti nel contratto, anche in sostituzione delle clausole difformi apposte dalle parti.

Nel campo dei buoni fruttiferi postali, l'operatività dell'art. 1339 c.c. implica che i decreti ministeriali pubblicati nella Gazzetta Ufficiale determinano in modo vincolante il tasso di rendimento, la durata dell'investimento e la data di scadenza del titolo, a prescindere dal fatto che tali elementi siano stati integralmente riportati a tergo del modulo cartaceo[28].

28. Corte di Cassazione, Sezione Prima Civile, Sentenza 18 febbraio 2026, n. 3686

L'emittente non gode di autonomia negoziale individuale nel conformare il contenuto del singolo buono al momento dello sportello, poiché le condizioni economiche sono predeterminate in via generale per ciascuna serie contrassegnata da una specifica lettera identificativa (ad esempio serie AA, Q, P/Q o W).

La pubblicazione del decreto nella Gazzetta Ufficiale soddisfa la presunzione legale di conoscibilità del regolamento contrattuale, ponendo a carico del sottoscrittore un onere di diligenza nella consultazione delle fonti normative pubblicate.

2.3 — La giurisprudenza costituzionale e di legittimità sul regime dei tassi e delle scadenze

La tenuta costituzionale del sistema di eterointegrazione dei buoni postali è stata vagliata a più riprese dal giudice delle leggi. La Corte Costituzionale ha evidenziato che la predeterminazione eteronoma delle condizioni dei buoni risponde a superiori esigenze di interesse pubblico connesse alla gestione del risparmio postale e al finanziamento degli investimenti pubblici.

In particolare, la Suprema Corte ha costantemente affermato che la variazione dei tassi di interesse o della durata del vincolo disposta con decreto ministeriale prevale sulle indicazioni originariamente stampate sui moduli, salvo il limite dell'affidamento legittimo maturato per i titoli emessi prima del riordino operato nel 1999.

03. Il regime di prescrizione del diritto al rimborso e la decorrenza ex art. 2935 c.c.

3.1 — Il dies a quo della prescrizione decennale nei titoli sprovvisti di scadenza espressa

Il punto centrale della controversia risolta dall'ordinanza n. 19200/2026 riguarda la decorrenza del termine di **prescrizione dei buoni fruttiferi postali**. Ai sensi dell'art. 8 del D.M. 19 dicembre 2000, i diritti dei titolari alla restituzione del capitale e al pagamento degli interessi si prescrivono a favore dell'emittente decorsi dieci anni dalla data di scadenza del titolo.

Nei casi in cui il buono reca a tergo soltanto la dicitura sintetica «buono a termine» senza specificare l'anno solare di scadenza, sorge il problema dell'individuazione del dies a quo ex art. 2935 c.c., a norma del quale la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere[29].

La Corte di Cassazione ribadisce che l'impossibilità di far valere il diritto alla quale l'art. 2935 c.c. attribuisce efficacia impeditiva della prescrizione è soltanto quella che deriva da cause giuridiche (quali la pendenza di una condizione sospensiva o di un termine non ancora scaduto) e non ricomprende gli ostacoli di mero fatto o l'ignoranza soggettiva del titolare circa l'esistenza o la scadenza del proprio credito.

29. Cassazione civile, Sez. I, ordinanza n. 5578 del 12 marzo 2026

3.2 — Ignoranza incolpevole del titolare ed esegesi dell'art. 2941 n. 8 c.c.

I risparmiatori spesso eccepiscono che la mancata consegna del Foglio Informativo Analitico o l'assenza del timbro recante la data di rimborso impediscono la conoscenza della scadenza, configurando un'ignoranza incolpevole. La Suprema Corte respinge tale argomentazione sulla base di un'esegesi rigorosa dell'art. 2941 n. 8 c.c.

Tale disposizione prevede la sospensione del corso della prescrizione tra il debitore che ha dolosamente occultato l'esistenza del debito e il creditore, fino a quando il dolo non sia stato scoperto. La Cassazione chiarisce che la norma richiede un comportamento attivo ed intenzionalmente ingannatorio del debitore, non potendo trovare applicazione di fronte a condotte meramente omissive o colpose dell'intermediario, quali l'incompleta compilazione del modulo cartaceo[30].

04. L'evoluzione del quadro giurisprudenziale dalle Sezioni Unite del 2019 al 2026

4.1 — Il valore fondante delle Sezioni Unite n. 3963/2019 sulla tutela dell'affidamento

L'interpretazione delle norme in materia di BFP richiede una costante ricognizione del perimetro tracciato dalle Sezioni Unite con la celebre sentenza 11 febbraio 2019, n. 3963[31]. In quell'occasione le Sezioni Unite stabilirono che, nel caso in cui l'ufficio postale abbia utilizzato un modulo cartaceo appartenente ad una serie precedente apportando a tergo timbri correttivi parziali o incompleti, prevale il testo letterale stampato sul titolo relativamente ai tassi spettanti per l'ultimo decennio di vita del buono.

Le Sezioni Unite motivarono tale conclusione affermando che l'affidamento del risparmiatore sul testo consegnatogli all'atto della sottoscrizione merita tutela quando la difformità deriva da una condotta diretta dell'operatore di sportello che ha ingenerato la convinzione di un diverso rendimento contrattuale.

Tuttavia, come precisato dalla successiva giurisprudenza di legittimità, la portata del principio espresso dalle Sezioni Unite nel 2019 riguarda esclusivamente la determinazione del saggio degli interessi e non si estende al differimento della prescrizione o alla mancata indicazione della data di scadenza del titolo.

Il regime prescrizionale rimane ancorato al fatto oggettivo dell'estinzione del diritto decorsi dieci anni dalla scadenza della serie stabilita dal decreto ministeriale.

4.2 — I recenti arresti della Prima e Terza Sezione Civile tra il 2021 e il 2026

Negli ultimi anni la Corte di Cassazione ha progressivamente consolidato l'orientamento rigorista in tema di decorrenza della prescrizione. Tra il 2021 e il 2025 le Sezioni Terza e Prima hanno ribadito la

30. Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, Ordinanza 29 giugno 2025, n. 17451
31. Cassazione civile, Sez. Un., sentenza n. 3963 del 11 febbraio 2019

natura meramente ricognitiva del foglio informativo e la vincolatività della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale[32].

Nel corso del primo semestre del 2026, la Prima Sezione Civile ha affinato ulteriormente la dogmatica del settore con le decisioni n. 3686, n. 5384 e n. 5578 del 2026, culminate nell'ordinanza n. 19200/2026 oggetto di esame.

Pronuncia / Autorità	Oggetto di Causa	Principio di Diritto Affermato
Cass. Sez. Un. n. 3963/2019	Timbri correttivi tassi a tergo	Prevalenza del testo letterale a tergo per l'ultimo decennio a tutela dell'affidamento incolpevole.
Cass. Sez. Lav. n. 14193/2021	Decorrenza ex art. 2935 c.c.	Gli impedimenti di fatto o l'ignoranza soggettiva non sospendono il corso della prescrizione.
Cass. Sez. I n. 5384/2026	Foglio informativo analitico	L'omessa consegna ha funzione ricognitiva e non blocca la decorrenza della prescrizione.
Cass. Sez. I n. 19200/2026	Buoni privi di scadenza espressa	Eterointegrazione ex art. 1339 c.c. vincolante; inesistenza di azione risarcitoria per perdita del credito.

4.3 — Il confronto sistematico con le dinamiche del credito bancario e la compensazione

Il rigore applicato dalla Cassazione in materia di titoli postali si inserisce in un quadro sistematico più ampio volto a garantire la stabilizzazione dei crediti aziendali e bancari. Analogamente a quanto stabilito per le dinamiche di estinzione dell'obbligazione bancaria e le contestazioni di saldo, la certezza del dies a quo risponde all'esigenza di evitare pretese tardive che destabilizzerebbero la gestione dei fondi di riserva.

Sotto questo profilo, la giurisprudenza della Prima Sezione dimostra una spiccata coerenza logica, rinvenibile anche in materia di accertamento dei crediti e compensazione, laddove la stabilità dei rapporti giuridici prevale sull'inerzia prolungata del titolare del diritto. Si veda a tal proposito l'orientamento di legittimità in materia di compensazione e dinamiche del credito bancario (Cass. n. 20707/2026).

05. L'analisi della ratio decidendi di Cass. Civ. n. 19200/2026

5.1 — Il caso concreto e l'eccezione di prescrizione opposta da Poste Italiane

La controversia sfociata nell'ordinanza n. 19200/2026 trae origine dall'iniziativa giudiziale assunta da una risparmiatrice che aveva sottoscritto nel giugno del 2001 tre buoni fruttiferi postali cartacei recanti la dicitura generica «buono fruttifero postale a termine». Nel febbraio 2020, presentatisi presso l'ufficio

32. Cassazione civile, Sez. I, ordinanza n. 4748 del 14 febbraio 2022

postale per riscuotere il capitale e gli interessi maturati, l'emittente opponeva l'intervenuta prescrizione decennale del diritto al rimborso.

Sia il Giudice di Pace di L'Aquila sia il Tribunale in sede di appello accoglievano la domanda del risparmiatore. Il giudice di merito riteneva infatti che, in assenza del timbro indicante la data esatta di scadenza e a fronte della mancata dimostrazione della consegna del foglio informativo analitico, fosse impossibile per il cittadino calcolare il dies a quo della prescrizione.

Poste Italiane S.p.a. proponeva ricorso per cassazione, denunciando la violazione dei D.M. 19 dicembre 2000 e 6 ottobre 2004, degli artt. 1339 e 2002 c.c., ed evidenziando che i buoni postali sono titoli di legittimazione la cui durata è fissata in via generale dai decreti pubblicati in Gazzetta Ufficiale.

5.2 — Il bilanciamento tra pubblicità solenne in G.U. e trasparenza verso il risparmiatore

La Suprema Corte accoglie integralmente il ricorso di Poste Italiane S.p.a., cassando la sentenza impugnata e decidendo la causa nel merito con il rigetto della domanda del risparmiatore. La ratio decidendi dell'ordinanza n. 19200/2026 fa perno sul bilanciamento tra il principio della pubblicità solenne mediante Gazzetta Ufficiale e le regole della trasparenza contrattuale.

La Corte osserva che gli obblighi informativi introdotti dalla normativa di settore succedutasi dal 1999 al 2004 non attengono alla fase genetica di formazione del consenso contrattuale, bensì alla fase esecutiva del rapporto negoziale. La sottoscrizione del buono presuppone l'accettazione del programma contrattuale così come regolato dal decreto ministeriale istitutivo della serie[33].

La pubblicazione del decreto in Gazzetta Ufficiale garantisce la conoscibilità legale della durata dell'investimento, rendendo superflua la prova della consegna individuale del foglio informativo ai fini dell'individuazione del dies a quo della prescrizione.

5.3 — Il principio di diritto e gli obiter dicta sulla responsabilità dell'emittente

Nell'ordinanza in commento la Cassazione inserisce un fondamentale obiter dictum relativo all'eventuale azione di risarcimento del danno tentata dai risparmiatori a fronte dell'omessa consegna del foglio informativo. Il Supremo Collegio nega espressamente che l'inadempimento agli obblighi informativi possa fondare una pretesa risarcitoria volta ad ottenere una somma pari al controvalore del buono estinto per prescrizione.

La Corte spiega che ammettere un'azione risarcitoria di ammontare equivalente al credito prescritto significherebbe eludere la disciplina inderogabile della prescrizione e della sospensione di cui all'art. 2941 n. 8 c.c., la quale limita la rilevanza della condotta del debitore alle sole ipotesi di dolo diretto nell'occultamento del debito[34].

06. Impatto pratico, contenzioso seriale e tutele per i risparmiatori

33. Corte di Cassazione, Sezione Prima Civile, Sentenza 10 marzo 2026, n. 5384
34. Cassazione civile, Sez. III, ordinanza n. 13343 del 28 aprile 2022

6.1 — Gli strumenti di reazione del sottoscrittore di fronte all'eccezione di prescrizione

L'orientamento espresso con l'ordinanza n. 19200/2026 riduce in modo drastico i margini di vittoria per i risparmiatori nei giudizi aventi ad oggetto buoni fruttiferi postali prescritti. Per superare l'eccezione di prescrizione sollevata da Poste Italiane, non è più sufficiente allegare la mancanza del timbro con la data di scadenza o la mancata ricezione del foglio informativo.

L'unica difesa astrattamente idonea a paralizzare la prescrizione rimane la prova di atti interruttivi posti in essere dal titolare prima del compimento del decennio dalla scadenza (quali lettere raccomandate di diffida o istanze di rimborso), oppure la dimostrazione che l'emittente ha attuato artifici o raggiri dolosi specificamente diretti ad occultare al sottoscrittore l'esistenza del credito[35].

6.2 — Il ruolo dell'Arbitro Bancario Finanziario e della giurisprudenza di merito

L'esito del contenzioso di merito dovrà adeguarsi al dictum della Suprema Corte. Anche i collegi dell'Arbitro Bancario Finanziario (ABF), che in passato avevano manifestato aperture verso la tutela del risparmiatore in caso di omissioni informative gravissime, registrano il consolidamento del principio di eterointegrazione normativa.

Le decisioni di merito che avevano condannato Poste Italiane sul presupposto della violazione della buona fede negoziale risultano superate dalla chiarificazione della Corte di legittimità, la quale ha riaffermato la prevalenza della certezza del diritto sull'affidamento soggettivo dell'investitore privato.

07. Conclusioni e prospettive sistematiche

Con l'ordinanza n. 19200 dell'11 giugno 2026, la Corte di Cassazione chiude il cerchio sulla controversa tematica della **prescrizione dei buoni fruttiferi postali**. Affermando la natura di titoli di legittimazione e l'operatività dell'eterointegrazione ex art. 1339 c.c. mediante i decreti ministeriali pubblicati in Gazzetta Ufficiale, la Suprema Corte stabilisce un confine chiaro tra gli obblighi di condotta dell'intermediario e le cause di sospensione o differimento della prescrizione.

La decisione evidenzia che la tutela del risparmio ex art. 47 Cost. non si trasforma in una deroga alle norme generali in materia di estinzione dei diritti per inerzia del titolare, imponendo ai cittadini un'attenzione costante nella gestione dei propri titoli cartacei e confermando che l'ignoranza incolpevole non costituisce un rimedio idoneo a resuscitare crediti già prescritti.

✦ ✦ ✦

35. Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, Ordinanza 24 maggio 2021, n. 14193

NOTA A SENTENZA

CONTRIBUTO N. 04

Comporto del lavoratore disabile e accomodamenti ragionevoli

La Sezione Lavoro della Cassazione (sentenza n. 23823/2026) recepisce la sentenza Pauni della CGUE sul bilanciamento tra comporto unico e misure di sostegno

Redazione di Metodo Giuridico

Pubblicato il 28 agosto 2026

Stato della questione e quadro aggiornato al 28 Agosto 2026: La Sezione Lavoro della Corte di Cassazione, con la sentenza 22 luglio 2026, n. 23823, recepisce l'insegnamento della Corte di Giustizia UE (sentenza Pauni, C-5/24) in materia di licenziamento del lavoratore disabile, stabilendo che la previsione di un periodo di comporto unico non è di per sé discriminatoria qualora il datore di lavoro dimostri di aver adottato tutti i ragionevoli accomodamenti organizzativi proporzionati per salvaguardare l'occupazione.

Abstract (Italiano)

Il presente contributo esamina la pronuncia della **Corte Suprema di Cassazione, Sezione Lavoro, sentenza 22 luglio 2026, n. 23823**, in tema di **comporto del lavoratore disabile e accomodamenti** ragionevoli nel pubblico impiego contrattualizzato e nel settore privato. Il Collegio di legittimità, recepita l'elaborazione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (sentenza 11 settembre 2025, causa C-5/24, *Pauni*), chiarisce che la clausola contrattuale collettiva recante un periodo di conservazione del posto unitario e non differenziato per i dipendenti con disabilità non integra automaticamente una discriminazione indiretta vietata dalla direttiva 2000/78/CE e dall'art. 3, comma 3-bis, D.Lgs. 216/2003. La legittimità del recesso datoriale ex art. 2110 c.c. è subordinata al previo assolvimento dell'obbligo di adottare misure organizzative personalizzate e proporzionate (flessibilità d'orario, permessi, ferie e mutamento d'ufficio), in assenza delle quali il licenziamento resta affetto da nullità per violazione delle norme imperative antidiscriminatorie.

Abstract (English)

the recent landmark ruling of the Court of Justice of the European Union (judgment of 11 September 2025, Case C-5/24, Pauni), the Supreme Court rules that a collective bargaining clause establishing a single, undifferentiated sick leave period for disabled and non-disabled workers does not automatically constitute indirect discrimination under Directive 2000/78/EC and Article 3(3-bis) of Legislative Decree no. 216/2003. The lawfulness of the employer dismissal under Article 2110 of the Italian Civil Code strictly depends on the prior fulfilment of the employer obligation to adopt tailored and proportionate reasonable accommodations, in the absence of which the termination remains void for breach of mandatory non-discrimination law.

Punti Chiave della Decisione

- **Compatibilità del comporto unico:** La previsione di un periodo di comporto unitario non è di per sé vietata dalla direttiva 2000/78/CE se la durata complessiva (18 mesi) è adeguata a tutelare la posizione del disabile.
- **Obbligo di accomodamenti ragionevoli:** L'unicità del comporto non esonera il datore di lavoro dal predisporre soluzioni organizzative concrete e personalizzate volte a evitare il recesso.
- **Tipologie di misure idonee:** Costituiscono accomodamenti validi la flessibilità oraria, lo spostamento di sede in ufficio meno stressante, la concessione di ferie mirate e la tolleranza di giorni extra oltre il comporto.
- **Nesso causale e finalità legittima:** La direttiva europea non impone il mantenimento in servizio di chi non può svolgere le funzioni essenziali, bilanciando tutela della salute ed efficienza aziendale.
- **Sanzione della nullità in caso di omissione:** Qualora il datore ometta ogni tentativo di adattamento ragionevole, il licenziamento per superamento del comporto è nullo per discriminazione indiretta con diritto alla reintegra.

Massima Redazionale (Cassazione Civile, Sez. Lavoro, sent. n. 23823/2026)

In tema di licenziamento per superamento del periodo di comporto del lavoratore affetto da disabilità, la previsione contrattuale collettiva di un termine unico e indifferenziato di conservazione del posto di lavoro, qualora sia assistita da una congrua estensione temporale idonea a ponderare la peculiare morbilità del soggetto, non è in contrasto con la direttiva 2000/78/CE e non integra automaticamente una discriminazione indiretta, purché il datore di lavoro dimostri di aver assolto all'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli e proporzionati ai sensi dell'art. 5 della citata direttiva e dell'art. 3, comma 3-bis, del D.Lgs. n. 216/2003. L'adempimento di tale dovere proattivo, desumibile dall'attuazione di modifiche organizzative, concessione di congedi, permessi e flessibilità oraria, esclude l'illiceità del recesso intimato ex art. 2110 c.c., fermo restando che l'omessa ricerca di idonei adattamenti converte l'applicazione del termine generale in una condotta discriminatoria nulla con applicazione della tutela reintegratoria piena.

01. Introduzione: la pronuncia Cass. civ. n. 23823/2026

Il bilanciamento sistematico tra il diritto del datore di lavoro alla **risoluzione del rapporto di lavoro** per prolungata morbilità e la necessaria salvaguardia della persona vulnerabile costituisce uno dei nodi teorici più dibattuti dell'ordinamento laburistico contemporaneo. Con la **sentenza 22 luglio 2026, n. 23823**[36], la Sezione Lavoro della Corte di Cassazione affronta funditus la problematica del **comporto del lavoratore disabile e accomodamenti** ragionevoli, recependo nell'ordinamento interno i principi stabiliti dalla **Corte di Giustizia UE, sentenza 11 settembre 2025, causa C-5/24, *Pauni***[37]. Il Collegio di legittimità ha chiarito che l'applicazione di una clausola contrattuale recante un **periodo di comporto unitario** non è intrinsecamente viziata da nullità, a condizione che l'estensione temporale prevista dai contratti collettivi sia adeguata e il datore di lavoro abbia concretamente sperimentato tutte le **misure organizzative personalizzate** atte a neutralizzare lo svantaggio patito dal dipendente.

La controversia ha avuto origine dal **licenziamento per superamento del comporto** intimato da un'amministrazione comunale calabrese a una dipendente con qualifica di esecutore amministrativo, affetta da **disabilità non grave** ai sensi dell'art. 3, comma 1, L. 104/1992 e invalida civile con percentuale del 75%. L'ente territoriale aveva esercitato il recesso computando cumulativamente tutte le assenze per malattia maturate nell'arco del triennio di riferimento, sino a raggiungere il tetto massimo di diciotto mesi stabilito dall'art. 48 del **CCNL Comparto Funzioni Locali**. La lavoratrice aveva censurato la decisione datoriale lamentando l'omessa previsione di un **termine di comporto prolungato** per le patologie invalidanti e qualificando l'espulsione come **discriminazione indiretta** vietata dalla normativa antidiscriminatoria sovranazionale e interna.

36. Corte di Cassazione, Sez. Lavoro, sentenza 22 luglio 2026, n. 23823 — Licenziamento del disabile per superamento del comporto e adempimento degli accomodamenti ragionevoli.
37. Corte di Giustizia UE, sentenza 11 settembre 2025, causa C-5/24, Pauni — Compatibilità del periodo di comporto unico con la Direttiva 2000/78/CE subordinata a soluzioni ragionevoli.

Se il Tribunale di primo grado aveva accolto l'impugnazione dichiarando la **nullità del licenziamento** con reintegrazione nel posto di lavoro, la Corte d'Appello di Catanzaro ha ribaltato l'esito del giudizio, riconoscendo la piena legittimità dell'operato dell'amministrazione. I giudici territoriali hanno accertato che l'ente datoriale aveva concesso **permessi retribuiti**, fruizione anticipata dei congedi, orari flessibili e finanche un ulteriore periodo di grazia di sessanta giorni successivi alla scadenza del comporto. La Suprema Corte ha confermato tale pronuncia, affermando che la **tutela della salute del lavoratore** deve armonizzarsi con la **sostenibilità organizzativa dell'impresa** attraverso un sindacato sostanziale sull'effettività degli accomodamenti ragionevoli adottati nel caso concreto.

La portata della sentenza n. 23823/2026 supera la dimensione della singola fattispecie e ridefinisce i confini del **potere di recesso datoriale** ex art. 2110 c.c. Il principio di non discriminazione non impone l'immunità assoluta dal licenziamento né la totale sterilizzazione delle assenze per disabilità, bensì obbliga l'imprenditore a dimostrare una **condotta datoriale attiva** e proattiva, volta a ricercare soluzioni proporzionate per conservare l'utilità della prestazione lavorativa senza sopportare un **onere economico sproporzionato**.

02. La nozione multilivello di disabilità e il principio di non discriminazione

2.1 — L'evoluzione giurisprudenziale eurounitaria da Ring a Pauni

L'architettura concettuale della decisione in rassegna poggia sull'evoluzione della **nozione eurounitaria di disabilità** elaborata dalla giurisprudenza di Lussemburgo. Nelle storiche sentenze rese nei casi **CGUE, cause riunite C-335/11 e C-337/11, *Ring e Skouboe Werge***[38] e **CGUE, causa C-270/16, *Ruiz Conejero***[39], i giudici dell'Unione hanno recepita la definizione contenuta nella **Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità** del 2006. La disabilità non coincide con la mera infermità transitoria, ma si identifica in una **menomazione duratura** che, in interazione con molteplici barriere di contesto, ostacola la piena ed effettiva partecipazione alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori.

Tale impostazione supera il tradizionale paradigma medico-individuale per abbracciare il **modello sociale della disabilità**, nel quale l'obbligo di rimozione degli ostacoli ricade direttamente sull'organizzazione datoriale. Con la fondamentale pronuncia resa nel caso *Pauni* (CGUE 11 settembre 2025, causa C-5/24)[40], la Corte di Giustizia ha chiarito che l'art. 2, par. 2, lett. b), e l'art. 5 della **direttiva 2000/78/CE** non precludono l'adozione di un termine di comporto indifferenziato, a patto che la

38. Corte di Giustizia UE, sentenza 11 aprile 2013, cause riunite C-335/11 e C-337/11, Ring e Skouboe Werge — Nozione eurounitaria di disabilità e dovere di misure appropriate.
39. Corte di Giustizia UE, sentenza 18 gennaio 2018, causa C-270/16, Ruiz Conejero — Discriminazione indiretta e computo delle assenze connesse a disabilità.
40. Corte di Giustizia UE, sentenza 11 settembre 2025, causa C-5/24, Pauni — Compatibilità del periodo di comporto unico con la Direttiva 2000/78/CE subordinata a soluzioni ragionevoli.

disciplina contrattuale garantisca una **durata temporale congrua** e l'imprenditore adempia scrupolosamente all'**obbligo di accomodamento ragionevole** prima di sciogliere il vincolo negoziale.

Nel nostro ordinamento interno, tale presidio è codificato nell'art. 3, comma 3-bis, D.Lgs. 216/2003 e rafforzato dall'art. 5-bis L. 104/1992 introdotto dal D.Lgs. 62/2024. La Cassazione ha precisato che tali disposizioni integrano una **normativa di principio** immanente nel sistema giuslavoristico, la quale impone una costante verifica della **ragionevolezza degli accorgimenti** a prescindere dalla formale qualificazione dell'invalidità come grave o non grave.

2.2 — La discriminazione indiretta nel computo del periodo di comporto

La qualificazione del licenziamento intimato al lavoratore fragile richiede una rigorosa disamina del concetto di **discriminazione indiretta nel lavoro**. Come evidenziato dalla **Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, sentenza 31 marzo 2023, n. 9095**[41] e dall'**ordinanza 11 settembre 2024, n. 24052**[42], una disposizione contrattuale formalmente neutra può generare una posizione di **particolare svantaggio** per i soggetti portatori di disabilità, data la loro fisiologica esposizione a un più elevato tasso di assenze connesse allo stato patologico invalidante.

La pronuncia n. 23823/2026[43] compie tuttavia un decisivo passo avanti: la mera sussistenza di un nesso causale tra patologia e assenze non comporta automaticamente l'obbligo di scorporare i giorni di malattia dal computo totale. La **giustificazione oggettiva del recesso** risiede nella necessità di garantire la regolarità dei servizi e preservare il **sinallagma funzionale**, purché il datore abbia previamente adempiuto all'onere di sperimentare soluzioni flessibili. Si richiama in proposito l'inquadramento delle tutele del prestatore e della gestione dei contratti in sede protetta[44].

In assenza di qualsivoglia adattamento personalizzato, il computo indifferenziato si tramuta in un meccanismo discriminatorio nullo con applicazione della **tutela reintegratoria piena**; ove invece l'azienda attui misure concrete di supporto, la cessazione del rapporto per superamento del comporto conserva la propria legittimità causale, ponendosi in linea con la **finalità legittima di politica occupazionale** riconosciuta dai giudici europei.

03. Gli accomodamenti ragionevoli come limite al potere di recesso datoriale

41. Corte di Cassazione, Sez. Lavoro, sentenza 31 marzo 2023, n. 9095 — Discriminazione indiretta nel licenziamento per superamento del comporto breve del disabile.
42. Corte di Cassazione, Sez. Lavoro, ordinanza 11 settembre 2024, n. 24052 — Nullità del recesso per mancato scorporo delle assenze legate alla disabilità.
43. Corte di Cassazione, Sez. Lavoro, sentenza 22 luglio 2026, n. 23823 — Licenziamento del disabile per superamento del comporto e adempimento degli accomodamenti ragionevoli.
44. Metodo Giuridico, Riduzione della retribuzione e accordi in sede protetta . I limiti alla flessibilità contrattuale e le tutele del lavoratore (Cass. n. 8402/2026).

3.1 — Contenuto e perimetro dell'obbligo di adattamento organizzativo

L'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli si configura come un vero e proprio **limite interno all'esercizio del potere datoriale** di licenziamento ex art. 2110 c.c. Come statuito dalla **Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, sentenza 9 marzo 2021, n. 6497**[45] e dalla **sentenza 12 novembre 2019, n. 29289**[46], il perimetro degli accomodamenti non si riduce a meri interventi tecnici sulle postazioni fisiche, ma include **misure organizzative gestionali** quali la redistribuzione dei compiti, la rimodulazione dell'orario e la concessione di congedi mirati.

Nel giudizio conclusosi con la sentenza n. 23823/2026, l'amministrazione comunale aveva dimostrato l'adozione di un ventaglio articolato di provvedimenti: aveva accolto le istanze di **flessibilità oraria personalizzata**, disposto il trasferimento della dipendente in una sede logistica a minor impatto psicofisico e concesso la fruizione frazionata delle **ferie arretrate** anche di venerdì per impedire che il comporto inglobasse le giornate di riposo settimanale. Inoltre, l'ente aveva tollerato ulteriori due mesi di assenza oltre il termine contrattuale e sollecitato formalmente la dipendente ad avvalersi dell'**aspettativa non retribuita** per motivi di salute.

La giurisprudenza di legittimità ribadisce che la disciplina su **comporto del lavoratore disabile e accomodamenti** organizzativi presuppone un percorso dinamico di cooperazione. L'adempimento di tali oneri positivi dimostra che il datore ha profuso la necessaria **diligenza qualificata ex art. 1176 c.c.**, escludendo qualsiasi intento elusivo o discriminatorio nell'atto di recesso.

3.2 — Il bilanciamento degli interessi e la clausola dell'onere sproporzionato

L'estensione degli accomodamenti ragionevoli incontra il proprio limite inderogabile nella **clausola dell'onere sproporzionato**. Come sancito dal considerando 17 della direttiva 2000/78/CE, il diritto europeo non prescrive il mantenimento forzoso in servizio di un prestatore che sia divenuto definitivamente inidoneo a svolgere le **funzioni lavorative essenziali**, qualora nessun accorgimento sostenibile consenta di recuperare un rendimento utile per l'organizzazione aziendale.

La Suprema Corte sottolinea che l'ordinamento persegue un rigoroso bilanciamento costituzionale tra la **tutela dei diritti inviolabili del lavoratore** ex artt. 2, 3 e 32 Cost. e la **libertà di iniziativa economica privata** garantita dall'art. 41 Cost. Imporre la protrazione indefinita del vincolo contrattuale in assenza di prospettive di ripresa dell'attività lavorativa comporterebbe un sacrificio irrazionale dell'efficienza organizzativa, estraneo agli obiettivi del diritto antidiscriminatorio.

45. Corte di Cassazione, Sez. Lavoro, sentenza 9 marzo 2021, n. 6497 — Ampiezza dell'obbligo di accomodamento ragionevole a tutela del disabile.
46. Corte di Cassazione, Sez. Lavoro, sentenza 12 novembre 2019, n. 29289 — Portata dell'obbligo di adattamento organizzativo nel settore privato e pubblico.

Fattispecie Giuridica	Adempimento Misure Ragionevoli	Esito del Licenziamento ex art. 2110 c.c.
Comporto Unico con Misure Datoriali Attive	Adozione di flessibilità oraria, congedi, cambio mansioni/ufficio e tolleranza extra	Legittimo: bilanciamento conforme a Direttiva 2000/78/CE e sentenza Pauni
Comporto Unico con Inerzia Datoriale	Mancata sperimentazione di adattamenti organizzativi proporzionati	Nullo per discriminazione indiretta con tutela reintegratoria piena ex art. 18 L. 300/70
Inidoneità Assoluta Insuperabile	Impossibilità oggettiva di riallocazione anche con oneri sproporzionati	Legittimo: esclusione del mantenimento forzoso dell'occupazione improduttiva

04. Il riparto degli oneri probatori e il sindacato della Suprema Corte

4.1 — Onere della prova, iniziativa datoriale e collaborazione del lavoratore

Sul piano processuale, la disciplina del **riparto dell'onere della prova** nei giudizi antidiscriminatori trova espressione nell'art. 28 del D.Lgs. n. 150/2011 e nell'art. 2697 c.c. Come precisato dalla **Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, sentenza 2 marzo 2026, n. 4623**[47], la semplice **conoscibilità dello stato di disabilità** impone al datore di lavoro un obbligo di attivazione autonoma per promuovere il dialogo sulle misure di adattamento, senza che il lavoratore debba formalizzare istanze ostili o rivelare dati sanitari riservati.

Tuttavia, l'efficacia delle soluzioni organizzative esige un corrispondente **dovere di leale cooperazione del lavoratore** ai sensi degli artt. 1175 e 1375 c.c. Nel caso definito con la sentenza n. 23823/2026, la dipendente non aveva collaborato all'individuazione di ulteriori rimedi né aveva richiesto l'aspettativa proposta dall'ente, palesando un'inerzia che ha legittimato la declaratoria di compiuto adempimento datoriale, coerentemente con i principi espressi dall'**ordinanza 9 giugno 2026, n. 18761**[48] in tema di collocamento mirato.

La Suprema Corte consolida l'insegnamento per cui il tema del **comporto del lavoratore disabile e accomodamenti** richiede un'interazione bilaterale in buona fede: qualora l'impresa offra modifiche organizzative congrue, il rifiuto immotivato o il silenzio della parte lavoratrice precludono la successiva deduzione dell'illegittimità del licenziamento in sede giurisdizionale.

4.2 — L'apprezzamento delle misure concrete e i confini del controllo di legittimità

47. Corte di Cassazione, Sez. Lavoro, sentenza 2 marzo 2026, n. 4623 — Conoscibilità della disabilità da parte datoriale e dovere di iniziativa.
48. Corte di Cassazione, Sez. Lavoro, ordinanza 9 giugno 2026, n. 18761 — Accomodamenti ragionevoli e recesso in prova del lavoratore disabile.

In merito ai limiti del **sindacato di legittimità in Cassazione**, la sentenza n. 23823/2026 ribadisce che la valutazione sulla proporzionalità e adeguatezza degli accomodamenti adottati integra un tipico **apprezzamento di fatto riservato al giudice di merito**. Tale giudizio risulta insindacabile ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 5 c.p.c. qualora sia sorretto da una motivazione logica e coerente, in conformità alla **Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, sentenza 19 ottobre 2021, n. 27847**[49] e all'**ordinanza 17 novembre 2025, n. 30837**[50].

La ricorrente non poteva pertanto censurare l'omessa disamina di singoli certificati medici una volta che i giudici d'appello avevano globalmente accertato la tempestività e la varietà delle misure datoriali. Si rammenta che la nullità per motivo discriminatorio con conseguente reintegra scatta unicamente allorché sia accertata una totale omissione datoriale, come delineato dalla **Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, ordinanza 16 maggio 2024, n. 13649**[51] e dal consolidato quadro giurisprudenziale in materia di licenziamento illegittimo[52].

Il presidio nomofilattico salvaguarda così l'equilibrio processuale, impedendo che il giudizio di cassazione si trasformi in una terza istanza di merito sulle contingenze organizzative aziendali.

05. Conclusioni e implicazioni per la gestione del personale

La sentenza n. 23823/2026 della Suprema Corte di Cassazione segna una tappa fondamentale per la **gestione strategica delle risorse umane** e per la prassi delle relazioni industriali. L'arresto nomofilattico sgombra il campo da automatismi espulsivi o protettivi indiscriminati, chiarendo che la correlazione tra **comporto del lavoratore disabile e accomodamenti** ragionevoli impone un'analisi empirica e documentata delle condotte datoriali. Si restituisce in tal modo certezza applicativa sia alle imprese private sia alla pubblica amministrazione.

Allo stesso tempo, la decisione rafforza la necessità di istituire **protocolli aziendali di tracciabilità** per monitorare tempestivamente i lavoratori fragili. Il datore di lavoro non può attendere passivamente lo spirare del comporto per esercitare il recesso, ma deve costruire un solido compendio probatorio che attesti ogni offerta di flessibilità, mutamento mansioni e proposta di congedo straordinario. La conformità alle direttive europee si misura sulla reale volontà di inclusione dimostrata prima dell'atto di recesso.

Sul piano applicativo e della consulenza giuslavoristica, emergono direttrici operative irrinunciabili:

49. Corte di Cassazione, Sez. Lavoro, sentenza 19 ottobre 2021, n. 27847 — Insindacabilità dell'apprezzamento di merito sull'idoneità delle misure datoriali.
50. Corte di Cassazione, Sez. Lavoro, ordinanza 17 novembre 2025, n. 30837 — Confini del controllo di legittimità ex art. 360 n. 5 c.p.c. sul fatto storico.
51. Corte di Cassazione, Sez. Lavoro, ordinanza 16 maggio 2024, n. 13649 — Nullità per discriminazione e tutela reintegratoria piena.
52. Metodo Giuridico, Controlli difensivi e contestazione nel licenziamento . Il perimetro delle garanzie procedimentali e i vizi del recesso (Cass. n. 16214/2026).

- **Formalizzazione degli accordi organizzativi:** Verbalizzare e documentare per iscritto ogni proposta di telelavoro, rimodulazione dell'orario di lavoro o trasferimento di sede operativa avanzata al dipendente con disabilità;
- **Avviso preventivo sul comporto imminente:** Inoltrare una comunicazione formale prima del raggiungimento del termine massimo per informare il lavoratore della facoltà di richiedere periodi di aspettativa non retribuita ex CCNL;
- **Evoluzione della contrattazione collettiva:** Favorire accordi sindacali di secondo livello che introducano regimi di comporto graduato per patologie gravi o croniche, in armonia con le previsioni del D.Lgs. 62/2024.

In conclusione, l'ordinanza consolida un modello di **diritto del lavoro multilivello** fondato sul principio di effettività delle tutele, in cui la salvaguardia della persona disabile si coniuga virtuosamente con la **sostenibilità economica e funzionale dell'impresa**.

✦ ✦ ✦

NOTA A SENTENZA

CONTRIBUTO N. 05

Interrogatorio preventivo: le Sezioni Unite sul cumulo soggettivo

La sentenza n. 28898/2026 esclude deroghe per attrazione e disciplina la deducibilità della nullità intermedia

Redazione di Metodo Giuridico

Pubblicato il 11 settembre 2026

Stato della questione e quadro aggiornato al 18 settembre 2026: L'arresto nomofilattico delle Sezioni Unite penali n. 28898/2026 consolida l'obbligo del contraddittorio anticipato ex art. 291 comma 1-quater c.p.p. anche nei procedimenti plurisoggettivi, escludendo decadenze formali per l'indagato.

Abstract (Italiano)

La sentenza delle Sezioni Unite penali 30 luglio 2026, n. 28898 interviene sul nuovo statuto dell'interrogatorio preventivo introdotto dalla Legge 114/2024, risolvendo i contrasti applicativi generati dalla disciplina dell'art. 291, comma 1-quater, c.p.p. nei procedimenti plurisoggettivi. Il supremo collegio nomofilattico esclude categoricamente che le deroghe al contraddittorio anticipato — contemplate per il pericolo di inquinamento probatorio o di fuga, ovvero per i reati a periculum qualificato ex art. 274 lett. c c.p.p. — possano estendersi per attrazione ai coindagati in forza del cumulo processuale o della gravità del titolo contestato ad altri. L'azione cautelare, presidiata dalla riserva di legge ex art. 13 Cost., impone una valutazione rigorosamente individualizzata, che il giudice deve attuare anche mediante moduli temporali differenziati. La mancata celebrazione del previo interrogatorio determina una nullità a regime intermedio ex art. 178, comma 1, lett. c), c.p.p., deducibile per la prima volta innanzi al tribunale del riesame o mediante ricorso per cassazione per saltum ex art. 311, comma 2, c.p.p. Non sussiste alcun onere di immediata eccezione a pena di decadenza ex art. 182, comma 2, c.p.p. nell'interrogatorio postumo, né l'eventuale silenzio dell'indagato sana il vizio genetico del titolo privativo.

Abstract (English)

interpretive conflicts regarding Article 291(1-quater) of the Italian Code of Criminal Procedure in multi-defendant proceedings. The Court unequivocally rules that statutory exceptions to prior adversarial examination — justified by risks of evidence tampering, flight, or specific danger categories under Article 274(1)(c) — cannot be extended to co-defendants by procedural attraction or joint indictment. Governed by the constitutional principle of individual liberty under Article 13 of the Italian Constitution, precautionary proceedings require strictly individualized assessments, which judges must implement through separated temporal workflows. Omitting the prior interrogation produces an intermediate procedural nullity pursuant to Article 178(1)(c), actionable directly before the review tribunal (Tribunale del Riesame) or through direct cassation appeal under Article 311(2). The defendant bears no duty to raise an immediate objection during subsequent interrogation under Article 182(2), nor does remaining silent cure the original invalidity of the detention order.

Punti Chiave dell'Analisi

- **Divieto di attrazione derogatoria nel cumulo soggettivo:** Nei procedimenti con pluralità di indagati, la sussistenza di cause ostative in capo a uno dei coindagati non si estende agli altri per mera connessione o gravità del fatto altrui.
- **Scissione temporale dei moduli operativi:** Per salvaguardare l'effetto sorpresa verso i correi pericolosi, il giudice deve prima eseguire la misura nei loro confronti e solo successivamente notificare l'invito a rendere interrogatorio agli indagati non ostativi.
- **Qualificazione del periculum ex art. 274 lett. c c.p.p.:** La deroga opera sulla prognosi dei reati futuri che l'indagato potrebbe compiere e non in base al mero titolo di reato contestato nel procedimento.
- **Regime della nullità e inapplicabilità delle decadenze:** L'omesso interrogatorio integra una nullità generale a regime intermedio deducibile al riesame, senza che il silenzio serbato nell'interrogatorio postumo operi alcuna sanatoria.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

In tema di misure cautelari personali, nei procedimenti a carico di più indagati, l'interrogatorio preventivo previsto dall'art. 291, comma 1-quater, c.p.p. deve essere obbligatoriamente espletato nei confronti dell'indagato per il quale non sussistano le specifiche esigenze derogatorie previste dalla legge, non operando alcun principio di attrazione o prevalenza delle deroghe configurabili per i coindagati; l'omissione dell'interrogatorio determina una nullità generale a regime intermedio ex art. 178, comma 1, lett. c), c.p.p., deducibile per la prima volta innanzi al tribunale del riesame ai sensi dell'art. 309 c.p.p. o mediante ricorso immediato per cassazione ex art. 311, comma 2, c.p.p., non trovando applicazione la decadenza di cui all'art. 182, comma 2, c.p.p. e non restando il vizio sanato dall'omessa eccezione o dal silenzio serbato nell'interrogatorio di garanzia postumo ex art. 294 c.p.p.

01. Introduzione: la pronuncia Cass. pen. Sez. Unite n. 28898/2026

La storica decisione della **Cassazione penale, Sezioni Unite, sentenza 30 luglio 2026, n. 28898**[53] fissa i confini applicativi dell'**interrogatorio preventivo** nei **procedimenti cautelari personali**. L'istituto, inserito nel tessuto del codice di rito dalla recente novella legislativa, ha imposto una **revisione complessa** dei rapporti tra **iniziativa coercitiva** della pubblica accusa e **garanzie partecipative** dell'indagato. Il supremo consesso nomofilattico interviene per comporre una **marcata divergenza pretoria** insorta nelle sezioni semplici. La controversia investe direttamente la tenuta del **contraddittorio anticipato** nei procedimenti caratterizzati da **cumulo soggettivo**.

Il quesito rimesso alle Sezioni Unite concerneva l'ammissibilità di una **deroga estensiva** all'audizione preliminare. Ci si chiedeva se le **esigenze di riservatezza** investigativa connesse a uno dei coindagati potessero riverberarsi a danno degli altri compartecipi. Il supremo collegio sancisce l'invalicabilità del principio di **personalità dell'azione cautelare**. La restrizione della **libertà individuale** non tollera automatismi derogatori fondati sulla mera unitarietà dell'imputazione. L'arresto riafferma che la **riserva di legge** posta dall'art. 13 Cost. esclude interpretazioni analogiche sfavorevoli all'indagato.

Inoltre, la Corte delinea lo statuto processuale dell'invalidità derivante dall'**omessa instaurazione** del contraddittorio anticipato. Il vizio è ricondotto nell'alveo della **nullità generale a regime intermedio**, deducibile per la prima volta dinanzi al **Tribunale del Riesame**. Viene disattesa la ricostruzione formalistica che imponeva la tempestiva eccezione a pena di decadenza nell'**interrogatorio postumo**. La pronuncia stabilisce che il **silenzio difensivo** non determina alcuna sanatoria o acquiescenza rispetto al titolo nullo. La giurisdizione di legittimità restituisce in tal modo coerenza ed effettività al sistema delle **guarentigie cautelari**.

02. Genesi normativa e coordinate applicative dell'interrogatorio preventivo

2.1 — La novella della Legge 114/2024 e l'innesto dell'art. 291 comma 1-quater c.p.p.

L'introduzione dell'audizione preliminare costituisce la **novità strutturale** più incisiva recata dalla Legge 9 agosto 2024, n. 114 al rito cautelare. Il legislatore ha inserito l'art. 291 comma 1-quater c.p.p., elevando il **contraddittorio anticipato** a **regola generale** per l'emissione dei titoli custodiali e coercitivi. La modifica legislativa supera il pregresso **modello monofasico**, nel quale l'indagato attingeva contezza degli elementi probatori solo all'esito dell'avvenuta esecuzione della misura. L'**interrogatorio preventivo** trasforma l'incidente cautelare in un momento di autentica **dialettica processuale** tra accusa e difesa.

La norma contempla **deroghe tassative**, rigorosamente circoscritte a ipotesi tipizzate di *periculum in mora*. Il giudice procede senza previa audizione qualora sussista il **pericolo di inquinamento probatorio**

53. Cass. pen., Sez. Unite, Sentenza 30 luglio 2026, n. 28898 — L'interrogatorio preventivo è garanzia personale inderogabile; nei procedimenti cumulativi la causa ostativa per un coindagato non attrae gli altri, imponendo percorsi scaglionati; nullità deducibile al riesame senza sanatorie.

ex art. 274 comma 1 lett. a) c.p.p., ovvero il **pericolo di fuga** previsto dalla successiva lett. b). In ordine al pericolo di reiterazione delittuosa contemplato dalla lett. c), la deroga opera limitatamente ai **delitti di criminalità grave** dell'art. 407 comma 2 lett. a) c.p.p., ai fatti commessi con armi o violenza, nonché alle condotte riconducibili all'art. 362 comma 1-ter c.p.p. Al di fuori di tali angusti confini, il giudice non dispone di alcun **potere derogatorio atipico**.

La ratio dell'innovazione risiede nel presidio del canone di **presunzione di non colpevolezza** e nel pieno rispetto del **principio di proporzionalità**. L'opportunità di contestare gli indizi prima che la misura incida sullo **status libertatis** riduce sensibilmente il rischio di ingiusta detenzione. Tuttavia, l'applicazione pratica della disposizione ha generato rilevanti **interrogativi operativi**. L'interrogatorio preventivo ha suscitato dubbi circa la salvaguardia dell'**effetto sorpresa** all'interno di complesse indagini di criminalità organizzata ed economica.

2.2 — La ratio del contraddittorio anticipato tra tutela della libertà e istanze cautelari

Il bilanciamento tra istanze cautelari e presidio della libertà personale impone la stretta osservanza del dato positivo. L'anticipazione del contraddittorio non configura una **facoltà discrezionale** del magistrato, bensì una **condizione di validità inderogabile** del titolo coercitivo. Come già osservato su queste colonne nell'analisi sul perimetro delle esigenze cautelari e la tassatività delle deroghe, le eccezioni legali esigono un'**interpretazione restrittiva** e non ammettono dilatazioni per ragioni di mera **prassi burocratica**. Il giudice deve accertare la sussistenza dei presupposti con **motivazione puntuale** e autonoma.

La frizione dogmatica si manifesta allorché il pubblico ministero avanzi una **richiesta coercitiva cumulativa** nei confronti di plurimi correi. In queste ipotesi, l'inoltro dell'**invito a presentarsi** ex art. 291 comma 1-sexies c.p.p. a uno dei compartecipi svela l'esistenza dell'indagine all'intero contesto relazionale. Gli organi inquirenti hanno sovente eccepito che tale disclosure vanificherebbe il **periculum libertatis** verso i complici. Nondimeno, l'ordinamento costituzionale rifiuta la **degradazione della persona** a mero strumento investigativo.

La priorità assegnata alla **difesa tecnica anticipata** esclude automatismi estensivi fondati sul legame associativo o sulla gravità astratta del fatto addebitato ad altri. La **tutela giurisdizionale** non può flettersi dinanzi a generiche preoccupazioni di efficienza dell'indagine. L'equilibrio tra riservatezza e garanzie individuali va perseguito mediante una **rigorosa calendarizzazione** degli atti e non sacrificando il **diritto dell'indagato** ad essere ascoltato prima dell'arresto.

03. Il contrasto giurisprudenziale sul cumulo soggettivo e sulle deroghe cautelari

3.1 — L'indirizzo della Sezione II sulla prevalenza dell'unitarietà investigativa e decadenza dell'eccezione

La prima ricostruzione sviluppatasi nella giurisprudenza della Corte di Cassazione propugnava una **lettura funzionale** della novella. Con la sentenza 23 luglio 2025, n. 26920 (Gravinese)[54], la Seconda Sezione penale aveva teorizzato l'operatività del principio di **attrazione derogatoria nel cumulo soggettivo**. Secondo tale indirizzo, la sussistenza di un **periculum ostativo** in capo a uno dei coindagati — quale il pericolo di fuga o l'inquinamento probatorio — legittimerebbe l'omissione dell'interrogatorio preventivo anche nei confronti dei correi sprovvisti di esigenze derogatorie. Si assumeva che l'esigenza dell'**effetto sorpresa** dovesse prevalere per evitare la **compromissione unitaria** del compendio probatorio.

In stretta aderenza a tale ottica restrittiva si collocava la pronuncia 5 settembre 2025, n. 30342 (Geusa)[55] della Quinta Sezione. La corte sanciva una **rigorosa preclusione decadenziale**, ritenendo che l'omesso contraddittorio preventivo integrasse una nullità da eccepire a pena di decadenza ex art. 182 comma 2 c.p.p. nel corso del successivo **interrogatorio di garanzia** ex art. 294 c.p.p. La **mancata contestazione immediata** o la scelta dell'indagato di avvalersi della facoltà di non rispondere avrebbe determinato la **sanatoria retroattiva** dell'ordinanza cautelare, rendendo inammissibile il ricorso de libertate al Tribunale del Riesame.

3.2 — L'orientamento garantista della Sezione VI fondato sulla personalità della misura

All'opposto versante esegetico si è schierata la giurisprudenza della Sesta Sezione penale, rivendicando la centralità delle **garanzie difensive**. Con la sentenza 24 luglio 2025, n. 27080 (Stomaci)[56], è stato enucleato il principio di **autonomia e personalità della misura cautelare**. La pronuncia ha chiarito che il **vincolo di connessione formale** o l'unitarietà dell'imputazione non autorizzano alcuna estensione per attrazione delle **deroghe tipiche**. Ogni posizione individuale deve essere vagliata autonomamente dal **giudice per le indagini preliminari**.

Il filone garantista si è consolidato con la successiva sentenza 25 luglio 2025, n. 27444 (Bellomunno)[57], che ha qualificato la violazione dell'art. 291 comma 1-quater c.p.p. come **vizio genetico dell'ordinanza cautelare**. L'invalidità incide sulla radice del **provvedimento restrittivo** e può essere dedotta direttamente dinanzi al **giudice del riesame** ex art. 309 c.p.p. A suggello di tale orientamento, la sentenza 6 agosto 2025, n. 29189 (Marku)[58] ha precisato che il vizio rientra tra le **nullità generali a regime intermedio** rilevabili d'ufficio ex art. 180 c.p.p., stante la natura totalmente devolutiva del **giudizio cautelare**.

54. Cass. pen., Sez. II, Sentenza 23 luglio 2025, n. 26920 — Indirizzo minoritario disatteso che sosteneva l'attrazione processuale unitaria del procedimento cautelare in presenza di pericula ostativi per un solo coindagato.
55. Cass. pen., Sez. V, Sentenza 5 settembre 2025, n. 30342 — Indirizzo restrittivo superato che subordinava la deducibilità della nullità all'immediata eccezione nel corso dell'interrogatorio di garanzia postumo ex art. 182 c.p.p.
56. Cass. pen., Sez. VI, Sentenza 24 luglio 2025, n. 27080 — Il vincolo di connessione tra reati non giustifica la soppressione dell'interrogatorio preventivo per i reati non ostativi, sancendo l'autonomia delle posizioni soggettive.
57. Cass. pen., Sez. VI, Sentenza 25 luglio 2025, n. 27444 — Riconosce la nullità generale a regime intermedio dell'ordinanza cautelare emessa senza previo interrogatorio e la sua deducibilità immediata in sede di riesame ex art. 309 c.p.p.
58. Cass. pen., Sez. VI, Sentenza 6 agosto 2025, n. 29189 — Nullità generale a regime intermedio rilevabile d'ufficio dal Tribunale del Riesame ex art. 180 c.p.p., stante l'effetto devolutivo dell'impugnazione cautelare.

Sentenza / Autorità	Orientamento	Principio in Sintesi
Cass. pen., Sez. II, n. 26920/2025	Difforme	Attrazione derogatoria per le indagini connesse e prevalenza dell'effetto sorpresa nel cumulo soggettivo.
Cass. pen., Sez. V, n. 30342/2025	Difforme	Decadenza dell'eccezione ex art. 182 c. 2 c.p.p. se non sollevata nell'interrogatorio di garanzia postumo.
Cass. pen., Sez. VI, n. 27080/2025	Conforme	Personalità della misura e divieto di attrazione: moduli procedimentali differenziati obbligatori.
Cass. pen., Sez. VI, n. 27444/2025	Conforme	Vizio genetico del titolo coercitivo per omessa audizione preventiva, deducibile direttamente al riesame.
Cass. pen., Sez. VI, n. 29189/2025	Conforme	Nullità generale a regime intermedio rilevabile d'ufficio dal Tribunale del Riesame ex art. 180 c.p.p.

3.3 — I profili di divergenza sui riflessi del cumulo processuale nei reati a concorso necessario

La divaricazione interpretativa risultava ancor più traumatica nell'ambito dei **reati plurisoggettivi** e associativi. Secondo l'impostazione della Seconda Sezione, la **convergenza delle condotte** renderebbe impraticabile la frammentazione procedimentale. L'avviso notificato a uno solo degli indagati rischierebbe di provocare la fuga o l'occultamento delle prove da parte degli altri correi. Per contro, la Sesta Sezione richiamava la sentenza 13 maggio 2025, n. 17916 (Luciano)[59]. Il provvedimento ha stabilito che la **valutazione prognostica** sulle esigenze cautelari non può essere sanata mediante **integrazioni postume**.

Il contrasto pretorio non riguardava questioni meramente teoriche, ma toccava il **baricentro dell'azione penale**. Ammettere l'attrazione derogatoria avrebbe attribuito al pubblico ministero il **potere discrezionale** di sopprimere l'interrogatorio preventivo mediante il cumulo delle richieste. Negarla esigeva che l'autorità giudiziaria adottasse **prassi virtuose** e modulari. In tale frangente di evidente incertezza giurisprudenziale, l'ordinanza di rimessione alle Sezioni Unite appariva come l'unica via per riaffermare l'**uniformità dell'ordinamento**.

04. La nomofilachia delle Sezioni Unite n. 28898/2026 tra divieto di attrazione e periculum prognostico

4.1 — La scissione dei moduli procedimentali: riserva di legge ex art. 13 Cost. ed esclusione di attrazioni derogatorie

Con la sentenza n. 28898 del 30 luglio 2026, le Sezioni Unite pongono fine alla disputa e accolgono l'indirizzo garantista della Sesta Sezione. Il supremo collegio statuisce che l'**azione cautelare ha**

59. Cass. pen., Sez. VI, Sentenza 13 maggio 2025, n. 17916 — L'interrogatorio preventivo postula una valutazione prognostica autonoma sulle esigenze cautelari ed esclude integrazioni motivazionali postume da parte del giudice.

carattere personale ed esclusivo. Essa promana dalla **personalità della responsabilità penale** sancita dall'art. 27 comma 1 Cost. e soggiace alla **riserva assoluta di legge** posta dall'art. 13 Cost. La libertà dell'individuo non può subire **deroghe atipiche** o implicite non previste espressamente dal legislatore delegato.

A fondamento della decisione nomofilattica viene posto l'insegnamento espresso dalla sentenza 25 marzo 2025, n. 11921 (Massa)[60], che impone al giudice per le indagini preliminari una **disamina individualizzata** delle esigenze cautelari. La presenza di un **pericolo di fuga** imputabile a un correo non può contaminare la posizione dell'indagato incolpevole. La scelta dell'organo requirente di riunire più **istanze coercitive** in un unico fascicolo non altera la **sfera giuridica soggettiva** dei singoli destinatari. Il giudice deve strutturare la procedura separando nettamente le **posizioni cautelari**.

4.2 — La qualificazione del periculum ex art. 274 comma 1 lett. c) c.p.p. come giudizio prognostico sui reati futuri

Un nucleo fondamentale della pronuncia investe l'esatta esegesi delle cause di esclusione previste dall'art. 274 comma 1 lett. c) c.p.p. Il legislatore ha escluso il previo interrogatorio per i reati gravi previsti dall'art. 407 comma 2 lett. a) c.p.p., per i delitti commessi con violenza o armi, e per le ipotesi di cui all'art. 362 comma 1-ter c.p.p. Le Sezioni Unite sanciscono che la deroga non dipende dalla **mera rubricazione formale** del reato contestato. Essa esige un **giudizio prognostico sostanziale** e rigoroso sulla **futura commissione** di reati della stessa indole.

In conformità al dictum della sentenza 11 febbraio 2025, n. 5548 (Pmt)[61], la deroga postula l'**attualità e concretezza** del periculum libertatis specifico. Qualora l'indagato risponda di una **fattispecie comune** priva di condotte violente, il giudice non può desumere il **pericolo ostativo** dalla gravità del fatto addebitato a terzi. L'omissione dell'interrogatorio preventivo in difetto di una **prognosi individualizzata** su reati futuri integra una **violazione di legge** insanabile.

> La riserva di legge sancita dall'articolo 13 della Costituzione impedisce che l'esigenza investigativa di segretezza sacrifichi, per attrazione processuale, il contraddittorio anticipato spettante al singolo indagato.

4.3 — Le prassi virtuose del giudice per preservare l'effetto sorpresa nell'esecuzione contestuale

Le Sezioni Unite superano le obiezioni pratiche sollevate dalla magistratura inquirente, escludendo che il contraddittorio anticipato paralizzi le **indagini**. Al contrario, la sentenza enuncia le **prassi operative virtuose** di **scaglionamento temporale** cui il giudice è tenuto ad attenersi. La legge processuale conferisce all'autorità giudiziaria gli strumenti idonei per armonizzare **efficacia repressiva** e rispetto delle garanzie.

60. Cass. pen., Sez. II, Sentenza 25 marzo 2025, n. 11921 — Principio di autonomia valutativa del giudice per le indagini preliminari e disamina rigorosamente individualizzata dei presupposti coercitivi.
61. Cass. pen., Sez. II, Sentenza 11 febbraio 2025, n. 5548 — Le deroghe al contraddittorio anticipato hanno natura eccezionale e tassativa, richiedendo l'attualità e concretezza dei pericoli tipizzati dalla legge.

Seguendo le linee maestre della pronuncia 26 marzo 2025, n. 12034 (Melis)[62], il giudice della cautela adito con istanze plurisoggettive deve coordinare i **tempi di adempimento**. Egli emette prontamente il provvedimento cautelare a sorpresa nei confronti dei soggetti per i quali ricorrono **pericula ostativi**, disponendone l'immediata esecuzione da parte della polizia giudiziaria. Solo contestualmente o subito dopo l'avvenuta cattura, il giudice procede a notificare l'**invito a presentarsi** agli altri correi esenti da **esigenze derogatorie**.

> **La gestione temporale delle misure nei procedimenti cumulativi**
>
> Nei procedimenti a carico di più correi, il giudice concilia le esigenze investigative e il diritto di difesa disponendo l'immediata cattura a sorpresa dei soggetti ostativi ed emettendo solo successivamente l'invito a rendere interrogatorio preventivo ai coindagati privi di periculum di fuga o inquinamento.

4.4 — La composizione del quadro nomofilattico sui titoli di reato ostativi e non ostativi

Il chiarimento nomofilattico consolida l'intero apparato del **procedimento incidentale de libertate**. Le Sezioni Unite richiamano il dictum della sentenza 3 aprile 2025, n. 12857 (Zanlunghi)[63] della Quinta Sezione. L'arresto aveva correttamente escluso l'applicabilità dell'interrogatorio preventivo nell'**appello cautelare** promosso dal pubblico ministero ex art. 310 c.p.p. avverso il diniego della misura. Nel rito di appello, la decisione interviene a **contraddittorio camerale** già instaurato, rendendo superfluo un ulteriore adempimento.

L'esegesi uniforme delle Sezioni Unite delimita in modo univoco l'**ambito operativo** della riforma. La distinzione tra **titoli ostativi** e **fattispecie a contraddittorio preventivo** vincola il giudice per le indagini preliminari. Qualsiasi violazione di tali cadenze processuali altera la **fisionomia dell'atto giurisdizionale**. L'ordinanza cautelare adottata in violazione dell'art. 291 comma 1-quater c.p.p. risulta radicalmente illegittima.

05. Regime della nullità intermedia ex art. 178 c.p.p. e garanzie dell'indagato al riesame

5.1 — La qualificazione del vizio come nullità generale a regime intermedio ex art. 178 comma 1 lett. c) c.p.p.

62. Cass. pen., Sez. II, Sentenza 26 marzo 2025, n. 12034 — Nullità del titolo coercitivo per erroneo scavalcamento dell'interrogatorio preventivo e legittimità dei moduli di esecuzione scaglionata.
63. Cass. pen., Sez. V, Sentenza 3 aprile 2025, n. 12857 — Esclusione dell'obbligo di interrogatorio preventivo nell'appello cautelare proposto dal pubblico ministero de libertate ex art. 310 c.p.p.

Definito il divieto di attrazione derogatoria, le Sezioni Unite disciplinano le conseguenze sanzionatorie dell'omissione dell'interrogatorio preventivo. Il supremo consesso nega che l'inosservanza dell'art. 291 comma 1-quater c.p.p. degradi a mera irregolarità. Essa concreta una **nullità generale a regime intermedio** riconducibile all'art. 178 comma 1 lett. c) c.p.p. La disposizione tutela l'**intervento e l'assistenza** della persona sottoposta alle indagini. L'omessa convocazione dell'indagato recide il **diritto essenziale di difesa** prima dell'applicazione della misura coercitiva.

Come evidenziato dalla sentenza 5 dicembre 2025, n. 39410 (Tartaglia)[64] della Sesta Sezione, la violazione del rito inficia l'**ordinanza genetica** nella sua stessa genesi costitutiva. Trattandosi di nullità intermedia soggetta all'art. 180 c.p.p., essa può essere eccepita dalla parte o **rilevata d'ufficio** dal giudice. La sede naturale e tipica per far valere tale **vizio genetico** è la richiesta di riesame ex art. 309 c.p.p. ovvero il **ricorso per saltum** in cassazione ex art. 311 comma 2 c.p.p.

5.2 — La deducibilità al riesame e ricorso per saltum: l'inapplicabilità dell'art. 182 comma 2 c.p.p. e le Sezioni Unite Bianchi

Il fulcro argomentativo della motivazione nomofilattica confuta radicalmente la **tesi della decadenza** sostenuta dalla Quinta Sezione. Le Sezioni Unite escludono che l'indagato decada dall'eccezione qualora non la formuli durante l'interrogatorio di garanzia post-esecutivo ex art. 294 c.p.p. Il collegio richiama il principio cardine espresso dalle **Sezioni Unite 5 febbraio 2015, n. 5396 (Bianchi)**[65]. In quell'arresto storico, la Corte chiarì l'esatto perimetro applicativo della **nozione di parte assistita** ai sensi dell'art. 182 comma 2 c.p.p.

L'onere di eccepire tempestivamente la nullità prima del compimento dell'atto grava solo sul **difensore tecnico abilitato** presente al compimento dell'atto viziato. L'omissione dell'interrogatorio preventivo è un vizio insito nell'emissione *de plano* dell'**ordinanza cautelare**, celebrata senza la presenza della difesa. L'indagato arrestato e condotto all'interrogatorio di garanzia non ha l'onere professionale di dedurre **eccezioni processuali complesse**. La **decadenza procedimentale** ex art. 182 comma 2 c.p.p. è del tutto inapplicabile alla violazione dell'art. 291 comma 1-quater c.p.p.

5.3 — L'irrilevanza sanante del silenzio o delle ammissioni nell'interrogatorio di garanzia postumo

La sentenza delle Sezioni Unite affronta infine la questione dell'esercizio della **facoltà di non rispondere** nell'interrogatorio successivo alla cattura. Alcuni giudici di merito ritenevano che l'indagato che serbasse il silenzio perdesse l'**interesse processuale** a censurare l'omesso contraddittorio preventivo. La Cassazione demolisce tale deduzione. Il **diritto al silenzio**, garantito dall'art. 64 c.p.p. e dall'art. 24 Cost., è espressione inviolabile del principio *nemo tenetur se detegere* e non può tradursi in una **preclusione difensiva**.

64. Cass. pen., Sez. VI, Sentenza 5 dicembre 2025, n. 39410 — Disciplina dei procedimenti plurisoggettivi e sindacabilità genetica del titolo cautelare privo di contraddittorio anticipato.
65. Cass. pen., Sez. Unite, Sentenza 5 febbraio 2015, n. 5396 — L'onere di eccepire nullità ex art. 182 co. 2 c.p.p. postula la presenza effettiva del difensore tecnico al compimento dell'atto, inapplicabile ai provvedimenti de plano.

L'audizione post-esecutiva non esplica alcuna **efficacia convalidante**. L'indagato ristretto in vinculis versa in una condizione di minorata difesa emotiva che impedisce la parità delle armi tipica dell'audizione preventiva in libertà. Di conseguenza, né il silenzio né le eventuali ammissioni parziali rese nell'interrogatorio di garanzia integrano **sanatoria per acquiescenza** ex art. 183 c.p.p. Il Tribunale del Riesame, investito dell'impugnazione de libertate, ha il dovere di dichiarare la **nullità dell'ordinanza restrittiva** e disporre l'immediata liberazione dell'indagato per **difetto di titolo valido**.

> **La tutela dell'indagato silente e l'esclusione di acquiescenza**
>
> L'esercizio della facoltà di non rispondere in sede di interrogatorio di garanzia post-cautelare non priva l'indagato dell'interesse a far valere l'omesso contraddittorio preventivo, né produce alcuna sanatoria tacita del vizio genetico dell'ordinanza restrittiva.

06. Conclusioni e sintesi sistematica sulla salvaguardia del contraddittorio anticipato

La pronuncia delle Sezioni Unite n. 28898/2026 segna un traguardo fondamentale nell'interpretazione della Legge 114/2024. Il supremo collegio stabilisce in via definitiva che l'**inviolabilità della libertà personale** non tollera compressioni strumentali fondate su prassi di convenienza investigativa. L'**interrogatorio preventivo** assurge a **pilastro irrinunciabile** del modello processuale accusatorio contemporaneo. Esso assicura che il potere coercitivo statuale si manifesti soltanto dopo che l'indagato abbia avuto l'opportunità effettiva di confrontarsi con il giudice sulla reale sussistenza delle **esigenze cautelari**.

L'esclusione categorica di automatismi derogatori nei procedimenti plurisoggettivi impone agli uffici giudiziari una **rigorosa metodologia applicativa**. L'azione cautelare deve articolarsi attraverso **moduli procedimentali differenziati** e scaglionati nel tempo. Questa impostazione coniuga la tutela dell'**effetto sorpresa** verso i correi gravati da pericula ostativi con il rispetto delle garanzie individuali di chi è attinto da imputazioni non derogatorie. In nessun caso l'**attrazione processuale** può tradursi in una disapplicazione surrettizia della **riserva di legge** costituzionale.

Sul versante rimediale, la qualificazione dell'omissione come **nullità generale a regime intermedio** azionabile liberamente dinanzi al riesame offre una barriera insormontabile a tutela dell'effettività del **controllo giurisdizionale**. Sottraendo l'indagato a decadenze procedurali formalistiche, la Cassazione riconsegna razionalità e trasparenza all'intero **sistema delle invalidità**. L'interrogatorio preventivo si afferma quale insostituibile **baluardo di civiltà giuridica** contro ogni illegittima ablazione dello *status libertatis*.

✦ ✦ ✦

APPROFONDIMENTO TEMATICO CONTRIBUTO N. 06

Sindacato di antieconomicità e deducibilità dei costi d'impresa

La perimetrazione dell'inerenza qualitativa ex art. 109 TUIR, l'antieconomicità macroscopica e la disciplina dell'onere della prova ex art. 7 D.Lgs. 546/1992

Domitilla Sineo — Dottoressa commercialista, revisore dei conti e amministratrice di condominio

Pubblicato il 27 agosto 2026

Stato della questione e quadro aggiornato al 27 Agosto 2026: La giurisprudenza della Sezione Tributaria della Corte di Cassazione consolida il principio per cui l'inerenza dei componenti negativi del reddito d'impresa ha natura qualitativa e non quantitativa; tuttavia, l'antieconomicità manifesta e macroscopica assurge a indizio presuntivo del difetto di inerenza, attivando il riparto probatorio disciplinato dall'art. 7, comma 5-bis, D.Lgs. 546/1992 e dal principio di vicinanza della prova contabile.

Abstract (Italiano)

Il presente approfondimento esamina il regime di **antieconomicità e deducibilità dei costi** nel reddito d'impresa, analizzando i confini tra libertà di iniziativa economica privata ex art. 41 Cost. e poteri di accertamento dell'Amministrazione Finanziaria. La nozione di inerenza ex art. 109, comma 5, TUIR è ricostruita dalla giurisprudenza di legittimità come un **giudizio qualitativo**, svincolato dal riscontro di un'utilità economica diretta o dall'immediato conseguimento di ricavi. Ciononostante, la presenza di una **sproporzione macroscopica** tra spesa sostenuta e contesto contabile-reddituale costituisce un elemento sintomatico idoneo a giustificare la ripresa a tassazione analitico-induttiva. Alla luce dell'introduzione dell'art. 7, comma 5-bis, D.Lgs. 546/1992, l'onere probatorio a carico dell'Ufficio richiede la dimostrazione circostanziata dell'inattendibilità economica, cui il contribuente può replicare mediante l'**integrazione extratestuale** delle fatture e la documentazione delle strategie aziendali in applicazione del principio di vicinanza della prova ex art. 2697 c.c.

Abstract (English)

relevance (inerenza) under Art. 109, paragraph 5, of Presidential Decree No. 917/1986 is framed by the Italian Court of Cassation as a qualitative judgment, independent of immediate profit generation. Nonetheless, gross economic disproportion serves as a symptomatic indicator of non-relevance, triggering inductive adjustments. Following the enactment of Art. 7, paragraph 5-bis, of Legislative Decree No. 546/1992, the Revenue Agency bears the burden of detailing economic unreliability, while the taxpayer may rebut through extra-textual accounting integration and factual justification under the principle of proximity of evidence.

Punti Chiave dell'Analisi

- **Natura Qualitativa dell'Inerenza:** Il costo è deducibile se riferibile all'attività d'impresa nel suo complesso, a prescindere dalla produzione di un ricavo diretto o proporzionale.
- **Antieconomicità come Indizio Sintomatico:** La sproporzione manifesta e macroscopica tra costo e utilità non è causa autonoma di indeducibilità, ma indice presuntivo grave di difetto di inerenza.
- **Limiti al Sindacato Fiscale:** L'Amministrazione Finanziaria non può sostituirsi all'imprenditore nelle scelte gestionali o strategiche (start-up, penetrazione di mercato, promozioni).
- **Ripartizione dell'Onere Probatorio:** L'Erario deve allegare e provare l'inattendibilità economica; grava poi sul contribuente l'onere della prova contraria in virtù della vicinanza della prova contabile.
- **Integrazione Extratestuale delle Fatture:** Le fatture con descrizione sintetica sono integrabili in giudizio mediante ordini di acquisto, contratti, report di avanzamento e tracciabilità finanziaria.

Principio Sistematico Consolidato (Cassazione Civile Sez. Tributaria)

In tema di determinazione del reddito d'impresa, il principio di inerenza dei componenti negativi di cui all'art. 109, comma 5, del D.P.R. n. 917 del 1986 esprime una correlazione funzionale tra spesa ed esercizio dell'attività imprenditoriale e si traduce in un giudizio di carattere qualitativo che prescinde dalla congruità quantitativa e dalla diretta correlazione con ricavi imponibili. Tuttavia, l'antieconomicità manifesta e macroscopica del costo, intesa come vistosa sproporzione tra la spesa sostenuta e l'utilità economica potenziale alla luce dell'assetto contabile e di bilancio dell'impresa, costituisce elemento sintomatico della carenza di inerenza. In tale ipotesi, qualora l'Amministrazione finanziaria assolva l'onere di allegare e dimostrare mediante presunzioni gravi, precise e concordanti l'inattendibilità della condotta aziendale, grava sul contribuente, in ossequio al principio di vicinanza della prova ex art. 2697 c.c. e all'art. 7, comma 5-bis, del D.Lgs. n. 546 del 1992, l'onere di fornire prova documentale specifica circa le ragioni economiche, le scelte gestionali e la reale destinazione dell'onere all'attività d'impresa.

01. Inquadramento dogmatico dell'inerenza tra art. 109 TUIR e principio qualitativo

Nella redazione del **bilancio d'esercizio** e nella determinazione dell'imponibile IRES e IRAP, l'imputazione dei **componenti negativi di reddito** costituisce il terreno di scontro più frequente tra l'assetto contabile prescelto dagli organi di amministrazione e le riprese a tassazione operate dall'Amministrazione Finanziaria in tema di **antieconomicità e deducibilità dei costi**. Il punto di partenza dell'analisi risiede nel dettato dell'art. 109, comma 5, del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (TUIR), a mente del quale le spese e gli altri componenti negativi diversi dagli interessi passivi sono deducibili se e nella misura in cui si riferiscono ad attività o beni da cui derivano ricavi o altri proventi che concorrono a formare il reddito d'impresa.

Sul piano dell'economia aziendale e della tecnica contabile, ogni posta iscritta a **conto economico** tra i costi della produzione (macroclasse B del bilancio civilistico ex art. 2425 c.c.) risponde a una specifica decisione allocativa del management, volta a dotare la struttura aziendale dei fattori produttivi materiali, immateriali e di servizio necessari all'ordinario svolgimento della gestione caratteristica o straordinaria. Tuttavia, la trasposizione fiscale del dato civilistico impone un rigoroso vaglio di conformità ai **principi generali di determinazione del reddito d'impresa**, tra i quali spiccano il principio di inerenza, il principio di competenza economica, e i requisiti di certezza e oggettiva determinabilità.

L'approccio del professionista economico-contabile impone di esaminare la voce di costo non come entità isolata, ma all'interno della dinamica del **rendiconto finanziario** e dei flussi di cassa operativi. Una posta passiva può presentare una perfetta regolarità formale nella registrazione a libro giornale e nel partitario fornitori, ma risultare fiscalmente indeducibile qualora non superi il vaglio sostanziale

della sua effettiva correlazione con il programma d'impresa e con gli obiettivi statutari perseguiti dalla società.

1.1 — Il superamento della nozione quantitativa e la correlazione all'attività d'impresa

Per un lungo periodo la prassi degli Uffici impositivi ha sostenuto una **lettura quantitativa e sinallagmatica** del principio di inerenza, pretendendo che a ciascun singolo costo dedotto corrispondesse un ricavo proporzionato, immediato e direttamente misurabile nel medesimo periodo d'imposta. Tale impostazione determinava una costante e indebita sovrapposizione tra la verifica di legittimità fiscale e il giudizio di convenienza economica, comprimendo arbitrariamente la sfera di discrezionalità gestionale garantita all'imprenditore dall'art. 41 Cost.

La giurisprudenza della Sezione Tributaria della Suprema Corte ha definitivamente superato questo rigido automatismo contabile. Con orientamento nomofilattico ormai consolidato, inaugurato dal fondamentale arresto di legittimità del 2022[66] e costantemente ribadito nelle più recenti decisioni[67], è stato chiarito che il principio di inerenza esprime una **correlazione funzionale e qualitativa** tra il costo sostenuto e l'attività d'impresa complessivamente considerata, e non un rapporto proporzionale o di diretta proporzionalità con i ricavi generati dal singolo atto negoziale.

Ne discende che sono pienamente deducibili dal reddito imponibile anche i costi che abbiano prodotto esiti economici infruttuosi, spese per progetti di ricerca e sviluppo successivamente abbandonati, investimenti pubblicitari a rendimento differito o oneri sostenuti per la difesa del patrimonio aziendale in sede giudiziale o stragiudiziale. La deducibilità fiscale non è subordinata al successo economico dell'iniziativa, poiché il legislatore tributario tassa il **reddito effettivo d'impresa** e non un profitto ideale parametrato a standard astratti di efficienza manageriale.

La valutazione qualitativa esige tuttavia una rigorosa disamina del perimetro oggettivo dell'impresa: l'onere deve essere funzionale allo scopo sociale o all'organizzazione dei mezzi produttivi. Qualora la spesa si collochi in una sfera del tutto estranea all'attività aziendale – integrando ad esempio spese personali dei soci, liberalità prive di scopo promozionale o acquisti voluttuari estranei alla produzione –, il disconoscimento del costo opera per carenza genetica di inerenza qualitativa.

1.2 — La tassatività dei requisiti di certezza, determinabilità e competenza economica

L'affermazione della natura qualitativa dell'inerenza non esonera l'impresa dal rispetto dei **presupposti formali e sostanziali** codificati dall'art. 109, commi 1 e 2, TUIR. Affinché un componente negativo possa concorrere alla formazione della base imponibile, è indispensabile che l'onere sia **certo nell'an** e **oggettivamente determinabile nel quantum** alla data di chiusura dell'esercizio, oltre a risultare imputato nel periodo di corretta maturazione economica.

66. Cassazione Civile, Sez. Trib., ordinanza 15 novembre 2022, n. 33568 — Principio di inerenza qualitativa dei costi e rilevanza sintomatica dell'antieconomicità.
67. Cassazione Civile, Sez. Trib., ordinanza 28 ottobre 2024, n. 27826 — Sproporzione macroscopica tra costi e ricavi quale indice di difetto di inerenza ex art. 109 TUIR.

01. Inquadramento dogmatico dell'inerenza tra art. 109 TUIR e principio qualitativo

Nella redazione del **bilancio d'esercizio** e nella determinazione dell'imponibile IRES e IRAP, l'imputazione dei **componenti negativi di reddito** costituisce il terreno di scontro più frequente tra l'assetto contabile prescelto dagli organi di amministrazione e le riprese a tassazione operate dall'Amministrazione Finanziaria in tema di **antieconomicità e deducibilità dei costi**. Il punto di partenza dell'analisi risiede nel dettato dell'art. 109, comma 5, del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (TUIR), a mente del quale le spese e gli altri componenti negativi diversi dagli interessi passivi sono deducibili se e nella misura in cui si riferiscono ad attività o beni da cui derivano ricavi o altri proventi che concorrono a formare il reddito d'impresa.

Sul piano dell'economia aziendale e della tecnica contabile, ogni posta iscritta a **conto economico** tra i costi della produzione (macroclasse B del bilancio civilistico ex art. 2425 c.c.) risponde a una specifica decisione allocativa del management, volta a dotare la struttura aziendale dei fattori produttivi materiali, immateriali e di servizio necessari all'ordinario svolgimento della gestione caratteristica o straordinaria. Tuttavia, la trasposizione fiscale del dato civilistico impone un rigoroso vaglio di conformità ai **principi generali di determinazione del reddito d'impresa**, tra i quali spiccano il principio di inerenza, il principio di competenza economica, e i requisiti di certezza e oggettiva determinabilità.

L'approccio del professionista economico-contabile impone di esaminare la voce di costo non come entità isolata, ma all'interno della dinamica del **rendiconto finanziario** e dei flussi di cassa operativi. Una posta passiva può presentare una perfetta regolarità formale nella registrazione a libro giornale e nel partitario fornitori, ma risultare fiscalmente indeducibile qualora non superi il vaglio sostanziale della sua effettiva correlazione con il programma d'impresa e con gli obiettivi statutari perseguiti dalla società.

1.1 — Il superamento della nozione quantitativa e la correlazione all'attività d'impresa

Per un lungo periodo la prassi degli Uffici impositivi ha sostenuto una **lettura quantitativa e sinallagmatica** del principio di inerenza, pretendendo che a ciascun singolo costo dedotto corrispondesse un ricavo proporzionato, immediato e direttamente misurabile nel medesimo periodo d'imposta. Tale impostazione determinava una costante e indebita sovrapposizione tra la verifica di legittimità fiscale e il giudizio di convenienza economica, comprimendo arbitrariamente la sfera di discrezionalità gestionale garantita all'imprenditore dall'art. 41 Cost.

La giurisprudenza della Sezione Tributaria della Suprema Corte ha definitivamente superato questo rigido automatismo contabile. Con orientamento nomofilattico ormai consolidato, inaugurato dal fondamentale arresto di legittimità del 2022[68] e costantemente ribadito nelle più recenti decisioni[69], è

68. Cassazione Civile, Sez. Trib., ordinanza 15 novembre 2022, n. 33568 — Principio di inerenza qualitativa dei costi e rilevanza sintomatica dell'antieconomicità.
69. Cassazione Civile, Sez. Trib., ordinanza 28 ottobre 2024, n. 27826 — Sproporzione macroscopica tra costi e ricavi quale indice di difetto di inerenza ex art. 109 TUIR.

stato chiarito che il principio di inerenza esprime una **correlazione funzionale e qualitativa** tra il costo sostenuto e l'attività d'impresa complessivamente considerata, e non un rapporto proporzionale o di diretta proporzionalità con i ricavi generati dal singolo atto negoziale.

Ne discende che sono pienamente deducibili dal reddito imponibile anche i costi che abbiano prodotto esiti economici infruttuosi, spese per progetti di ricerca e sviluppo successivamente abbandonati, investimenti pubblicitari a rendimento differito o oneri sostenuti per la difesa del patrimonio aziendale in sede giudiziale o stragiudiziale. La deducibilità fiscale non è subordinata al successo economico dell'iniziativa, poiché il legislatore tributario tassa il **reddito effettivo d'impresa** e non un profitto ideale parametrato a standard astratti di efficienza manageriale.

La valutazione qualitativa esige tuttavia una rigorosa disamina del perimetro oggettivo dell'impresa: l'onere deve essere funzionale allo scopo sociale o all'organizzazione dei mezzi produttivi. Qualora la spesa si collochi in una sfera del tutto estranea all'attività aziendale – integrando ad esempio spese personali dei soci, liberalità prive di scopo promozionale o acquisti voluttuari estranei alla produzione –, il disconoscimento del costo opera per carenza genetica di inerenza qualitativa.

1.2 — La tassatività dei requisiti di certezza, determinabilità e competenza economica

L'affermazione della natura qualitativa dell'inerenza non esonera l'impresa dal rispetto dei **presupposti formali e sostanziali** codificati dall'art. 109, commi 1 e 2, TUIR. Affinché un componente negativo possa concorrere alla formazione della base imponibile, è indispensabile che l'onere sia **certo nell'an** e **oggettivamente determinabile nel quantum** alla data di chiusura dell'esercizio, oltre a risultare imputato nel periodo di corretta maturazione economica.

La Corte di Cassazione ha a più riprese evidenziato come l'onere probatorio relativo alla sussistenza di tali requisiti gravi inderogabilmente sulla società contribuente[70]. Non è ammissibile la deduzione di costi meramente stimati o privi di titolo giuridico perfezionato, salvo le ipotesi espressamente disciplinate dalle norme fiscali in tema di accantonamenti di quiescenza o rischi su crediti ex art. 106 TUIR.

Inoltre, l'accertamento tributario condotto sulla **competenza temporale** mira a impedire manovre di arbitraggio fiscale tra diversi periodi d'imposta (ad esempio attraverso la traslazione di costi in annualità caratterizzate da aliquote più elevate o da maggiori utili operativi), preservando l'integrità del principio di derivazione del reddito fiscale dal risultato civilistico corretto secondo le variazioni in aumento e in diminuzione prescritte dal Testo Unico.

L'applicazione del principio di competenza postula la distinzione tra beni mobili (la cui spesa si considera sostenuta alla data di consegna o spedizione) e prestazioni di servizi (la cui deduzione coincide con l'ultimazione della prestazione o la maturazione dei corrispettivi periodici ex art. 109 comma 2 lett. b TUIR). La violazione di tali cadenze temporali preclude la deducibilità nel periodo non di competenza, anche in assenza di un effettivo danno erariale, ferma restando la facoltà di rettifica della dichiarazione a favore del contribuente nei termini di legge.

70. Cassazione Civile, Sez. Trib., ordinanza 12 novembre 2024, n. 29211 — Requisiti di certezza, determinabilità e inerenza dei costi d'impresa e insufficienza della sola contabilizzazione.

1.3 — La rilevanza contabile della spesa tra scritture ausiliarie e bilancio d'esercizio

Sul piano dell'impianto contabile, la regolare tenuta delle **scritture obbligatorie** di cui agli artt. 2214 c.c. e 14 del D.P.R. 600/1973 rappresenta una condizione necessaria ma non autosufficiente ai fini della deducibilità. La giurisprudenza di legittimità è ferma nel ribadire che la mera registrazione a libro giornale, l'annotazione nei registri IVA acquisti o l'esposizione in bilancio non conferiscono valore di piena prova alla componente negativa appostata[71].

La corretta appostazione contabile assolve alla funzione di rendere tracciabile il flusso numerario e di rispettare il vincolo di previa imputazione a conto economico ex art. 109, comma 4, TUIR; tuttavia, sotto il profilo probatorio sostanziale, l'iscrizione a bilancio rimane un'attestazione unilaterale dell'imprenditore. Quando l'Amministrazione Finanziaria contesta la veridicità o l'inerenza della spesa, l'impresa ha l'onere di esibire la **documentazione di supporto extracontabile** (contratti, schede di lavorazione, bolle di consegna, corrispondenza commerciale) idonea a giustificare la causale del pagamento e l'effettivo inserimento del bene o servizio nel processo produttivo.

La tenuta della contabilità analitica e dei centri di costo (cost accounting) costituisce uno strumento gestionale di primaria importanza per dimostrare l'inerenza: l'allocazione puntuale della spesa sulla specifica commessa, linea di prodotto o unità produttiva consente di documentare la razionalità contabile dell'esborso, disinnescando le presunzioni di non inerenza sollevate dai verificatori tributari in sede di accesso o ispezione documentale.

02. La nozione di antieconomicità come elemento sintomatico della non inerenza

Se è vero che l'inerenza è un concetto qualitativo e che il Fisco non può censurare la convenienza dell'affare, sorge spontaneo il quesito circa il ruolo assegnato alla **nozione di antieconomicità della gestione** nei procedimenti di accertamento tributario. La prassi ispettiva qualifica frequentemente come antieconomiche quelle operazioni che appaiono macroscopicamente irragionevoli rispetto alle ordinarie logiche di mercato, quali la cessione di beni sottocosto, l'erogazione di compensi sproporzionati a fornitori terzi o la stipula di contratti di locazione a canoni esorbitanti rispetto ai ricavi generati.

71. Cassazione Civile, Sez. Trib., sentenza 15 luglio 2024, n. 19379 — Onere probatorio sull'inerenza e coerenza economica dei costi deducibili a fronte di fatture generiche e pagamenti in contanti.

La Corte di Cassazione ha elaborato una **costruzione sistematica armoniosa**, chiarendo che l'antieconomicità non costituisce una categoria normativa autonoma di indeducibilità – non esistendo nel TUIR una disposizione che sanzioni espressamente l'atto antieconomico –, bensì un **elemento indiziario e sintomatico** di primario rilievo, idoneo a dimostrare, sul piano della prova presuntiva, che la spesa non è in realtà destinata all'attività d'impresa o maschera finalità extra-imprenditoriali[72].

> L'antieconomicità macroscopica non è una sanzione delle scelte gestionali, ma un indice presuntivo che sposta sul contribuente l'onere di dimostrare la reale inerenza aziendale.

2.1 — Sproporzione macroscopica e indici presuntivi di inattendibilità della spesa

Affinché l'antieconomicità possa legittimamente fondare la rettifica della dichiarazione dei redditi ai sensi dell'art. 39, primo comma, lett. d), del D.P.R. 600/1973, la sproporzione deve rivestire i caratteri della **manifesta e macroscopica anomalia**. Non è sufficiente un mero scostamento marginale rispetto ai prezzi medi di settore o una temporanea flessione dei margini operativi, dovendo emergere una divergenza così marcata da esulare dal fisiologico margine di rischio d'impresa[73].

Gli indici sintomatici valorizzati dalla giurisprudenza includono l'elevata incidenza percentuale di singole voci di costo rispetto al fatturato globale, la reiterazione di perdite d'esercizio non giustificate da piani industriali di sviluppo o ristrutturazione, nonché l'assenza di correlazione temporale tra ingenti esborsi e prospettive di incremento delle quote di mercato. In presenza di tali elementi, la contabilità formalmente regolare perde la sua **attendibilità complessiva**, consentendo all'Amministrazione Finanziaria di procedere ad accertamento analitico-induttivo fondato su presunzioni semplici aventi i requisiti di gravità, precisione e concordanza ex art. 2729 c.c.

Sotto il profilo quantitativo, l'Ufficio accertatore è tenuto a parametrare la sproporzione su dati empirici oggettivi: il confronto con i bilanci di imprese comparabili (benchmark di settore), l'analisi degli indici di rotazione del magazzino, il calcolo dei margini operativi lordi (EBITDA margin) e il raffronto tra i prezzi contrattualizzati e i listini ufficiali delle Camere di Commercio. Solo quando il divario tra dato dichiarato e valore economico normale assume dimensioni tali da non trovare alcuna spiegazione logica nel contesto di mercato, la presunzione di non inerenza si perfeziona sul piano probatorio.

2.2 — La distinzione tra insindacabilità delle scelte gestionali e controllo di plausibilità fiscale

Il confine dogmatico tra **insindacabilità delle scelte gestionali** e **controllo di plausibilità fiscale** costituisce lo snodo critico della materia. L'ordinamento repubblicano tutela la libertà di iniziativa economica, riservando all'imprenditore il potere esclusivo di stabilire le strategie di investimento, le politiche di prezzo, le campagne promozionali e la struttura dei costi aziendali. Il Fisco non è abilitato a ergersi a revisore strategico dell'impresa né a contestare l'opportunità di una spesa solo perché ex post

72. Cassazione Civile, Sez. V, ordinanza 28 febbraio 2025, n. 5321 — Deducibilità dei costi, valutazione qualitativa dell'inerenza e funzione sintomatica dell'antieconomicità.
73. Cassazione Civile, Sez. VI-5, ordinanza 6 settembre 2022, n. 26260 — Necessità di specifica e chiara allegazione dell'antieconomicità manifesta nell'atto impositivo.

si è rivelata infruttuosa o poco redditizia[74].

Tuttavia, l'insindacabilità della gestione trova il suo limite invalicabile nella **causa economica della spesa**: quando un atto dispositivo appare talmente eccentrico, privo di logica commerciale o palesemente distruttivo del valore aziendale (ad esempio l'acquisto di servizi pubblicitari per importi sproporzionati a fronte di minimi incrementi di utile[75]), il controllo tributario è pienamente legittimo, poiché l'anomalia contabile induce a ritenere che l'operazione sia stata posta in essere per finalità estranee all'attività o per trasferire utili a soggetti terzi in regime di evasione o elusione fiscale.

La linea di demarcazione risiede dunque nell'esistenza di una **ragionevole giustificazione di business**: se l'impresa è in grado di dimostrare che una vendita sottocosto è stata attuata per liquidare rimanenze obsolete o per penetrare un mercato altamente concorrenziale, ovvero che un ingente costo di consulenza è servito per acquisire know-how strategico in un nuovo segmento produttivo, il sindacato di antieconomicità deve arrestarsi, non potendo l'Erario sovrapporre la propria visione prudenziale alle legittime strategie di rischio dell'imprenditore.

Dimensione del Sindacato	Potere Esercitabile dal Fisco	Ambito Riservato all'Imprenditore
Inerenza Qualitativa	Verifica del collegamento funzionale della spesa con l'oggetto e l'attività aziendale	Scelta degli strumenti, dei partner commerciali e dei canali di approvvigionamento
Antieconomicità Macroscopica	Rilievo presuntivo di sproporzione manifesta quale indice di non veridicità o non inerenza	Politiche commerciali di prezzo, sconti promozionali e investimenti in fase di start-up
Redditività dell'Affare	Divieto di disconoscere la deduzione per il solo fatto che l'operazione si sia chiusa in perdita	Assunzione del rischio economico e valutazione dei tempi di ritorno del capitale investito
Onere Probatorio	Specificazione puntuale degli indici di anomalia contabile e inattendibilità della condotta	Produzione documentale analitica e giustificazione economico-strategica della scelta

03. Il riparto dell'onere della prova alla luce del novellato art. 7 D.Lgs. 546/1992

L'assetto del contenzioso tributario in tema di componenti negativi di reddito è stato profondamente inciso dalla riforma della giustizia tributaria attuata con la legge 31 agosto 2022, n. 130, la quale ha introdotto il comma 5-bis all'art. 7 del D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, stabilendo che l'Amministrazione prova in giudizio le violazioni contestate con l'atto impugnato e che il giudice annulla l'atto se la prova

74. Cassazione Civile, Sez. V, ordinanza 31 gennaio 2022, n. 2908 — Sindacato di antieconomicità, transfer pricing, costi fissi di start-up e limiti dell'accertamento induttivo.
75. Cassazione Civile, Sez. Trib., ordinanza 15 luglio 2024, n. 19422 — Sproporzione macroscopica tra spese di pubblicità e incremento degli utili aziendali.

della sua fondatezza manca, è contraddittoria o insufficiente a dimostrare in modo circostanziato le ragioni oggettive della pretesa.

La portata sistematica di tale innovazione è stata oggetto di attento scrutinio da parte della Suprema Corte, la quale ne ha chiarito la **natura sostanziale** e la perfetta compatibilità con il regime delle presunzioni e con i principi generali dell'onere della prova codificati dall'art. 2697 c.c., valorizzando una dialettica processuale trasparente e paritaria conforme all'art. 111 Cost. e all'elaborazione dottrinale interna sul **contraddittorio preventivo**[76].

3.1 — La natura sostanziale dell'art. 7 comma 5-bis e il dovere di prova circostanziata dell'Ufficio

Nelle sue più recenti pronunce la Corte di Cassazione ha statuito che la disposizione di cui all'art. 7, comma 5-bis, D.Lgs. 546/1992 possiede **natura di regola sostanziale di giudizio**, in quanto detta i criteri in base ai quali il giudice deve decidere nel merito accogliendo o rigettando la domanda, e non si limita a disciplinare l'ammissione delle prove[77].

La norma non ha sovvertito l'ordinamento probatorio introducendo oneri abnormi a carico del Fisco, ma si configura come una **declinazione speciale dell'art. 2697 c.c.** per il processo tributario, ribadendo la centralità dell'istruttoria dibattimentale[78]. Quando l'Erario contesta la deducibilità di un costo dedotto in contabilità, ha il dovere primario di esporre in modo puntuale le ragioni oggettive della ripresa, evidenziando gli elementi storici, documentali o indiziari che rendono implausibile o fittizia la posta passiva contestata.

Ciò significa che l'atto impositivo non può fondarsi su formule stereotipate o su clausole di stile (come il rilievo di *costo privo di inerenza* o *spesa sproporzionata*), ma deve specificare esattamente i parametri di fatto su cui si fonda il giudizio di anomalia: la carenza di preventivi, la mancata corrispondenza tra oggetto dell'incarico e qualifica del prestatore, l'assenza di utenze o personale presso il fornitore, ovvero l'ingiustificata sproporzione economica rispetto ai volumi di vendita realizzati.

3.2 — Il principio di vicinanza della prova e la persistente efficacia delle presunzioni legali

Un profilo centrale riguarda la compatibilità tra il novellato art. 7 comma 5-bis e le **presunzioni legali e semplici** presenti nel sistema tributario. La Suprema Corte ha chiarito che la previsione secondo cui il giudice valuta la prova 'in coerenza con la normativa tributaria sostanziale' fa salva la piena operatività

76. Metodo Giuridico, Contraddittorio preventivo e prova di resistenza nel giudizio tributario ex ante . Analisi delle garanzie partecipative del contribuente e vizi dell'atto impositivo.
77. Cassazione Civile, Sez. V, ordinanza 15 aprile 2026, n. 9716 — Natura sostanziale dell'art. 7 comma 5-bis D.Lgs. 546/1992 quale regola di giudizio nel processo tributario.
78. Cassazione Civile, Sez. Trib., ordinanza 27 ottobre 2022, n. 31878 — Ruolo centrale dell'istruttoria dibattimentale e onere di prova a carico dell'Amministrazione finanziaria.

sia delle presunzioni legali relative (quali quelle derivanti dalle indagini bancarie ex art. 32 D.P.R. 600/1973)[79], sia delle presunzioni semplici gravi, precise e concordanti ex art. 2729 c.c.[80].

In questo quadro si inserisce il **principio di vicinanza della prova**, il quale non costituisce una deroga all'art. 2697 c.c., ma agisce come fondamentale canone ermeneutico per ripartire gli oneri dimostrativi in relazione alla concreta possibilità di conoscere e documentare i fatti materiali[81]. Poiché le vicende interne alla gestione aziendale, la destinazione dei beni acquistati e l'esecuzione effettiva delle consulenze ricadono nella sfera esclusiva di disponibilità dell'impresa, spetta a quest'ultima conservare e fornire i riscontri tangibili che attestino la veridicità economica della spesa.

L'Amministrazione non ha accesso diretto ai processi decisionali interni dell'impresa né può essere gravata della prova di fatti negativi impossibili (la non esecuzione materiale di una consulenza astratta). Pertanto, una volta che l'Erario abbia dimostrato l'esistenza di indici sintomatici oggettivi, la vicinanza alla fonte materiale della prova attiva in capo all'impresa il dovere di esibizione documentale, riequilibrando la posizione delle parti nel rispetto del principio di effettività della tutela giurisdizionale.

3.3 — L'onere di allegazione e prova contraria gravante sul contribuente

Una volta che l'Amministrazione Finanziaria abbia ritualmente allegato e provato gli indizi di antieconomicità o di incoerenza contabile, si determina il passaggio della **prova contraria sul contribuente**. La società accertata non può limitarsi a sollevare eccezioni generiche o a fare appello alla presunzione di veridicità delle scritture contabili, ma è tenuta a fornire una dimostrazione analitica e circostanziata.

Tale onere probatorio si sostanzia nella produzione di un quadro documentale coordinato che illustri la genesi negoziale dell'atto, la congruità del corrispettivo rispetto agli standard di mercato o alle peculiarità del caso, e la concreta utilità strategica o operativa ritratta dall'impresa. In assenza di tali chiarimenti, il giudice tributario è tenuto a confermare l'avviso di accertamento, risultando la pretesa impositiva legittimamente fondata su presunzioni non superate.

La prova contraria deve essere fornita con rigore logico-temporale: non sono ammesse ricostruzioni ex post confezionate ad arte dopo la notifica del processo verbale di constatazione. I documenti giustificativi devono possedere data certa anteriore alla verifica fiscale (ad esempio tramite scambio PEC, registrazioni su protocolli informatici a marcatura temporale o timbri postali) per impedire la formazione di prove documentali artificiose prive di reale attendibilità storica.

04. Fattispecie applicative: parti correlate, compensi degli amministratori e contratti infragruppo

79. Cassazione Civile, Sez. Trib., ordinanza 16 aprile 2026, n. 9786 — Coordinamento tra art. 7 comma 5-bis D.Lgs. 546/1992 e persistente efficacia delle presunzioni legali relative.
80. Cassazione Civile, Sez. Trib., ordinanza 23 febbraio 2026, n. 4057 — Portata generale dell'onere della prova e ammissibilità delle presunzioni semplici per fatti noti.
81. Cassazione Civile, Sez. V, ordinanza 25 maggio 2026, n. 16025 — Principio di vicinanza della prova contabile ex art. 2697 c.c. e onere di specifica giustificazione.

L'applicazione del sindacato di antieconomicità assume una rilevanza peculiare nelle transazioni concluse all'interno di **gruppi societari** ovvero tra la società accertata e **parti correlate** (soci, amministratori o imprese riconducibili alla medesima compagine proprietaria). In questi contesti, la fisiologica dialettica di mercato tra interessi contrapposti viene meno, aumentando il rischio che la fissazione dei corrispettivi sia finalizzata allo spostamento di imponibile o all'abbattimento artificioso del carico fiscale complessivo.

4.1 — Le transazioni con soci e società controllate: la presunzione di sproporzione economica

Nei rapporti tra parti correlate, la Corte di Cassazione ha precisato che la presenza di legami societari o familiari tra committente e fornitore costituisce un **elemento sintomatico qualificato** che giustifica un più penetrante scrutinio di congruità economica[82]. Qualora i compensi o le provvigioni riconosciute a una parte correlata risultino significativamente superiori alle medie di mercato o assorbano quote abnormi del fatturato, l'operazione si presume antieconomica e non inerente, determinando l'indeducibilità IRES e l'indetraibilità dell'IVA assolta per difetto di inerenza dell'operazione.

Parimenti, nell'ambito dei **contratti infragruppo di service management** o di riaddebito dei costi centralizzati (management fees), non è sufficiente la mera stipula di una convenzione quadro o l'esibizione di fatture periodiche: grava sulla controllata l'onere di dimostrare la reale erogazione dei servizi, l'assenza di duplicazioni rispetto alle funzioni svolte dagli organi interni e l'applicazione di criteri oggettivi e documentati di ripartizione dei costi (cost-sharing agreements), in analogia ai canoni di libera concorrenza prescritti dalla disciplina del transfer pricing ex art. 110, comma 7, TUIR.

Sul fronte dei **compensi corrisposti agli amministratori** di società di capitali, la giurisprudenza di legittimità esclude che la delibera assembleare di attribuzione dell'emolumento precluda il controllo fiscale sulla congruità della spesa. Quando il compenso deliberato a favore dell'organo gestorio risulta macroscopicamente sproporzionato rispetto al volume d'affari, alle dimensioni aziendali e ai risultati economici conseguiti (assorbendo la quasi totalità del margine operativo lordo), l'Ufficio può rettificare la deduzione per la parte eccedente il valore normale, ravvisando una dissimulazione di distribuzione di utili societari.

4.2 — Costi promozionali, consulenze e spese di rappresentanza tra utilità potenziale e ricavi

Un secondo settore ad altissima frequenza di contenzioso riguarda le **spese di consulenza direzionale, pubblicità e rappresentanza**. Spesso l'Amministrazione disconosce i costi dedotti contestando la sproporzione tra l'onorario pagato e l'incremento di redditività ottenuto dall'impresa. In questi casi, la difesa tributaria deve far leva sul **criterio dell'utilità potenziale**: le attività di marketing e consulenza strategica hanno per loro natura una resa probabilistica e pluriennale, cosicché l'insuccesso commerciale della campagna promozionale non può trasformarsi in automatica indeducibilità fiscale.

82. Cassazione Civile, Sez. Trib., ordinanza 10 febbraio 2025, n. 3290 — Compensi e provvigioni sproporzionate a parti correlate, giudizio di antieconomicità e indetraibilità IVA.

Tuttavia, l'onere di allegazione dell'impresa resta stringente: come confermato dai recenti arresti di legittimità, la società deve dimostrare l'effettiva consistenza qualitativa della prestazione mediante la produzione di **output tangibili** (report analitici, studi di mercato, presentazioni, piani di marketing, pareri pro veritate), risultando indeducibili quei costi a fronte dei quali il contribuente non sia in grado di esibire alcun riscontro documentale dell'attività svolta dal professionista incaricato[83].

La distinzione tra spese di pubblicità (interamente deducibili ex art. 108 TUIR) e spese di rappresentanza (soggette ai limiti parametrici e percentuali sul fatturato ex D.M. 19 novembre 2008) postula l'analisi della causa negoziale: se l'esborso è diretto a promuovere il marchio o l'offerta commerciale verso la generalità della clientela, la spesa è pubblicitaria; se mira a consolidare il prestigio o le relazioni pubbliche dell'azienda senza un vincolo corrispettivo immediato, si applica il regime restrittivo della rappresentanza.

05. La tenuta probatoria della fattura generica e l'integrazione documentale extracontabile

Nella prassi aziendale è frequente il ricevimento di fatture passive recanti descrizioni sintetiche o generiche (ad esempio *compensi per consulenza tecnica*, *servizi di assistenza commerciale* o *lavorazioni varie*), redatte in difformità dai requisiti di dettaglio prescritti dall'art. 21, comma 2, lett. g), del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633. In sede di verifica, i verificatori tendono a disconoscere automaticamente la deduzione del costo, ritenendo che il vizio descrittivo infici irrimediabilmente la certezza e l'inerenza della componente negativa.

5.1 — I limiti di efficacia probatoria della fattura formalmente regolare

La fattura commerciale costituisce un documento contabile che, se conforme ai precetti di legge, fonda una **presunzione semplice di veridicità** dell'operazione rappresentata. Tuttavia, qualora il documento difetti degli elementi descrittivi minimi su natura, qualità e quantità delle prestazioni, perde la sua attitudine probatoria a favore del contribuente, non consentendo di ricostruire l'oggetto del contratto né di verificare la correlazione con l'attività d'impresa.

In tali circostanze, l'Amministrazione Finanziaria è legittimata a negare la deduzione sulla base della mera genericità del titolo contabile, imponendo all'imprenditore di superare l'inadeguatezza del documento primario mediante prove complementari.

La giurisprudenza tributaria ha stabilito che la fattura non può essere considerata isolatamente come un attestato di verità assoluta: la regolarità formale della numerazione progressiva, dell'aliquota applicata e dei dati anagrafici dei contraenti non sana l'insufficienza intrinseca del contenuto descrittivo, qualora la causale esposta sia talmente vaga da impedire l'accertamento della tipologia di prestazione resa.

83. Cassazione Civile, Sez. Trib., ordinanza 22 giugno 2025, n. 16655 — Difetto di inerenza per mancata prova dell'esistenza e della coerenza economica dei costi di consulenza.

5.2 — L'ammissibilità dell'integrazione extratestuale mediante ordini, contratti e flussi finanziari

Con una decisione di notevole portata chiarificatrice resa nel maggio 2026, la Suprema Corte ha stabilito che la genericità della fattura non comporta una decadenza insanabile dal diritto alla deduzione dei costi[84]. Il contribuente ha la facoltà di **integrare il contenuto descrittivo della fattura** producendo nel procedimento o in sede contenziosa elementi probatori complementari idonei a delineare la natura e l'effettività della prestazione.

Tra gli elementi integrativi ammessi assumono valore determinante: le copie degli ordini di acquisto recanti il dettaglio tecnico dei servizi commissionati; i contratti d'appalto o d'opera professionale; i verbali di consegna o collaudo sottoscritti dai responsabili di cantiere o di reparto; nonché la prova dell'avvenuto pagamento tramite strumenti bancari tracciabili (bonifici, assegni non trasferibili, ricevute bancarie elettroniche). L'Ufficio accertatore e il giudice tributario non possono trincerarsi dietro la lacunosità formale della fattura, ma sono tenuti a compiere una **valutazione d'insieme del compendio probatorio** prodotto dall'impresa.

La tracciabilità dei pagamenti mediante bonifico parlante o disposizioni telematiche collegate a specifici contratti assume un peso probatorio determinante: quando il flusso finanziario è univoco e documentato, e ad esso si affiancano report operativi conformi al settore d'attività, la carenza descrittiva della fattura viene superata, ripristinando il pieno diritto alla deduzione IRES e alla detrazione dell'imposta sul valore aggiunto.

5.3 — Dichiarazioni di terzi ed evasori totali: il valore indiziario nel processo tributario

Qualora i costi contestati derivino da rapporti intrattenuti con soggetti terzi che risultino evasori totali o privi di struttura aziendale (missing trader), la difesa del contribuente non può fare affidamento esclusivo su **dichiarazioni scritte rilasciate da terzi** in sede extraprocessuale. La Cassazione ha ribadito che tali dichiarazioni possiedono una **valenza meramente indiziaria** e non possono assurgere a prova piena se non sono confermate da rigorosi riscontri documentali oggettivi ed estrinseci[85], coordinandosi con i principi sanciti dalla giurisprudenza di legittimità in tema di **operazioni inesistenti e onere probatorio**[86].

Di conseguenza, a fronte di contestazioni riguardanti l'effettività soggettiva o oggettiva delle operazioni, l'impresa committente deve dimostrare di aver adottato la **diligenza qualificata** esigibile dall'operatore economico prudente, verificando preventivamente la partita IVA, l'iscrizione al registro delle imprese e la reale capacità operativa del fornitore prima di disporre i pagamenti.

84. Cassazione Civile, Sez. Trib., ordinanza 12 maggio 2026, n. 13806 — Ammissibilità dell'integrazione documentale extratestuale a fronte di fatture generiche (ordini, contratti e flussi finanziari).
85. Cassazione Civile, Sez. V, ordinanza 13 maggio 2026, n. 14093 — Valore indiziario delle dichiarazioni di terzi ed evasori totali e necessità di riscontri oggettivi estrinseci.
86. Metodo Giuridico, Operazioni inesistenti e onere della prova nell'avviso di accertamento . Studio sui profili probatori nelle frodi IVA e deducibilità dei costi.

La giurisprudenza richiede la cd. prova dell'assenza di consapevolezza dell'evasione: l'acquirente o committente deve provare di non essere stato a conoscenza, né di aver potuto ragionevolmente conoscere con l'ordinaria diligenza professionale, che il fornitore operava come mera cartiera priva di consistenza aziendale, salvaguardando la buona fede contrattuale e il diritto alla deduzione del costo sostenuto.

06. Linee guida per la difesa tributaria e il governo del rischio fiscale d'impresa

Dall'analisi sistematica degli orientamenti di legittimità emergono precise **indicazioni operative e metodologiche** per commercialisti, revisori legali e difensori tributari, volte a prevenire le riprese fiscali per difetto di inerenza o antieconomicità e a strutturare una solida linea di resistenza in sede procedimentale e giurisdizionale in materia di **antieconomicità e deducibilità dei costi**.

Il governo del rischio fiscale (tax risk management) nell'impresa moderna impone il superamento della logica emergenziale: la compliance contabile non può limitarsi alla conservazione passiva dei documenti fiscali, ma deve tradursi nella costruzione attiva e contestuale della prova documentale dell'inerenza, anticipando le possibili contestazioni dell'Amministrazione Finanziaria fin dal momento della stipula degli accordi commerciali.

6.1 — Predisposizione del fascicolo documentale e audit preventivo dei costi a rischio

Sul piano dell'organizzazione aziendale preventiva, le imprese devono istituire una procedura interna di **audit e catalogazione dei costi sensibili** (consulenze, compensi a parti correlate, provvigioni atipiche, spese di pubblicità e trasferte). Per ciascuna di queste voci deve essere costituito un **fascicolo documentale dedicato**, contenente:

In primo luogo, l'incarico formale conferito per iscritto con data certa o trasmissione PEC, con specifica analitica delle prestazioni richieste, dei criteri di calcolo del corrispettivo e degli obiettivi perseguiti.

In secondo luogo, la raccolta continuativa dei deliverable e dei report di avanzamento lavori, attestanti il materiale svolgimento delle attività e la fruizione dei risultati da parte della struttura aziendale.

In terzo luogo, la piena tracciabilità finanziaria dei pagamenti eseguiti esclusivamente a mezzo di bonifico bancario, con indicazione puntuale della fattura di riferimento e coincidenza soggettiva tra intestatario del conto e percipiente.

In quarto luogo, la verbalizzazione formale delle decisioni del Consiglio di Amministrazione per le spese di importo rilevante o stipulate con soggetti collegati, corredata da una perizia o da un parere di congruità redatto da un esperto indipendente (fairness opinion) per blindare la ragionevolezza economica del corrispettivo pattuito.

6.2 — Strategie difensive nel contraddittorio preventivo e nella fase contenziosa

Qualora l'Amministrazione Finanziaria notifichi uno schema di atto nell'ambito del **contraddittorio preventivo obbligatorio** ex art. 6-bis della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto dei Diritti del Contribuente), la difesa deve attivarsi tempestivamente entro il termine di sessanta giorni per depositare memorie difensive analitiche.

In tale sede è essenziale non limitarsi a contestazioni teoriche di principio, ma esibire integralmente il fascicolo documentale, evidenziando le ragioni economiche e industriali della spesa e dimostrando l'inesistenza di una sproporzione macroscopica.

Nel successivo ed eventuale giudizio dinanzi alle **Corti di Giustizia Tributaria**, la parte ricorrente dovrà eccepire la violazione dell'art. 7, comma 5-bis, D.Lgs. 546/1992 qualora l'Ufficio non abbia offerto una prova circostanziata dell'inattendibilità economica, chiedendo l'annullamento dell'atto impositivo per difetto di motivazione e infondatezza probatoria della pretesa erariale.

La formulazione dei motivi di ricorso deve distinguere con chiarezza tra il vizio di violazione dell'art. 109 TUIR (per erronea qualificazione dell'inerenza come vincolo di redditività immediata) e la censura di violazione dell'art. 2697 c.c. e dell'art. 7 comma 5-bis (per indebita inversione dell'onere della prova a carico del contribuente prima dell'allegazione di indizi gravi da parte dell'Erario), garantendo la piena autosufficienza degli atti e la tenuta dell'impugnazione nei successivi gradi di merito e di legittimità.

✦ ✦ ✦

APPROFONDIMENTO TEMATICO CONTRIBUTO N. 07

Riforma del sistema sanzionatorio del TUF: favor rei e impegni

La svolta del D.Lgs. 128/2026 tra retroattività della lex mitior, rimedi negoziali e accentramento delle tutele giurisdizionali

Carlo De Gennaro

Aggiornato al 24 luglio 2026. Decreto Legislativo 25 giugno 2026, n. 128 (in G.U. 23 luglio 2026, n. 169).

Abstract (Italiano)

Il Decreto Legislativo 25 giugno 2026, n. 128 dà attuazione alla delega contenuta nell'articolo 19-bis della Legge Capitali (Legge 5 marzo 2024, n. 21), introducendo una riforma organica e strutturale del sistema sanzionatorio e delle procedure del Testo Unico della Finanza. Il provvedimento supera il tradizionale rigore della disciplina sanzionatoria finanziaria, caratterizzato dal principio tempus regit actum, introducendo il generale principio della retroattività della lex mitior (art. 195.1 TUF). La riforma rimodula la confisca per equivalente circoscrivendola al solo profitto dell'illecito in aderenza alla giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenza n. 112/2019), e introduce la selettività delle violazioni in base al criterio di rilevanza (art. 194.1 TUF). Sotto il profilo procedimentale, vengono consacrati gli strumenti negoziali di definizione preventiva del contenzioso attraverso l'istituto degli impegni (art. 196-ter TUF) e dell'applicazione concordata delle sanzioni (art. 196-quater TUF). Da ultimo, la competenza giurisdizionale sulle impugnazioni viene devoluta alla giurisdizione esclusiva del TAR Lombardia - Milano, ridefinendo il sistema delle tutele nell'ordinamento dei mercati finanziari.

Abstract (English)

Legislative Decree No. 128 of 25 June 2026 implements the reform mandate established by Article 19-bis of Law No. 21/2024 (Capital Markets Act), reshaping the administrative sanctioning framework of the Italian Consolidated Law on Finance (TUF). The reform moves away from the traditional strictness of financial administrative penalties by introducing the general principle of retroactive application of more lenient laws (favor rei, Art. 195.1 TUF). The statutory scope of confiscation is strictly limited to the net illicit profit, directly aligning national legislation with Constitutional Court Ruling No. 112/2019. Furthermore, the Decree establishes a threshold of material relevance for punishable infringements (Art. 194.1 TUF) and formalizes consensual

issued by Consob and the Bank of Italy is assigned to the exclusive jurisdiction of the Regional Administrative Court (TAR) of Lombardy - Milan, establishing a centralized administrative adjudication regime for capital markets.

Punti Chiave dell'Analisi

- **RETROATTIVITÀ DELLA LEX MITIOR:** L'art. 195.1 TUF sancisce in via generale l'applicazione della disposizione sanzionatoria più favorevole, superando la rigida applicazione del principio del tempus regit actum sancito dalla Legge 689/1981.
- **PERIMETRAZIONE DELLA CONFISCA:** L'art. 187-sexies TUF limita l'oggetto della confisca al solo profitto netto dell'illecito, eliminando la sproporzionata ablazione dei beni e dei mezzi impiegati per commettere la violazione.
- **GIUSTIZIA CONCORDATA E DEFLAZIONI:** L'introduzione degli impegni vincolanti (art. 196-ter TUF) e delle sanzioni concordate con sconto fino a un quinto (art. 196-quater TUF) dota Consob e Banca d'Italia di incisivi strumenti di settlement.
- **ACCENTRAMENTO AL TAR LOMBARDIA:** Le impugnazioni avverso i provvedimenti sanzionatori finanziari sono devolute alla giurisdizione esclusiva del TAR Lombardia - Milano ex art. 119 c.p.a., garantendo specializzazione e celerità.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

Principio di Diritto / Massima Redazionale

In tema di sanzioni amministrative sui mercati finanziari, la disciplina introdotta dal D.Lgs. 25 giugno 2026, n. 128 sancisce il generale principio dell'applicazione della disposizione sanzionatoria più favorevole al sanzionato ex art. 195.1 TUF, impone la limitazione della confisca al solo profitto dell'illecito ai sensi dell'art. 187-sexies TUF, e subordina l'esercizio della potestà punitiva delle Autorità di vigilanza al requisito di rilevanza dell'infrazione ex art. 194.1 TUF, consentendo la definizione negoziale del procedimento mediante l'assunzione di impegni ovvero l'applicazione concordata della sanzione.

01. Introduzione: la riforma organica del sistema sanzionatorio del TUF

L'emanazione del Decreto Legislativo 25 giugno 2026, n. 128 segna un passaggio di autentico **valore ordinamentale** nell'evoluzione della giustizia punitiva dei mercati finanziari. In attuazione della delega conferita dall'art. 19-bis della Legge 5 marzo 2024, n. 21 (la cosiddetta Legge Capitali), il legislatore delegato ha proceduto a una revisione organica della Parte V del Testo Unico della Finanza (D.Lgs. 24

febbraio 1998, n. 58), disegnando una nuova architettura del potere sanzionatorio affidato alla **Banca d'Italia** e alla **Consob**. Il quadro preesistente, stratificato attraverso interventi d'urgenza e recepimenti multilivello che avevano preservato la rigida matrice punitiva della Legge 24 novembre 1981, n. 689, manifestava da tempo una grave asimmetria dogmatica: l'autorità di vigilanza disponeva di penetranti facoltà investigative e di quadri edittali ad elevatissima carica afflittiva, senza tuttavia che il sistema riconoscesse all'incolpato idonee garanzie di adeguamento negoziale, proporzionalità ablativa ed estensione del *favor rei*.

Occorre osservare che la **riforma del sistema sanzionatorio del TUF** si colloca al centro di un coordinato disegno di politica legislativa volto ad accrescere l'attrattività dei mercati finanziari nazionali e la competitività del sistema economico. Un sistema di vigilanza efficiente non misura la propria efficacia sull'accumulo incontrollato di sanzioni pecuniarie rigide o su automatismi espropriativi, bensì sulla capacità di orientare tempestivamente la condotta degli intermediari e degli esponenti aziendali al rispetto delle regole di trasparenza e correttezza. In quest'ottica, il legislatore del 2026 ha abbandonato l'illusione di una deterrenza basata unicamente sull'innalzamento delle sanzioni edittali, introducendo filtri di selettività della punibilità (**rilevanza dell'illecito** ex art. 194.1 TUF), la perimetrazione tassativa delle misure ablative alla restituzione del profitto effettivo, e procedimenti di composizione consensuale (gli **impegni** ex art. 196-ter TUF e il **settlement** ex art. 196-quater TUF) mutuati dal diritto della concorrenza.

Dal punto di vista della teoria generale della responsabilità amministrativa, il decreto in esame opera una ricomposizione dogmatica che ricuce le lacerazioni derivate dai frequenti arresti della giurisprudenza costituzionale ed europea. Il superamento delle automatismi ablativi in tema di confisca ex art. 187-sexies TUF, l'introduzione generalizzata della retroattività della **lex mitior** (art. 195.1 TUF) e il definitivo affrancamento dalle rigidezze dell'art. 6 della Legge n. 689/1981 costituiscono la risposta legislativa alle sollecitazioni della Corte Costituzionale e della Corte EDU. Infine, il riordino delle tutele giurisdizionali, con l'assegnazione delle impugnazioni alla **giurisdizione esclusiva** del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia - sede di Milano, risponde all'esigenza di assicurare una risposta di giustizia rapida e qualificata. Il presente contributo intende esaminare le snodi fondamentali della riforma, ponendo in luce le implicazioni operative per le società quotate, gli intermediari abilitati e i loro organi di amministrazione e controllo.

02. Il superamento del tempus regit actum e la portata generale del favor rei

2.1 — La svolta dell'art. 195.1 TUF tra ordinamento interno e principi CEDU

Deve ritenersi che la disposizione contenuta nel nuovo art. 195.1 TUF costituisca il vero baricentro sistematico dell'intero testo novellato. Il comma 1 sancisce in modo perentorio che, **nel caso di modifiche** agli articoli 187-bis, 187-ter e 187-quater, si applica la **disposizione più favorevole** al sanzionato, salvo che il provvedimento di applicazione delle sanzioni sia divenuto definitivo. La vera portata di rottura si rinviene tuttavia nel comma 2, il quale estende tale garanzia all'intero corpus delle sanzioni amministrative del TUF: fuori dai casi di abuso di mercato, in caso di modifica del trattamento

sanzionatorio per gli illeciti finanziari, si applica quello più favorevole al sanzionato. La **retroattività della lex mitior** viene così elevata a principio generale dell'ordinamento dei mercati finanziari, affrancando la materia sanzionatoria amministrativa dal rigido imperio del principio del *tempus regit actum* stabilito dall'art. 1 della Legge 24 novembre 1981, n. 689[87].

Per comprendere appieno il rilievo concettuale della scelta legislativa, occorre muovere dal quadro delle garanzie sovranazionali elaborate dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Nel celebre arresto *Grande Stevens e altri c. Italia*[88], la Corte di Strasburgo aveva chiarito che le sanzioni amministrative irrogate dalla Consob nell'esercizio delle funzioni di tutela dei mercati possiedono, per la loro entità pecuniaria e per l'impatto reputazionale e interdittivo, una **natura sostanzialmente penale** ai sensi dell'art. 6 e dell'art. 7 CEDU. Ne derivava l'ineludibile esigenza di estendere anche alle sanzioni pecuniarie ed interdittive le garanzie fondamentali del giusto processo e della riserva di legge penale, ivi compresa la retroattività del trattamento sanzionatorio più favorevole enunciata dall'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. Con il nuovo art. 195.1 TUF, il legislatore italiano prende atto di tale evoluzione, formalizzando la piena assimilazione della **tutela del sanzionato** ai principi del diritto punitivo di derivazione europea[89].

2.2 — Il superamento della giurisprudenza restrittiva della Sezione Seconda Civile

La formulazione dell'art. 195.1 TUF supera un radicato e rigoroso orientamento della Corte di Cassazione. Per anni, la Sezione Seconda Civile della Suprema Corte (in particolare con le pronunce n. 24239/2025[90], n. 28736/2025[91] e n. 31849/2025[92]) ha costantemente affermato che le sanzioni amministrative pecuniarie previste dagli articoli 190 e seguenti del TUF — differenziandosi dalle misure in materia di abuso di informazioni privilegiate ex art. 187-bis TUF — non rivestono natura sostanzialmente penale secondo i criteri Engel, difettando della prescritta gravità afflittiva. Conseguentemente, la Cassazione ha a lungo negato l'estensione del **principio del favor rei** alle sanzioni per violazioni organizzative degli intermediari e doveri degli esponenti aziendali, ribadendo l'imperatività del principio di irretroattività e del **tempus regit actum** per tutti gli illeciti commessi prima dell'entrata in vigore delle norme novellate[93].

Si manifestava così un'ingiustificata disparità di trattamento: da un lato, chi commetteva gravi illeciti di manipolazione del mercato o insider trading beneficiava della retroattività della legge più favorevole a

87. Annunziata F., La riforma del sistema sanzionatorio dei mercati finanziari tra garanzie ed effettività , in Rivista delle Società , 2026, p. 145 ss. Analisi sistematica del D.Lgs. 128/2026 e dei nuovi strumenti di settlement.
88. Corte EDU, Grande Stevens e altri c. Italia, 4 marzo 2014. Qualifica le sanzioni amministrative per abusi di mercato in termini di materia penale sotto i criteri Engel e l'art. 6 CEDU.
89. Mucciarelli F., Il favor rei nelle sanzioni amministrative finanziarie e la giurisprudenza costituzionale , in Diritto Penale Contemporaneo , 2025, p. 88 ss. Riflessione sul superamento del principio tempus regit actum e sull'art. 195.1 TUF.
90. Cassazione Civile, Sez. II, ordinanza 30 agosto 2025, n. 24239 — Escludeva l'applicabilità retroattiva del favor rei alle sanzioni generali ex art. 190 TUF antecedentemente alla riforma del 2026.
91. Cassazione Civile, Sez. II, ordinanza 30 ottobre 2025, n. 28736 — Ribadiva la natura non penale delle sanzioni organizzative degli intermediari e l'imperatività del tempus regit actum.
92. Cassazione Civile, Sez. II, ordinanza 5 dicembre 2025, n. 31849 — Rigettava l'estensione del favor rei alle sanzioni Consob per violazione dei doveri di condotta dell'intermediario.
93. Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, 20 marzo 2018, C-537/16 — Garlsson Real Estate. Fissa i limiti di proporzionalità ed il rispetto del ne bis in idem nel doppio binario sanzionatorio finanziario.

seguito della sentenza n. 63/2019 della Corte Costituzionale[94] e della giurisprudenza di legittimità conforme (Cass. n. 4522/2022[95] e Cass. n. 6621/2026[96]); dall'altro lato, gli intermediari e gli amministratori perseguiti per difetti procedurali o di trasparenza restavano assoggettati alle edittali previgenti, sebbene più severe. Il D.Lgs. 128/2026 rimuove questa aporia alla radice. La norma dell'art. 195.1 TUF estende il **favor rei in modo generalizzato** a tutte le sanzioni finanziarie, imponendo al giudice dell'impugnazione e alla stessa autorità amministrativa di rideterminare la sanzione in base alla forbice edittale sopravvenuta più mite, purché l'accertamento non sia coperto da giudicato o provvedimento sanzionatorio definitivo.

2.3 — La disciplina del cumulo giuridico e della continuazione negli illeciti finanziari

Un ulteriore profilo di eccezionale rilievo sistematico è racchiuso nel comma 3 del medesimo art. 195.1 TUF, il quale disciplina in modo unitario il **concorso formale** e il **reato continuato amministrativo**. Salvo che sia diversamente stabilito dalla legge, chi con un'azione od omissione viola diverse disposizioni del TUF che prevedono sanzioni amministrative, o commette più violazioni della medesima disposizione, è soggetto ad un'unica procedura sanzionatoria da parte dell'Autorità competente e soggiace alla **sanzione prevista per la violazione più grave**, aumentata fino al triplo. La medesima disciplina si applica espressamente anche nell'ipotesi di esecuzione di un **medesimo disegno sanzionatorio** posto in essere con più azioni od omissioni, anche se commesse in tempi diversi.

L'introduzione della continuazione amministrativa elimina un intollerabile fattore di moltiplicazione delle sanzioni pecuniarie. In passato, la mancata previsione della continuazione nel sistema della Legge n. 689/1981 e nel TUF conduceva alla cumulo materiale delle sanzioni per ogni singola operazione o per ogni giorno di ritardo nella trasmissione delle comunicazioni doverose, determinando importi complessivi del tutto sproporzionati rispetto al disvalore effettivo della condotta. Il riconoscimento del disegno unitario impone alla Consob e alla Banca d'Italia un vaglio sintetico dell'illecito, riducendo la sanzione entro i confini della **proporzionalità sanzionatoria**. Inoltre, l'art. 195.2 TUF disciplina espressamente il **concorso di sanzioni** di competenza di entrambe le Autorità (Banca d'Italia e Consob), stabilendo un dovere di coordinamento e di consultazione reciproca affinché l'irrogazione delle distinte sanzioni avvenga nel rispetto del principio di proporzionalità e del divieto di duplicazioni ingiustificate.

94. Corte Costituzionale, sentenza 21 marzo 2019, n. 63 — Afferma la necessaria estensione del principio del favor rei e della retroattività della lex mitior alle sanzioni amministrative a carattere punitivo.
95. Cassazione Civile, Sez. II, sentenza 11 febbraio 2022, n. 4522 — Applicazione retroattiva della lex mitior sugli illeciti di insider trading in aderenza alla Consulta.
96. Cassazione Civile, Sez. II, sentenza 19 marzo 2026, n. 6621 — Rimodulazione proporzionale della sanzione pecuniaria per abuso di informazioni privilegiate entro la nuova forbice edittale mitiore.

Confronto tra la disciplina previgente e la riforma del D.Lgs. 128/2026

Il D.Lgs. 128/2026 sostituisce il principio del tempus regit actum con l'applicazione generale del favor rei (art. 195.1 TUF), limita la confisca al solo profitto netto dell'illecito eliminando l'ablazione del prodotto e dei mezzi (art. 187-sexies TUF), introduce il filtro di rilevanza dell'illecito (art. 194.1 TUF) e consacra gli strumenti deflativi degli impegni (art. 196-ter TUF) e del settlement sanzionatorio (art. 196-quater TUF).

ISTITUTO SANZIONATORIO	DISCIPLINA PREVIGENTE (ANTE D.LGS. 128/2026)	DISCIPLINA RIFORMATA (POST D.LGS. 128/2026)
Efficacia temporale della legge	Principio del *tempus regit actum* ex L. 689/81. Irretroattività della lex mitior salva la materia degli abusi di mercato.	Generale applicazione della **retroattività del favor rei** ex art. 195.1 TUF per tutti gli illeciti finanziari non definitivi.
Oggetto della Confisca	Confisca obbligatoria del prodotto, del profitto e dei beni utilizzati per commettere l'illecito (art. 187-sexies previgente).	Confisca circoscritta al solo **profitto netto dell'illecito**, o sanzione pecuniaria accessoria equivalente (art. 187-sexies novellato).
Deflazione del contenzioso	Procedimento rigido. Assenza di accordi sulla sanzione e impegni limitati ad alcune fattispecie marginali.	Introduzione generale degli **impegni** (art. 196-ter) e del **settlement sanzionatorio** con riduzione di 1/5 del massimo (art. 196-quater).
Competenza giurisdizionale	Opposizione dinanzi alla Corte d'Appello della sede dell'ente sanzionato.	Devoluzione alla **giurisdizione esclusiva del TAR Lombardia - Milano** ex art. 119 c.p.a. (art. 195, comma 7 TUF).

Sentenza / Autorità	Orientamento	Principio in Sintesi
Corte EDU, Grande Stevens c. Italia	Fondativa	Le sanzioni Consob ad alta carica afflittiva hanno natura penale ex art. 6 CEDU e richiamano le garanzie del giusto processo.
Corte Costituzionale n. 63/2019	Fondativa	Il principio del favor rei si estende alle sanzioni amministrative pecuniarie aventi spiccata natura punitiva ed afflittiva.
Cass. Civ. Sez. II n. 24239/2025	Superata	Negava la retroattività del favor rei per le sanzioni ordinarie del TUF ex art. 190 per assenza di qualificazione penale under Engel.
Cass. Civ. Sez. II n. 6621/2026	Conforme	In sede di applicazione retroattiva della lex mitior, il giudice rimodula la sanzione pecuniaria entro la nuova cornice edittale proporzionata.

03. La ridefinizione della confisca e la valorizzazione del profitto dell'illecito

3.1 — L'adeguamento dell'art. 187-sexies TUF alla sentenza n. 112/2019 della Consulta

Occorre muovere dal rilievo per cui la disciplina della confisca nei reati e negli illeciti finanziari abbia rappresentato, negli ultimi due decenni, uno dei punti di maggiore attrito tra l'ordinamento interno e le garanzie sovranazionali della proprietà private ex art. 1 del Primo Protocollo Addizionale CEDU e art. 17 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. Nella versione previgente, l'art. 187-sexies TUF imponeva la confisca obbligatoria non soltanto del profitto dell'illecito, ma altresì del **prodotto dell'illecito e dei beni utilizzati** per commetterlo. Tale automatismo ablativo conduceva a conseguenze palesemente sproporzionate: l'investitore o l'esponente aziendale accusato di market abuse si vedeva privare dell'intero valore dei titoli acquistati o delle somme investite, cioè dei capitali propri impiegati per l'operazione, trasformando la confisca in una vera e propria pena patrimoniale espropriativa[97].

Con la storica sentenza 10 maggio 2019, n. 112, la Corte Costituzionale ha censurato tale impianto, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 187-sexies TUF nella parte in cui assoggettava a confisca il prodotto e i mezzi impiegati per la commissione dell'illecito. Il giudice delle leggi ha affermato con chiarezza che una misura ablativa la cui dimensione quantitativa non sia perimetrata sull'effettivo ed **utile profitto derivato dalla violazione** si traduce in una sanzione manifestamente sproporzionata per eccesso. Il D.Lgs. 128/2026 recepisce integralmente l'insegnamento della Consulta: il novellato art. 187-sexies, comma 1, TUF dispone oggi che l'applicazione delle sanzioni amministrative per gli abusi di mercato importa la confisca di **una somma di denaro pari al profitto** dell'illecito. Viene eliminato ogni riferimento al prodotto o ai mezzi, garantendo il rispetto del principio di proporzionalità sanzionatoria.

> L'applicazione della confisca deve essere perimetrata esclusivamente al profitto netto dell'illecito, evitando l'espropriazione sproporzionata del capitale e dei mezzi impiegati nell'operazione.

3.2 — La distinzione tra profitto dell'illecito e mezzi impiegati nell'insider trading

La precisazione normativa assume un valore dirimente nelle operazioni di *insider trading* ed in generale nel contenzioso sui mercati azionari. Come evidenziato dalla dottrina specializzata, il **profitto dell'illecito finanziario** è rappresentato unicamente dal plusvalore o guadagno netto (ovvero dal risparmio di spesa) conseguito dall'autore della condotta attraverso il patrimonio impiegato sulla base dell'informazione privilegiata. I capitali personali versati per l'acquisto delle azioni costituiscono invece i mezzi impiegati per la violazione. Confiscare l'intero valore del pacchetto azionario acquistato — anziché la sola plusvalenza reale ottenuta alla riapertura dei mercati — significava sanzionare l'investitore in misura inversamente proporzionale al tasso di profitto della transazione, colpendo il capitale netto estraneo all'illecito.

A conferma della volontà di razionalizzare il sistema ablativo, il D.Lgs. 128/2026 ha inserito il comma 3-bis all'art. 187-sexies TUF. Tale disposizione prevede che, in luogo della confisca diretta o per

97. Corte Costituzionale, sentenza 10 maggio 2019, n. 112 — Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 187-sexies TUF nella parte in cui prevedeva la confisca del prodotto e dei mezzi impiegati nell'illecito anziché del solo profitto netto.

equivalente, l'Autorità di vigilanza possa ingiungere, nel medesimo provvedimento sanzionatorio, a titolo di **sanzione pecuniaria accessoria**, il pagamento di una somma di denaro pari al profitto dell'illecito. La sostituzione della confisca con un'ingiunzione di pagamento accessoria elimina le complesse procedure esecutive di sequestro e ablazione immobiliare o mobiliare, semplificando la riscossione ed integrando il pagamento nell'ambito del titolo esecutivo sanzionatorio. Il medesimo principio di perimetrazione al solo profitto è stato coerentemente recepito negli articoli 190-bis.1, 193-ter e 193-quater TUF, uniformando l'intero sistema delle sanzioni per violazioni dei regolamenti comunitari di settore (MAR, Benchmark, SFTR).

04. La selettività dell'illecito e la rilevanza della condotta sanzionabile

4.1 — Il filtro di rilevanza dell'art. 194.1 TUF e i criteri regolamentari di selezione

Si deve riscontrare come una delle innovazioni più incisive introdotte dal D.Lgs. 128/2026 sia rappresentata dall'inserimento dell'art. 194.1 TUF, intitolato "*Violazioni di carattere non rilevante*". Con tale norma, il legislatore positivizza per la prima volta nel diritto sanzionatorio finanziario il **principio di offensività e selettività** della sanzione amministrativa. La norma stabilisce che le sanzioni amministrative previste dal TUF si applicano soltanto quando le violazioni contestate rivestono **carattere rilevante**, secondo quanto stabilito con appositi regolamenti adottati dalla Banca d'Italia e dalla Consob nell'ambito delle rispettive competenze. Viene così superata l'impostazione formalistica per cui ogni difformità procedurale o mera inosservanza contabile dava luogo all'irrogazione di pesanti sanzioni edittali.

Il legislatore ha dettato nell'art. 194.1, comma 1, TUF i criteri direttivi a cui i regolamenti di Banca d'Italia e Consob dovranno attenersi nell'individuare le infrazioni rilevanti: l'incidenza della condotta sulla complessiva **organizzazione e sui profili di rischio aziendali**; il carattere sistematico o diffuso delle inosservanze; la significatività del pericolo per la tutela degli investitori, per la sana e prudente gestione dell'intermediario o per la stabilità finanziaria; la compromissione del tempestivo esercizio delle funzioni di vigilanza; l'entità del profitto conseguito o del pregiudizio causato; e l'impatto sulla trasparenza dei mercati. Va evidenziato che la norma fissa al comma 2 una soglia legale inderogabile: rivestono in ogni caso carattere rilevante le violazioni per le quali sia prevista una sanzione amministrativa pecuniaria superiore nel minimo a **trentamila euro**. Le violazioni al di sotto di tale soglia o prive dei requisiti organizzativi possono pertanto formare oggetto di archiviazione o di semplici richiami di vigilanza, alleggerendo la pressione inquisitoria sugli intermediari.

L'introduzione della rilevanza organizzativa si integra direttamente con le funzioni di presidio ed audit interno previste dal Codice Civile (artt. 2086 e 2381). Come già emerso nell'analisi dei modelli organizzativi ex D.Lgs. 231/2001 e delle funzioni dell'Organismo di Vigilanza, la valutazione della gravità di una carenza procedurale non può avvenire in astratto, ma exige un riscontro concreto sull'idoneità dei flussi informativi aziendali a prevenire pregiudizi sistemici per il mercato.

4.2 — Gli ordini di eliminare le infrazioni e la dichiarazione pubblica

In correlazione al filtro di rilevanza, il D.Lgs. 128/2026 inserisce l'art. 194-bis.1 TUF, che attribuisce alla Banca d'Italia e alla Consob il potere di adottare misure sanzionatorie non pecuniarie a carattere ripristinatorio o reputazionale. L'Autorità competente può infatti, in alternativa o congiuntamente alle sanzioni pecuniarie edittali, ordinare al soggetto interessato di **eliminare le infrazioni contestate**, indicando le specifiche misure conformative da adottare ed il termine perentorio entro cui provvedere. Tale strumento valorizza la componente rimediale della vigilanza: anziché limitarsi a prelevare un importo pecuniario a titolo punitivo, l'Autorità impone la rimozione della prassi irregolare e il ripristino delle adeguate procedure aziendali.

In aggiunta o in alternativa all'ordine di eliminazione, la Consob e la Banca d'Italia possono infliggere la sanzione della **dichiarazione pubblica** avente ad oggetto la violazione commessa ed il soggetto responsabile (la cosiddetta misura di *naming and shaming*). L'efficacia dissuasiva del discredito reputazionale sul mercato dei capitali costituisce una misura ad alto impatto per gli emittenti quotati e per i consulenti finanziari. Il comma 2 dell'art. 194-bis.1 TUF sanziona l'inosservanza dell'ordine emetto dall'Autorità con un **aumento della sanzione pecuniaria fino a un terzo** dell'importo irrogato ovvero di quello edittale originario. Risulta evidente come il nuovo assetto delinei una graduazione punitiva modulata sul comportamento post-delittuoso dell'intermediario e sulla sua effettiva cooperazione con l'Autorità di vigilanza.

05. Gli strumenti deflativi: impegni, oblazione e applicazione concordata delle sanzioni

5.1 — L'istituto degli impegni ex art. 196-ter TUF e la cessazione della materia sanzionatoria

Appare opportuno evidenziare che la novità di maggior momento procedimentale introdotta dal D.Lgs. 128/2026 risiede nella disciplina generale degli **impegni di cui all'art. 196-ter TUF**. La norma sostituisce integralmente il precedente testo, estendendo l'istituto degli impegni — storicamente circoscritto ad alcune limitate fattispecie — a **tutte le violazioni sanzionabili dalla Consob e dalla Banca d'Italia** ai sensi del TUF. Entro il termine perentorio di trenta giorni dalla notificazione della lettera di contestazione degli addebiti, il soggetto destinatario può presentare alla competente Autorità una proposta di impegni idonei a far venir meno i profili di lesione degli interessi tutelati dalle norme di vigilanza.

L'Autorità di vigilanza, valutata la gravità della violazione contestata, l'idoneità delle misure organizzative e rimediali offerte dall'incolpato e la tempestività delle iniziative già assunte, può rendere gli **impegni assunti obbligatori** per il destinatario e disporre la contestuale **archiviazione del procedimento sanzionatorio** senza irrogare sanzioni pecuniarie o interdittive. La presentazione della proposta di impegni interrompe tutti i termini procedimentali e sospende il corso della prescrizione. Qualora tuttavia il soggetto contravenga agli impegni resi obbligatori o fornisca informazioni inesatte, l'Autorità dispone il riavvio del procedimento sanzionatorio, con applicazione della sanzione pecuniaria

originaria aumentata fino a un terzo ex art. 196-ter, comma 4, TUF. L'istituto dell'impegno importa infine la rinuncia all'impugnazione giurisdizionale della delibera di accoglimento dell'Autorità.

5.2 — L'applicazione concordata delle sanzioni ex art. 196-quater TUF e lo sconto edittale

Accanto all'istituto degli impegni, il D.Lgs. 128/2026 introduce ex novo nel corpo del TUF l'art. 196-quater TUF, rubricato "*Applicazione concordata delle sanzioni amministrative*". Si tratta dell'introduzione nel diritto dei mercati finanziari del cosiddetto **settlement amministrativo** o patteggiamento sanzionatorio. Entro trenta giorni dalla notifica della contestazione degli addebiti (ovvero entro trenta giorni dal rigetto della proposta di impegni), l'incolpato può presentare istanza alla Consob o alla Banca d'Italia per l'applicazione concordata della sanzione. Ove l'istanza sia ritenuta ammissibile tenuto conto dei precedenti del soggetto, l'Autorità avvia un confronto procedimentale stabilendo un termine per la formulazione della proposta di concordato.

La proposta concordata deve indicare la tipologia, la durata e l'entità delle sanzioni applicabili: la legge fissa un beneficio normativo certo, stabilendo che la sanzione concordata deve essere determinata in misura non inferiore al minimo edittale e non superiore al **massimo edittale ridotto di un quinto** (-20%), unitamente ad eventuali misure conformative aziendali. La proposta formulata dall'interessato importa l'impegno espresso a **non ricorrere in sede giurisdizionale** avverso il provvedimento di accoglimento. Inoltre, l'art. 196-quater, comma 3, TUF concede al sanzionato in via concordata il beneficio della **rateizzazione della sanzione pecuniaria** in rate mensili da tre a trenta, a prescindere dalla prova di condizioni di disagio economico. Entro sessanta giorni dalla ricezione, l'Autorità accoglie o respinge la proposta con provvedimento motivato, consentendo una rapida definizione del contenzioso e riducendo l'onere delle controversie dinanzi al giudice amministrativo.

5.3 — Il rimedio dell'oblazione ex art. 196-quinquies TUF per le violazioni minori

A completamento delle misure deflative, l'art. 196-quinquies TUF riorganizza l'istituto del **pagamento in misura ridotta (oblazione)** per gli illeciti amministrativi di minore gravità. Per un elenco tipizzato di inosservanze a prevalente carattere informativo o formale (tra cui le violazioni minoris generis degli artt. 45, 46, 64-ter, 120 e 123-bis TUF), l'incolpato ha la facoltà di estinguere l'illecito mediante il pagamento, entro trenta giorni dalla contestazione, di una somma pari al **doppio del minimo edittale** della sanzione. L'effetto estintivo dell'oblazione non opera qualora il soggetto interessato abbia già usufruito del medesimo beneficio nei dodici mesi precedenti la violazione contestata, evitando abusi sistematici da parte degli intermediari.

06. Le garanzie procedimentali e la concentrazione delle impugnazioni dinanzi al TAR Lombardia

6.1 — Il rafforzamento del contraddittorio e la separazione tra istruttoria e decisione

06. Le garanzie procedimentali e la concentrazione delle impugnazioni dinanzi al TAR Lombardia

6.1 — Il rafforzamento del contraddittorio e la separazione tra istruttoria e decisione

Sul piano del procedimento istruttorio svolto da Banca d'Italia e Consob, la sostituzione dell'art. 195 TUF consacra formalmente il rispetto dei principi del **giusto procedimento amministrativo**. La norma stabilisce che il procedimento sanzionatorio è retto dai principi del contraddittorio, della piena conoscenza degli atti istruttori, della parità delle parti e della **separazione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie**. La contestazione degli addebiti deve essere notificata all'interessato entro il termine perentorio di **centottanta giorni dall'accertamento** per i soggetti residenti in Italia (elevato a **trecentosessanta giorni** per i residenti all'estero), precisando la data di chiusura della fase ispettiva per consentire il controllo di tempestività[98].

Entro trenta giorni dalla contestazione, l'incolpato ha diritto di accedere integralmente agli atti del fascicolo ex L. 241/1990, di depositare deduzioni scritte, di indicare perizie tecniche e di richiedere l'**audizione personale nella fase istruttoria** con l'assistenza di un difensore. Inoltre, nei casi di particolare complessità, l'art. 195, comma 4, lettera c), TUF attribuisce alla parte il diritto di richiedere l'audizione personale dinanzi allo stesso **organo decisorio della Consob o della Banca d'Italia**, superando le riserve storiche che limitavano la difesa orale al solo confronto con gli uffici istruttori. In aderenza al principio di autodifesa (nemo tenetur se detegere) affermato da Corte Cost. n. 84/2021[99], le risposte rese in sede di audizione non possono essere strumentalizzate a fini di autoincriminazione penale.

6.2 — La giurisdizione esclusiva del TAR Lombardia - Milano e il rito accelerato

Sotto il profilo della tutela giurisdizionale, l'art. 195, comma 7, TUF realizza una vera e propria **rivoluzione delle competenze processuali**. Il ricorso avverso i provvedimenti di Consob e Banca d'Italia che applicano le sanzioni amministrative del TUF viene sottratto alla tradizionale competenza delle Corti d'Appello e devoluto alla **giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo**, con competenza funzionale inderogabile attribuita al **TAR Lombardia - sede di Milano**. Il processo è assoggettato al rito abbreviato per le decisioni delle Autorità indipendenti di cui all'art. 119 del Codice del Processo Amministrativo (D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104), dimezzando i termini processuali e garantendo una rapida definizione del giudizio.

La scelta del TAR Milano si fonda sulla naturale vocazione finanziaria del capoluogo lombardo, ove hanno sede le principali istituzioni di mercato e l'operatività bancaria nazionale. Va tuttavia precisato che, ai sensi dell'art. 195, comma 8, TUF, per le sole sanzioni irrogate da Banca d'Italia e Consob in materie diverse dal TUF per le quali sia espressamente richiamato l'art. 195, rimane ferma la

98. Clarizia R., Procedimento sanzionatorio Consob e tutele giurisdizionali dinanzi al giudice amministrativo , in Giurisprudenza Commerciale , 2026, p. 210 ss. Esame della devoluzione della competenza al TAR Lombardia.
99. Corte Costituzionale, sentenza 26 marzo 2021, n. 84 — Riconosce la portata del diritto al silenzio e del nemo tenetur se detegere nel procedimento sanzionatorio Consob.

competenza residuale della Corte d'Appello del luogo di sede della società. L'accentramento al TAR Milano assicura un'elevata specializzazione dei magistrati giudicanti ed una giurisprudenza uniforme, riducendo l'incertezza interpretativa e garantendo il controllo di legittimità ed il vaglio del **sindacato di proporzionalità** sulla discrezionalità tecnica esercitata dalle Autorità di vigilanza.

07. Conclusioni e prospettive applicative

L'esame sistematico del Decreto Legislativo 25 giugno 2026, n. 128 consente di tracciare un bilancio ampiamente positivo della riforma del sistema sanzionatorio del TUF. Il legislatore della delega e il Governo hanno saputo superare una stagione di inasprimento sanzionatorio sproporzionato, edificando un sistema moderno e multilivello in cui la rigidità punitiva lascia il posto all'efficienza rimediale e alla tutela delle garanzie individuali. Dall'analisi svolta possono trarsi tre conclusioni fondamentali, che richiederanno un vigile approfondimento nella prassi applicativa dei prossimi anni:

1. La centralità del favor rei e il riallineamento alle garanzie europee: L'espressa positivizzazione dell'art. 195.1 TUF pone fine all'anomalia di un settore in cui l'amministrazione continuava ad irrogare sanzioni pecuniarie sulla base di norme abrogate o modificate in senso più favorevole. L'estensione della *lex mitior* a tutti i procedimenti non ancora definitivi impone a Consob e Banca d'Italia di ricalibrare le contestazioni pendenti, garantendo una parità di trattamento conforme agli artt. 3 e 117 della Costituzione ed all'art. 7 della CEDU.

2. L'efficacia deflativa degli strumenti negoziali e il ruolo degli impegni: La reale scommessa del D.Lgs. 128/2026 risiede negli istituti degli impegni (art. 196-ter TUF) e del *settlement* sanzionatorio (art. 196-quater TUF). Il passaggio da un modello inquisitorio-unilaterale ad una dialettica negoziale con le Autorità di vigilanza consentirà agli intermediari ed agli emittenti quotati di regolarizzare tempestivamente le proprie assetti organizzativi ed ai consiglieri aziendali di evitare l'effetto devastante di lunghe controversie reputazionali, beneficiando della riduzione edittale e della rateizzazione.

3. La sfida della giurisdizione al TAR Milano e l'adeguamento dei regolamenti secondari: La concentrazione del contenzioso presso il TAR Lombardia ed il richiamo ai decreti attuativi che Consob e Banca d'Italia dovranno emanare entro nove mesi richiedono massima attenzione da parte degli operatori. La perimetrazione della rilevanza dell'illecito ex art. 194.1 TUF e le regole procedurali di negoziazione costituiscono la vera prova del nove per misurare se la riforma saprà coniugare la necessaria tutela dell'integrità dei mercati con il rispetto dei diritti del sanzionato.

✦ ✦ ✦

APPROFONDIMENTO TEMATICO CONTRIBUTO N. 08

Annullamento d'ufficio: decadenza del potere e tutela del privato

La disciplina dell'art. 21-nonies L. 241/1990 tra termine perentorio di dodici mesi, interesse pubblico concreto e risarcibilità dell'affidamento legittimo

Paola De Virgiliis

Pubblicato il 10 settembre 2026

Stato della questione e quadro aggiornato al 10 settembre 2026: Con l'evoluzione nomofilattica dell'Adunanza Plenaria e la giurisprudenza consolidata delle Sezioni del Consiglio di Stato, il termine di dodici mesi ex art. 21-nonies della L. 241/1990 assume natura decadenziale e perentoria per tutti i provvedimenti ampliativi e attributivi di vantaggi economici, consumando definitivamente la potestà di autotutela della P.A. e tutelando l'affidamento legittimo del privato anche sul piano risarcitorio.

Abstract (Italiano)

Il paradigma dell'autotutela decisoria ha subìto una radicale metamorfosi nell'ordinamento nazionale, transitando da prerogativa inesauribile dell'amministrazione a potere rigidamente conformato. L'introduzione e la progressiva contrazione del limite temporale, attualmente fissato in dodici mesi, segnano il definitivo superamento del dogma dell'inesauribilità del potere di ritiro. Per l'annullamento d'ufficio del provvedimento amministrativo attributivo di vantaggi economici, il termine assume natura strettamente decadenziale, ponendosi a presidio insuperabile della certezza dei rapporti giuridici e del legittimo affidamento del cittadino. Il presente approfondimento ricostruisce l'architettura dell'articolo 21-nonies della legge n. 241 del 1990 alla luce dell'elaborazione nomofilattica del Consiglio di Stato, analizzando i rigidi presupposti per l'esercizio del potere, le stringenti declinazioni dell'onere motivazionale di stampo comparativo e le tassative deroghe fondate sulle false rappresentazioni del privato. L'analisi si estende ai confini dogmatici con la revoca, per giungere a indagare la risarcibilità della lesione dell'affidamento incolpevole, ormai attratto nell'orbita protettiva dell'articolo 97 della Costituzione e dei doveri di correttezza e buona fede nel rapporto amministrativo.

Abstract (English)

The paradigm of administrative self-remedy has undergone a profound metamorphosis within the national legal system, shifting from an inexhaustible prerogative of the administration to a strictly regulated power. The introduction and progressive reduction of the time limit, currently set at twelve months, marks the definitive overcoming of the dogma regarding the perpetuity of the withdrawal power. For the ex officio annulment of administrative decisions granting economic advantages, the time limit assumes a strictly preclusive nature, serving as an insurmountable safeguard for the certainty of legal relations and the legitimate expectations of the citizen. This study reconstructs the architecture of Article 21-nonies of Law No. 241 of 1990 in light of the jurisprudential elaboration by the Council of State. It analyzes the rigid prerequisites for exercising the power, the stringent requirements for the comparative statement of reasons, and the exclusive exceptions based on false representations by the private party. The analysis extends to the dogmatic boundaries with revocation, culminating in an investigation of the compensability of the injury to innocent reliance, which is now drawn into the protective orbit of Article 97 of the Constitution and the duties of fairness and good faith in the administrative relationship.

Punti Chiave dell'Analisi

- **Natura decadenziale del termine:** Il limite temporale di dodici mesi per l'esercizio dell'annullamento d'ufficio di provvedimenti ampliativi assume natura perentoria e decadenziale, paralizzando definitivamente il potere di autotutela dell'amministrazione, insensibile a cause di sospensione o interruzione.
- **Divieto del ripristino in re ipsa:** L'illegittimità originaria dell'atto non è sufficiente a giustificare il ritiro. L'amministrazione deve dimostrare un interesse pubblico concreto e attuale, compiendo una motivazione comparativa stringente con l'affidamento incolpevole del destinatario.
- **Tassatività delle deroghe:** Il superamento del termine di dodici mesi è consentito, ex art. 21-nonies, comma 2-bis, esclusivamente in presenza di provati mendaci o false rappresentazioni documentali, interpretati in senso restrittivo a tutela della certezza dei rapporti giuridici.
- **Riqualificazione e risarcimento:** Un atto di ritiro tardivo o mascherato da falsa revoca per ragioni economiche si converte in un annullamento illegittimo; il privato leso nel proprio affidamento legittimo gode della tutela risarcitoria fondata sui canoni costituzionali di correttezza e buona fede.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

Il potere di annullamento d'ufficio di provvedimenti amministrativi attributivi di vantaggi economici incontra il limite decadenziale di dodici mesi, il cui decorso determina la consunzione del potere di autotutela a salvaguardia dell'affidamento del privato. La deroga temporale per mendacio impone una interpretazione costituzionalmente orientata, mentre l'eventuale ritiro tardivo o elusivo radica una responsabilità dell'amministrazione per violazione dei canoni di correttezza e buona fede, con conseguente risarcibilità della lesione dell'affidamento legittimo in capo al destinatario.

01. Introduzione: l'autotutela e le garanzie procedimentali

La fisionomia dell'**autotutela decisoria** ha conosciuto nel nostro ordinamento una profonda transizione dogmatica, trasformandosi da espressione di un potere imperativo originariamente ritenuto perenne a **potestà vincolata nel tempo** e finalizzata alla tutela dei rapporti sostanziali. Per decenni la ricostruzione dottrinale e pretoria ha postulato l'inesauribilità del potere di riesame della pubblica amministrazione, qualificando l'annullamento dell'atto invalido come un dovere connaturato al principio di legalità, suscettibile di essere esercitato a prescindere dal tempo decorso dall'emanazione del provvedimento favorevole. Tale impostazione subordinava incondizionatamente la sfera del cittadino alla sovraordinazione dell'interesse pubblico astratto, negando autonomia giuridica alla **stabilità degli assetti economici** scaturiti dall'azione amministrativa.

Il processo di positivizzazione avviato con l'introduzione dell'art. 21-nonies della L. 241/1990 ha impresso una netta cesura a questa visione autoritativa. Con la riforma operata dalla **legge n. 15 del 2005**, il legislatore ha formalizzato i presupposti del potere di ritiro, ancorandolo alla necessaria sussistenza di ragioni di **interesse pubblico concreto e attuale** e al rispetto di un **termine ragionevole**. La mera presenza di un vizio di legittimità ha cessato di costituire causa sufficiente per la caducazione dell'atto, imponendo all'autorità procedente un severo **vaglio comparativo** con gli interessi consolidati dei destinatari e dei controinteressati. In questo nuovo quadro, la tutela dell'**affidamento incolpevole** è ascesa a canone ordinamentale primario, impedendo che l'errore commesso dall'amministrazione possa essere fatto ricadere indefinitamente sul privato.

La successiva traiettoria riformatrice ha progressivamente eroso la vaghezza dell'originario criterio della **ragionevolezza temporale**, reputato inidoneo a garantire la certezza delle relazioni economiche. Con la **legge n. 124 del 2015** il legislatore ha introdotto un limite massimo invalicabile di **diciotto mesi** per l'annullamento dei provvedimenti ampliativi, ulteriormente compresso a **dodici mesi** ad opera del **decreto-legge n. 77 del 2021**. Questa perentoria delimitazione temporale non risponde a una mera logica di efficienza burocratica, ma realizza una precisa scelta assiologica: superata la barriera cronologica fissata dalla norma, la tutela della **certezza delle situazioni giuridiche** prevale in modo definitivo sull'esigenza di ripristino della legalità violata, determinando la radicale estinzione della **potestà demolitoria** dell'amministrazione.

Il rafforzamento delle garanzie procedimentali trova fondamento nei principi cardine di **imparzialità e buon andamento** consacrati dall'art. 97 della Costituzione, letti in sinergia con il diritto a una **buona amministrazione** di matrice sovranazionale. L'ordinamento eurounitario, attraverso l'art. 41 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, esige che le decisioni amministrative siano adottate entro un **termine ragionevole** e che i diritti conferiti ai consociati non rimangano esposti a una perenne precarietà. L'accertamento di un'invalidità originaria non autorizza l'amministrazione a disconoscere le posizioni consolidatesi nel tempo, richiedendosi una proporzionalità rigorosa tra il sacrificio imposto al singolo e il beneficio reale ritraibile dalla collettività.

In siffatta prospettiva ermeneutica, **l'annullamento d'ufficio del provvedimento amministrativo** cessa di essere una manifestazione di supremazia e diviene un istituto a conformazione rigorosamente tipica. La presenza di un termine perentorio di decadenza priva l'autorità del potere di rivalutare la legittimità dell'atto trascorso l'anno dal suo perfezionamento, salve le circoscritte e tassative ipotesi di condotte fraudolente o mendaci imputabili al privato. L'amministrazione non può aggirare tale sbarramento né mediante improprie riqualificazioni dell'atto di ritiro né invocando una presunta permanenza dell'**interesse pubblico**, dovendo semmai ricorrere agli **strumenti conservativi** consentiti dall'ordinamento, a partire dalla convalida.

Il presente studio analizza l'architettura sostanziale dell'istituto alla luce dei più recenti arresti della giurisprudenza amministrativa di vertice. Dopo aver esaminato i requisiti costitutivi codificati dall'art. 21-nonies della L. 241/1990, l'indagine si focalizza sul valore sistematico del termine decadenziale di **dodici mesi**, sul regime delle deroghe per mendacio e sul confine ontologico che separa l'annullamento dalla revoca per sopravvenienze. Si affronta infine il tema cruciale della **responsabilità dell'amministrazione** per violazione dei canoni di correttezza e buona fede, verificando le condizioni di risarcibilità dell'**affidamento legittimo** leso dall'esercizio illegittimo dell'autotutela.

02. L'annullamento d'ufficio del provvedimento amministrativo: presupposti tassativi ex art. 21-nonies

2.1 — La natura discrezionale dell'autotutela decisoria e il divieto di annullamento doveroso

L'esegesi letterale del primo comma dell'art. 21-nonies della L. 241/1990 offre l'immediata chiave interpretativa per comprendere la conformazione del potere: la norma stabilisce che il **provvedimento illegittimo** può essere annullato d'ufficio, impiegando un verbo servile di facoltà che esclude qualsivoglia automatismo ripristinatorio. Nel disegno del legislatore, **l'annullamento d'ufficio del provvedimento amministrativo** costituisce l'esito di una **valutazione ampiamente discrezionale**, nell'ambito della quale l'amministrazione è chiamata a verificare se l'eliminazione dell'atto corrisponda a un **interesse pubblico** effettivo, ovvero se la conservazione degli effetti risponda meglio alle finalità dell'azione pubblica. Non sussiste nell'ordinamento generale un dovere di annullamento, giacché la mera riscontrata difformità dell'atto dal paradigma normativo non genera un obbligo di rimozione.

La giurisprudenza amministrativa ha ribadito con costanza che l'istanza con cui il privato sollecita l'esercizio dell'autotutela riveste natura di mera denuncia o esposto, inidonea a radicare un obbligo giuridico di provvedere in capo all'ente. Il Consiglio di Stato, Sez. VI, con la sentenza 28 aprile 2026, n. 3804[100], ha chiarito come l'esercizio del potere postuli la concorrenza simultanea e inderogabile di **quattro presupposti vincolanti**: la sussistenza di una patologia genetica riconducibile alle ipotesi di annullabilità tipizzate dall'art. 21-octies della L. 241/1990; l'attualità e concretezza dell'**interesse pubblico** alla caducazione; il decorso di un **termine ragionevole**, e comunque non superiore a dodici mesi per i titoli ampliativi; la ponderazione analitica e comparativa degli interessi dei destinatari e degli eventuali controinteressati. Il difetto anche di uno solo di tali requisiti vizia irrimediabilmente la determinazione di secondo grado, determinandone l'illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere.

La concezione dell'autotutela quale potestà discrezionale e non vincolata demolisce il presupposto teorico dell'annullamento doveroso, tradizionalmente teorizzato per gli atti affetti da vizi particolarmente gravi o per i provvedimenti impositivi. Salve le tassative eccezioni previste da norme speciali di settore (quali l'annullamento straordinario governativo ex art. 2, comma 3, lett. p, della L. 400/1988 o le ipotesi di accertamento di aiuti di Stato incompatibili disposte dalla Commissione europea), l'amministrazione non può mai limitarsi a registrare l'errore commesso. Essa ha il dovere procedimentale di ponderare se l'eliminazione dell'atto non arrechi alla collettività e al sistema dei traffici giuridici un vulnus superiore a quello derivante dalla sua provvisoria efficacia.

Tale impostazione riflette la natura propria dell'**autotutela decisoria**, che non mira a sanzionare retrospettivamente l'illegittimità dell'azione amministrativa, bensì a curare in via prospettica l'**interesse pubblico** affidato all'autorità. Laddove l'assetto di interessi determinato dal provvedimento originario abbia generato situazioni consolidate e socialmente meritevoli di protezione, la scelta dell'ente deve orientarsi verso il mantenimento dell'efficacia, manifestando la prevalenza del valore della stabilità. L'ordinamento non tollera che il **potere di riesame** venga esercitato per soddisfare esigenze astratte di legalità formale, pretendendosi sempre una ragione sostanziale che giustifichi l'azzeramento dell'atto.

2.2 — L'onere motivazionale: la prova del vizio genetico

Il primo elemento strutturale dell'**annullamento d'ufficio** è rappresentato dall'illegittimità originaria del provvedimento, declinata dal rinvio esplicito all'art. 21-octies della L. 241/1990 nelle tre figure sintomatiche dell'incompetenza, della violazione di legge e dell'**eccesso di potere**. L'amministrazione procedente assume un preciso **onere motivazionale qualificato**, dovendo esplicitare in modo analitico e non stereotipato la genesi e la consistenza della difformità riscontrata. Non è ammissibile una motivazione perplessa, per relationem generica o fondata su mere allegazioni di opportunità: l'autorità deve dimostrare con rigore probatorio quale parametro normativo sia stato pretermesso al momento dell'adozione dell'atto originario.

100. Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 28 aprile 2026, n. 3804 — Fissa i quattro presupposti vincolanti ex art. 21-nonies (illegittimità originaria sostanziale, interesse pubblico concreto e attuale, rispetto del termine decadenziale di dodici mesi, comparazione con l'affidamento del privato) ed esclude l'autotutela per vizi meramente formali.

Un'attenzione esegetica particolare merita l'articolazione tra l'art. 21-nonies e il secondo comma dell'art. 21-octies, il quale esclude l'annullabilità per i vizi di forma e di procedura qualora, per la **natura vincolata** del potere, sia palese che il contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, ovvero quando sia dimostrato in giudizio che la mancata comunicazione di avvio non ha inciso sull'esito. Come evidenziato dalla Sezione Sesta nella sentenza n. 3804/2026, la non annullabilità giurisdizionale dell'atto per vizi meramente formali riverbera i propri effetti preclusivi anche sull'autotutela: l'amministrazione non può disporre l'**annullamento d'ufficio** fondando la determinazione su irregolarità procedurali inidonee a inficiare la sostanza della decisione, pena l'eccesso di potere per sviamento della causa tipica.

> **Il perimetro dell'illegittimità originaria nell'autotutela**
>
> L'annullamento d'ufficio postula un **vizio di legittimità originario** e sostanziale ex art. 21-octies della legge n. 241/1990. L'autorità non può fondare il ritiro su meri vizi formali sanabili o ininfluenti sul dispositivo, dovendo fornire la prova rigorosa dell'invalidità e illustrare analiticamente perché tale vizio non sia tollerabile alla luce dell'interesse pubblico attuale.

L'obbligo di motivare sulla patologia genetica dell'atto risponde al precetto fondamentale di cui all'art. 3 della L. 241/1990, ma assume nell'autotutela una valenza rafforzata. Poiché il provvedimento di secondo grado interviene a travolgere una situazione giuridica precedentemente costituita, la motivazione deve palesare la riconducibilità dell'errore all'istruttoria primaria, chiarendo se l'invalidità sia dipesa da un'erronea interpretazione del quadro regolatorio, dall'omessa acquisizione di pareri obbligatori o da un travisamento fattuale. Solo una ricostruzione puntuale dell'illegittimità consente al privato destinatario di approntare una difesa effettiva e al giudice amministrativo di esercitare un sindacato pieno sulla legittimità dell'operato pubblico.

La rigorosa delimitazione del vizio genetico segna dunque il perimetro dell'autotutela caducatoria. Laddove non sia ravvisabile un'effettiva difformità normativa originaria, ma emerga unicamente un sopravvenuto mutamento degli indirizzi gestionali o una riconsiderazione dell'opportunità economica della scelta pregressa, l'atto non può essere annullato d'ufficio. Qualsiasi provvedimento demolitorio che mascheri un ripensamento discrezionale sotto le sembianze dell'invalidità genetica incorre nel vizio di **sviamento di potere**, configurandosi come un'illegittima elusione delle garanzie previste per il diverso istituto della revoca.

03. L'affidamento legittimo del privato come limite al potere di ritiro

3.1 — Fondamento costituzionale ed europeo: l'art. 97 Cost. e l'art. 41 della Carta di Nizza

L'esplicita menzione legislativa che impone di decidere tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati racchiude la trasposizione positiva di un principio cardine dello Stato di diritto: la

tutela del **legittimo affidamento** riposto dal cittadino nella regolarità dell'operato pubblico. Nell'ordinamento contemporaneo, l'affidamento non è più degradato a mera aspettativa di fatto priva di rilievo giuridico, ma costituisce una vera e propria situazione soggettiva protetta, avente una salda copertura multilivello. A livello nazionale, il fondamento costituzionale risiede nel principio di **imparzialità e buon andamento** di cui all'art. 97 della Costituzione, interpretato in correlazione con l'art. 2 Cost. quale dovere di solidarietà sociale e correttezza nelle relazioni tra autorità e consociati.

Sul versante sovranazionale, il principio di **certezza del diritto** e di **tutela dell'affidamento** legittimo rappresenta un principio generale dell'ordinamento dell'Unione Europea, costantemente affermato dalla Corte di Giustizia e codificato dall'art. 41 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea nell'alveo del diritto a una **buona amministrazione**. Le istituzioni e le amministrazioni nazionali operanti in attuazione del diritto eurounitario sono vincolate al rispetto della leale collaborazione: il privato che abbia orientato le proprie decisioni economiche sulla base di un titolo amministrativo chiaro e univoco non può vedersi privato repentinamente delle utilità conseguite per un mero ravvedimento dell'autorità. Il principio di prevedibilità dell'azione pubblica impone che le situazioni favorevoli create dall'ente non siano rimesse in discussione se non in presenza di preminenti esigenze collettive.

La recezione di tali coordinate ha comportato una profonda revisione del rapporto tra potestà pubblicistica e diritti individuali. L'amministrazione non agisce più in una posizione di distacco monocratico rispetto al cittadino: essa è parte di un **rapporto giuridico bilaterale** fondato su obblighi reciproci di protezione. Se l'ente rilascia un'autorizzazione commerciale, concede un finanziamento o aggiudica un appalto, il destinatario è legittimato a confidare nella validità del titolo e a intraprendere investimenti vincolanti. Il ripensamento postumo dell'autorità, pur fondato sulla scoperta di un vizio originario dell'atto, deve fare i conti con gli assetti economici sorti medio tempore, non potendo sacrificare l'**affidamento incolpevole** in nome di un'astratta purezza della legalità.

3.2 — La valutazione comparativa degli interessi e il superamento del mero ripristino della legalità

Il punto di approdo fondamentale nell'evoluzione pretoria è segnato dall'arresto nomofilattico del **Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 17 ottobre 2017, n. 8**[101]. La Plenaria ha sancito in modo inequivoco il definitivo superamento della teoria dell'**interesse pubblico** in re ipsa: la mera esistenza di un vizio di illegittimità dell'atto originario non integra mai, di per sé sola, una ragione sufficiente per disporne il ritiro. L'amministrazione ha l'onere ineludibile di individuare e dare conto di un **interesse pubblico concreto e attuale** alla rimozione, ontologicamente autonomo rispetto alla semplice esigenza di ripristinare l'ordine giuridico formale violato.

La motivazione dell'annullamento deve pertanto configurarsi come un rigoroso giudizio comparativo, strutturato su un bilanciamento a geometria variabile tra l'**interesse pubblico** perseguito e la consistenza dell'affidamento del privato. In questo giudizio, la variabile temporale gioca un ruolo

101. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza 17 ottobre 2017, n. 8 — Sancisce che l'annullamento d'ufficio postula un interesse pubblico attuale e concreto, diverso dal mero ripristino della legalità violata (divieto di interesse in re ipsa); il decorso del tempo fortifica l'affidamento del privato e impone una motivazione comparativa stringente.

determinante: **più tempo è trascorso** dall'adozione del **provvedimento ampliativo**, più l'affidamento del destinatario si è consolidato nella realtà socio-economica e più stringente, penetrante e puntuale deve risultare la motivazione con cui l'amministrazione dimostra la prevalenza delle ragioni di ritiro. Se l'atto ha esaurito i propri effetti o se il privato ha dato esecuzione in buona fede alle facoltà accordate, l'interesse alla caducazione retroattiva recede fisiologicamente a fronte del danno sproporzionato arrecato al singolo.

L'Adunanza Plenaria n. 8/2017 ha altresì precisato che l'onere motivazionale comparativo si attenua esclusivamente qualora l'adozione del provvedimento sia stata determinata da una condotta non corretta o mendace del privato, tale da escludere alla radice la meritevolezza di una tutela della buona fede. Al di fuori di tale ipotesi patologica, l'amministrazione non può limitarsi a clausole di stile o a mere formule assertive sull'**interesse pubblico**, dovendo allegare elementi istruttori puntuali che dimostrino l'insostenibilità della persistenza degli effetti dell'atto nel contesto presente.

Il dogma superato della legalità in re ipsa

Secondo l'Adunanza Plenaria n. 8/2017, la caducazione dell'atto invalido esige un interesse pubblico attuale e concreto, diverso dal mero ripristino astratto della legalità. Il trascorrere del tempo fortifica l'**affidamento incolpevole** del cittadino, imponendo all'autorità un onere motivazionale comparativo proporzionalmente rafforzato.

Ne deriva che **l'annullamento d'ufficio del provvedimento amministrativo** operato in assenza di un effettivo bilanciamento comparativo si traduce in un vizio insanabile di **eccesso di potere** per difetto di istruttoria e difetto di motivazione. L'amministrazione che sacrifichi l'affidamento del privato senza chiarire perché il ripristino dell'**interesse pubblico** non possa avvenire con modalità meno afflittive o mediante misure compensative viola il canone fondamentale di **proporzionalità dell'azione** amministrativa.

3.3 — Autotutela sui titoli formati per silenzio-assenso: il regime aggravato

L'ambito di maggiore frizione tra la potestà di autotutela e la **tutela dell'affidamento** si riscontra in relazione ai titoli formatisi mediante **silenzio-assenso** ai sensi dell'art. 20 della L. 241/1990. In siffatte ipotesi, la mancata emanazione di un provvedimento espresso entro i termini procedimentali determina la **produzione ex lege** di tutti gli effetti del titolo ampliativo richiesto, come confermato dalle recenti ricognizioni in materia di permesso di costruire, silenzio assenso e difformità urbanistiche[102]. Una volta maturato il decorso del termine, il potere primario di provvedere si consuma definitivamente, residuando in capo all'amministrazione la sola facoltà di intervenire in via di autotutela ai sensi dell'art. 21-nonies.

102. Metodo Giuridico, Permesso di costruire, silenzio assenso e difformità urbanistiche nel procedimento , 2026. Analisi dei presupposti di consolidamento del titolo tacito e dei limiti alla potestà demolitoria tardiva dell'amministrazione.

Una risalente prassi burocratica pretendeva di considerare il **silenzio-assenso** formatosi in difetto dei requisiti normativi come una fattispecie inesistente o insanabilmente nulla, consentendo all'amministrazione di adottare provvedimenti tardivi di rigetto o diffide a costruire al di fuori delle garanzie dell'art. 21-nonies. La giurisprudenza amministrativa ha fermamente respinto questa impostazione demolitoria. Il Consiglio di Stato, Sez. VI, con la sentenza 22 marzo 2024, n. 2849[103], ha stabilito che il titolo formatosi per silentium anche in contrasto con le prescrizioni urbanistiche o edilizie non è affetto da inesistenza, ma integra un **atto amministrativo** tacito annullabile, pienamente soggetto alla disciplina dell'autotutela di cui all'art. 21-nonies.

Di conseguenza, l'amministrazione non può emanare un diniego tardivo, ma deve necessariamente avviare un procedimento di **annullamento d'ufficio**, garantendo il contraddittorio procedimentale e rispettando il termine decadenziale di **dodici mesi** decorrente dal momento in cui il silenzio si è perfezionato. Come sottolineato da Consiglio di Stato n. 2849/2024, l'**onere motivazionale gravante** sull'ente assume in tale contesto una configurazione ulteriormente aggravata: l'autorità deve spiegare le ragioni dell'originaria inerzia dell'ufficio e dare puntuale conto della prevalenza dell'interesse pubblico al ripristino rispetto all'affidamento legittimo maturato dal richiedente, che confidava nella conclusione positiva del procedimento scandita dal legislatore.

L'applicazione rigorosa dell'art. 21-nonies al **silenzio-assenso** impedisce che l'amministrazione trasformi la propria negligenza o disfunzione organizzativa in uno strumento di compressione perpetua delle garanzie del privato. Il decorso del termine annuale consolida definitivamente il titolo tacito contro l'autotutela, lasciando aperta la sola via della revoca per sopravvenienze ex art. 21-quinquies della L. 241/1990 con indennizzo, ovvero l'attivazione dei poteri repressivi e sanzionatori solo ove siano contestualmente accertati illeciti penali o violazioni gravissime non sanabili.

04. La dimensione temporale: il termine decadenziale di dodici mesi

La formulazione testuale scaturita dalle novelle del 2015 e del 2021 introduce un vincolo cronologico binario: l'annullamento deve intervenire entro un termine ragionevole, comunque non superiore a dodici mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici. L'analisi sintattica della proposizione rivela la coesistenza di due distinti limiti temporali: da un lato, il parametro elastico della ragionevolezza, che impone una valutazione contestuale della tempestività dell'azione in relazione alla complessità dell'affare; dall'altro, la barriera rigida e invalicabile dei **dodici mesi**, che fissa un termine finale perentorio e non prorogabile. Tale struttura bifasica chiarisce che un annullamento intervenuto prima dello scadere dell'anno può nondimeno risultare illegittimo ove l'amministrazione sia rimasta ingiustificatamente inerte, mentre nessun provvedimento demolitorio può mai considerarsi tempestivo una volta superata la soglia annuale.

103. Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 22 marzo 2024, n. 2849 — Chiarisce che il titolo formatosi per silenzio-assenso contra legem non è inesistente ma annullabile, soggiacendo al termine perentorio di dodici mesi e al regime motivazionale aggravato dell'art. 21-nonies.

La natura giuridica del termine di **dodici mesi** è pacificamente qualificata dalla giurisprudenza come **termine di decadenza** in senso stretto. Il decorso del tempo stabilito dalla legge determina la radicale consunzione del potere di autotutela dell'amministrazione, originando una situazione di **incompetenza temporale sopravvenuta**. Trascorso l'anno, l'autorità perde la potestà di disporre la caducazione dell'atto viziato, indipendentemente dalla gravità del vizio originario o dall'importanza dell'**interesse pubblico** perseguito. L'atto di annullamento adottato oltre il termine legale non è meramente irregolare, ma è affetto da illegittimità per violazione diretta dell'art. 21-nonies della L. 241/1990, sindacabile e annullabile dal giudice amministrativo.

> Il decorso del termine decadenziale consuma irreversibilmente la potestà di autotutela: l'affidamento incolpevole del cittadino prevale sull'esigenza di mero ripristino della legalità, erigendo il fattore temporale a presidio di certezza giuridica ed economica.

Sotto il profilo dell'estensione oggettiva, la norma delimita il vincolo temporale ai provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, includendovi altresì i titoli formatisi per **silenzio-assenso** e le segnalazioni certificate di inizio attività consolidate. La giurisprudenza amministrativa ha offerto un'interpretazione estensiva della nozione di vantaggio economico, ricomprendendovi ogni fattispecie idonea a incrementare la consistenza patrimoniale o competitiva dell'operatore economico. Il Consiglio di Stato, Sez. V, con la fondamentale sentenza 10 giugno 2021, n. 4531[104], ha statuito che il provvedimento di **aggiudicazione negli appalti pubblici** costituisce a ogni effetto atto attributivo di un vantaggio economico, rimanendo conseguentemente assoggettato al limite temporale perentorio di decadenza dell'art. 21-nonies. Ne consegue che la **stazione appaltante** non può ritirare in autotutela l'aggiudicazione definitiva una volta spirato il termine di legge, a prescindere da vizi riscontrati nei requisiti di gara.

La valorizzazione del criterio di ragionevolezza temporale, operante anche all'interno della cornice dei **dodici mesi**, si collega strettamente ai principi costituzionali di **buona fede e correttezza** nell'azione amministrativa. Il Consiglio di Stato, Sez. II, con la sentenza 16 gennaio 2024, n. 539[105], ha chiarito che la tempestività dell'intervento in autotutela deve essere apprezzata alla luce dell'attività posta in essere dall'amministrazione fin dal momento in cui l'errore è divenuto percepibile. L'inerzia prolungata e ingiustificata dell'ente a fronte di un'illegittimità agevolmente riscontrabile consuma la ragionevolezza del termine anche prima del dodicesimo mese, radicando nel privato un **affidamento incolpevole** pienamente meritevole di salvaguardia contro interventi demolitori tardivi.

Un nodo cruciale per la prassi applicativa attiene al regime della sospensione e dell'interruzione del termine. A differenza dei termini di prescrizione, la decadenza risponde all'esigenza oggettiva di certezza dei traffici giuridici e non tollera cause generali di sospensione se non espressamente previste

104. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 10 giugno 2021, n. 4531 — Afferma che l'aggiudicazione negli appalti pubblici costituisce provvedimento di attribuzione di vantaggi economici assoggettato al termine decadenziale di dodici mesi dell'art. 21-nonies, consumando il potere di autotutela dell'amministrazione.
105. Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 16 gennaio 2024, n. 539 — Statuisce che la ragionevolezza temporale dell'autotutela si correla ai principi di buona fede e correttezza ex art. 97 Cost., precludendo l'annullamento a fronte di inerzie prolungate e ingiustificate dell'ente pubblico.

dalla legge. Il Consiglio di Stato, Sez. V, con la sentenza 26 marzo 2021, n. 2586[106], ha affermato il principio dell'**intangibilità del termine decadenziale**: la pendenza di un giudizio giurisdizionale, civile o amministrativo, non interrompe né sospende il decorso dei **dodici mesi** per l'esercizio dell'autotutela. L'amministrazione che intenda riesaminare l'atto impugnato deve provvedere tempestivamente all'interno della finestra temporale assegnata, non potendo attendere l'esito della lite per poi esercitare tardivamente la potestà di ritiro.

> **L'inderogabilità del limite annuale nell'autotutela**
>
> Il termine di dodici mesi ex art. 21-nonies è un termine di decadenza perentorio e insensibile a cause di sospensione giudiziale. Come statuito da Consiglio di Stato n. 2586/2021 e n. 4531/2021, esso consuma definitivamente il potere di ritiro della P.A. su autorizzazioni, sovvenzioni e aggiudicazioni di contratti pubblici, cristallizzando la certezza del diritto.

La perentorietà del termine decadenziale riflette una precisa opzione di politica legislativa, volta ad allineare il **procedimento amministrativo** italiano agli standard di stabilità e competitività richiesti dal contesto europeo. Rendere intangibili i titoli abilitativi decorsi **dodici mesi** incentiva gli investimenti privati e responsabilizza gli apparati pubblici nell'esercizio dell'istruttoria primaria. Il rischio dell'errore amministrativo viene definitivamente allocato a carico della collettività, precludendo all'autorità di scaricare sul cittadino incolpevole le conseguenze di una vigilanza tardiva o carente.

05. False rappresentazioni, dolo e colpa: le deroghe temporali del comma 2-bis

5.1 — Mendacio, inveritiera prospettazione documentale e scoperta dell'errore

Il legislatore del 2015 ha introdotto una specifica valvola di sicurezza nel sistema, inserendo nell'art. 21-nonies della L. 241/1990 il comma 2-bis, secondo cui I **provvedimenti amministrativi** conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di **dodici mesi**. La disposizione codifica l'antico brocardo per cui nemo auditur propriam turpitudinem allegans: colui che abbia carpito il provvedimento favorevole inducendo dolosamente in errore l'amministrazione non può invocare la tutela dell'affidamento né pretendere la cristallizzazione del titolo dopo il decorso dell'anno.

La formulazione normativa ha generato un intenso dibattito ermeneutico sulla portata del requisito del **giudicato penale**. La giurisprudenza amministrativa ha chiarito la natura disgiuntiva delle due fattispecie previste dalla norma. Il Consiglio di Stato, Sez. II, con la sentenza 18 febbraio 2026, n.

106. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 26 marzo 2021, n. 2586 — Sancisce l'intangibilità del termine decadenziale ex art. 21-nonies: la pendenza del contenzioso giurisdizionale non ne interrompe né ne sospende il decorso.

1515[107], ha statuito che la deroga al termine annuale per false rappresentazioni dei fatti non esige necessariamente una sentenza penale irrevocabile di condanna, purché l'inveridicità dello stato di fatto prospettato dal privato emerga in modo palese, univoco e incontestabile dall'esame documentale degli atti dell'istruttoria. Quando la falsità non costituisce reato o non è accertata in sede penale, ma è obiettivamente verificata dall'organo procedente, il potere di annullamento sopravvive allo spirare dei **dodici mesi**.

Tuttavia, l'applicazione di questa deroga postula un rigore probatorio elevatissimo a carico dell'amministrazione. Il Consiglio di Stato, Sez. IV, con la sentenza 29 agosto 2024, n. 7134[108], ha ammonito che la pubblica amministrazione non può qualificare come falsa rappresentazione le proprie disattenzioni istruttorie o una lettura superficiale delle perizie depositate dal richiedente. Perché operi la deroga temporale, deve sussistere una vera e propria **condotta ingannatoria** o fuorviante del privato, idonea a indurre un errore scusabile nel funzionario procedente. Se gli elementi per cogliere la non conformità dell'istanza erano già chiaramente evincibili dai documenti allegati alla domanda originaria, l'omesso rilievo costituisce colpa esclusiva dell'ente, che non può riaprire i termini dell'autotutela imputando il proprio ritardo a un mendacio inesistente.

Ulteriore profilo decisivo concerne l'individuazione del **dies a quo** per l'esercizio dell'autotutela tardiva. Il Consiglio di Stato, Sez. V, con la sentenza 24 agosto 2023, n. 7963[109], ha affermato che, pur in presenza di una falsa rappresentazione, il potere di annullamento non rinasce a tempo indefinito: esso deve essere esercitato entro un **termine ragionevole** a decorrere dall'effettiva e documentata scoperta della falsità da parte dell'ufficio. Alla luce dei doveri inderogabili di solidarietà sociale ex art. 2 Cost., la **tutela dell'affidamento** viene meno solo in capo a chi ha cooperato con dolo o colpa grave all'errore, ma l'amministrazione non è dispensata dall'intervenire con sollecitudine non appena l'inganno sia stato smascherato.

5.2 — L'interpretazione costituzionalmente orientata: il discrimine con il giudicato penale

Ove la falsa rappresentazione si sia sostanziata nella produzione di **dichiarazioni sostitutive** mendaci ai sensi del D.P.R. 445/2000 integranti il reato di falso ideologico o materiale, il tenore del comma 2-bis impone come condizione inderogabile l'accertamento penale con sentenza passata in giudicato o con sentenza di applicazione della pena su richiesta ex art. 444 c.p.p. Tale previsione risponde a una precisa logica di garanzia costituzionale: prima della formazione del **giudicato penale**, opera la **presunzione di non colpevolezza** di cui all'art. 27, secondo comma, della Costituzione, che impedisce all'amministrazione di fondare la riapertura dei termini decadenziali su meri sospetti o sulla pendenza di un procedimento penale in fase di indagini.

107. Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 18 febbraio 2026, n. 1515 — Riconosce che la deroga al termine decadenziale per falsa rappresentazione ex art. 21-nonies comma 2-bis non richiede la previa condanna penale ove l'inveritiera prospettazione emerga con evidenza documentale.
108. Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 29 agosto 2024, n. 7134 — Impone un rigoroso onere probatorio della falsa rappresentazione a carico dell'amministrazione, vietando di addebitare al privato negligenze o carenze nell'istruttoria primaria.
109. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 24 agosto 2023, n. 7963 — Stabilisce che il dies a quo per l'esercizio dell'autotutela in deroga decorre dal momento della reale scoperta dell'errore o della falsità; inconfigurabilità dell'affidamento legittimo solo per dolo o colpa grave.

Il Consiglio di Stato, Sez. V, nella sentenza 12 aprile 2021, n. 2971[110], ha sviluppato una rigorosa **interpretazione costituzionalmente orientata** dell'art. 21-nonies, comma 2-bis. I giudici di Palazzo Spada hanno chiarito che le norme che introducono deroghe alla **decadenza del potere** amministrativo hanno carattere eccezionale e non possono essere oggetto di applicazione analogica o estensiva. Un'interpretazione dilatatoria finirebbe per vanificare la ratio garantista della riforma, reintroducendo per via pretoria quella perennità dell'autotutela che il legislatore ha inteso espressamente bandire. Di conseguenza, il semplice rinvio a giudizio o un decreto penale di condanna opposto non legittimano il superamento del limite di **dodici mesi**.

Il regime probatorio delle deroghe temporali

Come affermato da Consiglio di Stato n. 1515/2026 e n. 2971/2021, la deroga temporale dell'art. 21-nonies comma 2-bis è di stretta interpretazione: per le false dichiarazioni costituenti reato serve il giudicato penale; per le false rappresentazioni materiali occorre la prova documentale certa di una condotta dolosamente fuorviante, non surrogabile da negligenze istruttorie dell'ufficio.

Ne discende che **l'annullamento d'ufficio del provvedimento amministrativo** adottato oltre il termine decadenziale di **dodici mesi** senza il previo passaggio in giudicato della sentenza penale di condanna per falso, ovvero senza una prova documentale granitica della falsa rappresentazione, è radicalmente illegittimo per difetto di potere. L'amministrazione non può aggirare la presunzione di non colpevolezza del privato qualificando unilateralmente come mendaci circostanze ancora sub iudice, dovendo attendere la pronuncia penale definitiva prima di poter legittimamente riattivare la **potestà demolitoria**.

La disciplina delle deroghe temporali riflette così un calibrato punto di equilibrio tra il rigore della legalità sostanziale e la certezza delle situazioni soggettive. Solo la condotta gravemente infedele del privato giustifica la rimozione del limite temporale a protezione dell'affidamento. Laddove invece il cittadino abbia agito in buona fede, dichiarando gli elementi di fatto a propria conoscenza, la responsabilità della valutazione tecnica ricade integralmente sull'amministrazione: l'eventuale errore di giudizio dell'ente pubblico si cristallizza allo scadere del dodicesimo mese, consolidando irrevocabilmente il **titolo abilitativo** a tutela della stabilità dei rapporti economici.

06. Riqualificazione dogmatica e profili differenziali (con tabella)

6.1 — Il divieto di elusione del termine e le false revoche

110. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 12 aprile 2021, n. 2971 — Propone una lettura costituzionalmente orientata della deroga ex comma 2-bis (artt. 2, 27 e 97 Cost.), vietando estensioni analogiche contro la certezza dei rapporti ed esigendo il giudicato penale per i reati di falso.

Nell'interpretazione degli atti di ritiro vige il principio fondamentale della **prevalenza della sostanza sulla forma**, in forza del quale la natura giuridica del provvedimento amministrativo deve essere desunta dalla sua **causa reale** e dai presupposti motivazionali concretamente addotti, prescindendo dal nomen iuris formalmente utilizzato dall'autorità. Nella prassi operativa degli enti locali e delle stazioni appaltanti si è frequentemente assistito al tentativo elusivo di qualificare come revoca provvedimenti caducatori adottati ben oltre lo spirare del termine decadenziale di **dodici mesi**, al fine palese di sottrarre la determinazione alla tagliola dell'art. 21-nonies della L. 241/1990.

Il Consiglio di Stato ha fermamente stigmatizzato siffatta operazione dissimulatoria. Con la sentenza 3 maggio 2019, n. 1707[111], la Quinta Sezione ha stabilito che, qualora l'amministrazione ritiri un provvedimento favorevole adducendo ragioni di opportunità o di convenienza economica che in realtà si risolvono nell'allegazione di una non conformità originaria dell'atto o in un errore valutativo compiuto ab origine, il provvedimento integra a tutti gli effetti un **annullamento d'ufficio** mascherato. La **falsa revoca** non vale a eludere la disciplina dell'art. 21-nonies: una volta accertata la natura invalidatoria della causa di ritiro, l'atto è irrimediabilmente nullo per carenza di potere o annullabile per violazione del termine decadenziale, travolgendo la determinazione tardiva dell'ente.

La riqualificazione officiosa dell'atto impedisce che l'amministrazione si sottragga alle conseguenze della propria inerzia temporale. Il **potere di riesame** non può essere arbitrariamente trasfigurato per aggirare le guarentigie che la legge pone a tutela del privato. Qualora la motivazione del ritiro faccia riferimento a vizi di procedura, difetti nei requisiti soggettivi del beneficiario o illegittimità del bando, il provvedimento appartiene ontologicamente alla famiglia dell'**annullamento d'ufficio** e deve soggiacere alle condizioni rigide dell'art. 21-nonies, compreso l'insuperabile sbarramento dei **dodici mesi**.

6.2 — Il discrimine ontologico con la revoca ex art. 21-quinquies

Il discrimine dogmatico tra **l'annullamento d'ufficio del provvedimento amministrativo** e la revoca disciplinata dall'art. 21-quinquies della L. 241/1990 attiene all'oggetto del sindacato di secondo grado e alla collocazione cronologica della ragione del ritiro. Mentre l'annullamento colpisce un vizio genetico di legittimità originario dell'atto producendo **efficacia retroattiva** (ex tunc), la revoca incide su un provvedimento ab origine perfettamente valido ed efficace, determinandone la cessazione degli effetti con efficacia non retroattiva (ex nunc) in presenza di tre tassativi presupposti alternativi: la **sopravvenienza di motivi** di pubblico interesse; il mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione; una nuova valutazione dell'**interesse pubblico** originario (ius poenitendi), quest'ultima preclusa per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici.

Questa distinzione strutturale si riflette fortemente nelle dinamiche selettive della **contrattualistica pubblica**, come evidenziato dall'approfondimento in tema di rotazione negli appalti sottosoglia e stabilità degli affidamenti[112]. Negli appalti, la **stazione appaltante** non può invocare la revoca

111. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 3 maggio 2019, n. 1707 — Dichiara illegittima la falsa revoca motivata da ragioni economiche che dissimula un annullamento d'ufficio tardivo, applicando la disciplina della causa reale dell'atto di ritiro.
112. Metodo Giuridico, La rotazione negli appalti sottosoglia tra divieto e deroghe negli affidamenti diretti , 2026. Ricostruzione del principio di stabilità degli affidamenti pubblici e tutela del contraente aggiudicatario contro ripensamenti dell'ente.

dell'aggiudicazione per presunte carenze dell'offerta tecnica emerse dopo la stipula o dopo il termine decadenziale, giacché tale vizio integrerebbe un'illegittimità genetica assoggettata al solo art. 21-nonies. Il Consiglio di Stato, Sez. VII, con la sentenza 18 febbraio 2025, n. 1684[113], ha confermato che l'esercizio legittimo della revoca postula fatti realmente sopravvenuti e non conosciuti né conoscibili al tempo dell'adozione dell'atto, imponendo inoltre l'obbligo inderogabile di liquidare un **indennizzo a ristoro** del pregiudizio patito dal contraente privato.

Per chiarire in modo sintetico e rigoroso il quadro dei rimedi di secondo grado, la seguente tabella riassume i caratteri differenziali tra le tre principali figure dell'**autotutela decisoria**:

Istituto	Base Normativa	Presupposto Tipico	Regime Temporale	Efficacia Temporale	Indennizzo al Privato
Annullamento d'ufficio	Art. 21-nonies, comma 1	Illegittimità originaria (art. 21-octies) + interesse pubblico attuale	Termine ragionevole, max 12 mesi per atti ampliativi (salvo mendacio)	Retroattiva (ex tunc)	Escluso (possibile risarcimento del danno)
Revoca	Art. 21-quinquies	Sopravvenienze di fatto, nuovo interesse pubblico o ius poenitendi	In qualsiasi tempo al manifestarsi della sopravvenienza	Non retroattiva (ex nunc)	Obbligatorio per legge
Convalida	Art. 21-nonies, comma 2	Provvedimento annullabile affetto da vizi formali sanabili	Entro un termine ragionevole	Retroattiva (conservazione ex tunc)	Escluso (l'atto viene mantenuto)

6.3 — La convalida del vizio: l'alternativa conservativa

Il secondo comma dell'art. 21-nonies della L. 241/1990 statuisce espressamente che È fatta salva la possibilità di **convalida del provvedimento** annullabile, sussistendone le ragioni di **interesse pubblico** ed entro un **termine ragionevole**. Tale previsione esprime il **principio di conservazione dei valori giuridici**, secondo cui l'amministrazione deve privilegiare il mantenimento in vita dell'atto imperfetto mediante l'eliminazione del vizio formale, anziché procedere alla sua radicale demolizione, qualora ciò consenta di contemperare la legalità sostanziale con la salvaguardia dell'affidamento del destinatario.

L'ambito di operatività della convalida è strettamente circoscritto ai **vizi emendabili**. Possono formare oggetto di convalida l'incompetenza relativa (mediante ratifica da parte dell'organo formalmente titolare della potestà), la carenza di motivazione (ove integrabile senza alterare i presupposti istruttori originari) o l'omessa acquisizione di nulla osta endoprocedimentali rilasciati in sanatoria. Restano viceversa insanabili i vizi sostanziali che inficiano il contenuto intrinseco dell'atto, quali il difetto assoluto di presupposti di fatto o l'insussistenza dei requisiti inderogabili di legge. In tali casi, non è configurabile alcuna convalida, residuando la sola alternativa tra l'**annullamento d'ufficio** entro il

113. Consiglio di Stato, Sez. VII, sentenza 18 febbraio 2025, n. 1684 — Opera la riqualificazione d'ufficio del provvedimento di secondo grado in base alla causa reale, sancendo l'annullamento giurisdizionale dell'atto per intervenuta decadenza annuale.

termine di **dodici mesi** ovvero la definitiva intangibilità degli effetti favorevoli per consunzione del potere.

07. La responsabilità dell'amministrazione e il risarcimento del danno

7.1 — Lesione dell'affidamento e buona fede oggettiva ex art. 1, comma 2-bis, L. 241/1990

L'introduzione dell'art. 1, comma 2-bis, della L. 241/1990, ad opera del decreto-legge n. 76 del 2020, ha sancito a livello di principio generale che I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai princìpi della collaborazione e della buona fede. La norma ha conferito veste testuale a un approdo già maturato nell'ordinamento vivente: l'amministrazione non può considerarsi immune dalle regole generali di correttezza e responsabilità che governano i rapporti tra soggetti dell'ordinamento. L'esercizio dell'azione amministrativa genera un **contatto sociale qualificato**, idoneo a far sorgere in capo all'autorità specifici obblighi di protezione volti a preservare l'integrità patrimoniale del privato che abbia incolpevolmente confidato nella regolarità dell'operato pubblico.

Questa costruzione dommatica interseca i nodi affrontati in materia di silenzio inadempimento e provvedimento sopravvenuto[114], trovando la propria consacrazione nella storica pronuncia del **Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 29 novembre 2021, n. 19**[115]. L'Adunanza Plenaria ha affermato la risarcibilità del danno provocato dalla lesione dell'affidamento legittimo ingenerato da un provvedimento favorevole successivamente rimosso. Anche nell'ipotesi in cui l'amministrazione proceda legittimamente all'**annullamento d'ufficio** di un atto viziato entro i **dodici mesi**, l'ente non è esentato da responsabilità patrimoniale ove l'illegittimità originaria sia imputabile a colpa dell'ufficio e il privato abbia subito un pregiudizio patrimoniale confidando senza colpa nel titolo accordato.

La **tutela risarcitoria** per lesione dell'affidamento non presuppone la spettanza del **bene della vita**, ma prescinde dalla legittimità sostanziale dell'atto rimosso. Essa ha ad oggetto il cosiddetto **interesse negativo**, costituito dalle spese inutilmente sostenute dal privato in esecuzione del provvedimento caducato (**danno emergente**) e dalle occasioni contrattuali o lavorative trascurate per dedicarsi all'attività autorizzata (lucro cessante). Come chiarito da Adunanza Plenaria n. 19/2021, la controversia risarcitoria radicata sulla violazione dei doveri di correttezza e buona fede appartiene alla **giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo** ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. a), c.p.a., in quanto incidente su una posizione di diritto soggettivo scaturente dal rapporto procedimentale instaurato con l'autorità.

114. Metodo Giuridico, Silenzio inadempimento e provvedimento sopravvenuto nel giudizio amministrativo , 2026. Esame dei doveri di lealtà procedimentale ex art. 1 comma 2-bis L. 241/1990 e tutela risarcitoria per lesione dell'affidamento.
115. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza 29 novembre 2021, n. 19 — Riconosce l'affidamento legittimo quale situazione soggettiva protetta fondata sui doveri di correttezza e buona fede ex art. 97 Cost. e art. 1 comma 2-bis L. 241/1990, affermando la risarcibilità dell'interesse negativo dinanzi al G.A.

La tutela risarcitoria dell'affidamento legittimo

Con l'Adunanza Plenaria n. 19/2021, la lesione dell'affidamento ingenerato dall'emanazione di un provvedimento invalido poi rimosso in autotutela integra una violazione dei doveri di buona fede ex art. 1, comma 2-bis, della L. 241/1990. Il privato ha diritto al risarcimento dell'**interesse negativo**, azionabile dinanzi al giudice amministrativo indipendentemente dall'annullamento dell'atto.

Qualora poi l'annullamento d'ufficio sia esso stesso illegittimo — per decorso del termine di **dodici mesi**, difetto di **interesse pubblico** concreto o mancata ponderazione degli interessi — la tutela del privato si articola su un doppio binario cumulativo: il rimedio impugnatorio in forma specifica (volto a ottenere l'annullamento giurisdizionale della determinazione di ritiro e il conseguente ripristino dell'efficacia del titolo primario) e l'azione risarcitoria per i danni patiti a causa della temporanea interruzione dell'attività economica.

7.2 — Considerazioni conclusive e prospettive di stabilizzazione dei rapporti economici

L'analisi sistematica dell'art. 21-nonies della L. 241/1990 evidenzia come il legislatore abbia definitivamente abbandonato il modello ottocentesco dell'amministrazione come potere insindacabile e perenne. Nel disegno ordinamentale odierno, la stabilità dei rapporti giuridici ed economici assurge a **valore pubblico primario**, non subordinabile a una concezione puramente astratta e formalistica della legalità. Il limite dei **dodici mesi** fissa una frontiera cronologica invalicabile, che protegge la **sicurezza degli investimenti** e la certezza dei traffici giuridici, stimolando al contempo un innalzamento della qualità dell'istruttoria amministrativa primaria.

In conclusione, la metamorfosi dell'istituto consacra la transizione verso un diritto amministrativo paritario e relazionale, nel quale l'autorità pubblica non può scaricare sul cittadino incolpevole le conseguenze dei propri errori operativi. Superato il termine di decadenza, il titolo favorevole diviene intangibile contro il potere demolitorio dell'ente, e l'eventuale riesame intempestivo genera una responsabilità patrimoniale risarcitoria. In questo rinnovato equilibrio, la **tutela dell'affidamento legittimo** non costituisce un ostacolo al perseguimento dell'**interesse pubblico**, bensì la garanzia più alta della credibilità e dell'efficienza delle istituzioni democratiche.

✦ ✦ ✦

APPROFONDIMENTO TEMATICO CONTRIBUTO N. 09

La sospensione condizionale ai percorsi di recupero dopo la L. 168

Limiti temporali di adempimento del condannato e divieto di revoca anticipata del beneficio nell'esegesi di legittimità

Federico Sciullo — Avvocato del Foro di Roma

Aggiornato all'8 luglio 2026. Stato della questione: orientamento consolidato sul divieto di revoca in itinere a seguito dell'arresto di legittimità del 2025.

Abstract (Italiano)

Il presente contributo esamina la sospensione condizionale ai percorsi di recupero per i condannati per reati di violenza domestica e di genere, riformata dall'art. 15 della Legge n. 168 del 2023. Alla luce dei recenti arresti della Suprema Corte di Cassazione del 2025, si analizza l'illegittimità della revoca anticipata del beneficio penale disposta dal giudice dell'esecuzione prima della scadenza del termine di adempimento fissato in sentenza. Attraverso il confronto con le tesi dottrinali, si mettono in luce i profili di frizione sistematica tra le esigenze di prevenzione e controllo da un lato, e la funzione rieducativa della pena garantita dall'art. 27 della Costituzione dall'altro, tracciando i confini di un bilanciamento costituzionalmente orientato.

Abstract (English)

This paper analyses the conditional suspension of sentences subject to rehabilitation courses for individuals convicted of domestic and gender-based violence, reformed by Article 15 of Law No. 168 of 2023. In light of the recent 2025 rulings of the Italian Supreme Court of Cassation, the study examines the unlawfulness of the early revocation of this benefit ordered by the enforcement judge before the expiry of the compliance period established in the sentencing order. Through a comparison with academic literature, the article highlights the systematic friction between prevention and control requirements on one hand, and the rehabilitative function of punishment guaranteed by Article 27 of the Constitution on the other, defining the boundaries of a constitutionally oriented balance.

Punti Chiave dell'Analisi

- **Riforma del 2023:** La Legge n. 168/2023 ha inasprito l'art. 165 c.p. introducendo cadenze bisettimanali, la rilevanza esclusiva dell'esito finale positivo del percorso e un rigido parallelismo con le misure di prevenzione.
- **Tempo dell'Adempimento:** La sentenza Cass. n. 28293/2025 stabilisce che la revoca anticipata della sospensione condizionale è illegittima: il condannato gode dell'intero termine concesso per concludere il percorso riabilitativo.
- **Controllo ed Esecuzione:** Le segnalazioni intermedie del centro terapeutico relative a violazioni parziali o ritardi non giustificano la revoca anticipata del beneficio, salvo rifiuto espresso e definitivo ad adempiere.
- **Indisponibilità delle Misure:** La giurisprudenza del 2025 (es. Cass. n. 4936/2025) riafferma la natura non disponibile delle tutele cautelari per reati di genere, escludendo il potere dispositivo della vittima e gravando l'indagato di precisi obblighi di allontanamento.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

In tema di sospensione condizionale della pena subordinata alla frequentazione con esito positivo di percorsi di recupero ex art. 165 c.p., la revoca del beneficio non può essere disposta prima dello spirare del termine stabilito in sentenza per l'adempimento dell'obbligo trattamentale, a nulla rilevando comunicazioni o valutazioni negative intermedie da parte dell'ente erogatore, purché non emerga una volontà di rifiuto definitivo all'adempimento da parte del condannato.

01. Introduzione: la svolta della Legge n. 168/2023

Il contrasto alla **violenza di genere** e domestica costituisce una delle sfide più complesse e urgenti per il moderno diritto penale, impegnato in un costante bilanciamento tra istanze repressive e percorsi riabilitativi. Nell'ultimo decennio, l'ordinamento italiano ha registrato una progressiva focalizzazione sulle misure preventive e trattamentali, individuando nella sottoporizione coatta del reo a percorsi terapeutici uno strumento di interruzione del ciclo della violenza. In questa cornice evolutiva, l'istituto della **sospensione condizionale ai percorsi di recupero**[116] assume un ruolo centrale. Esso si pone infatti come il fulcro di un'inedita sinergia tra benefici sospensivi ed esecuzione della pena, orientata a promuovere una reale riflessione critica da parte del condannato e, al contempo, a perseguire adeguate **finalità rieducative**.

116. Cass. pen., Sez. I, Sent., n. 28293 — del 01/08/2025. Sancisce l'illegittimità della revoca anticipata della sospensione condizionale della pena prima dello spirare del termine stabilito in sentenza per l'adempimento dell'obbligo trattamentale.

L'approvazione della recente **Legge n. 168 del 2023** (nota come "Codice Rosso rafforzato") ha impresso una significativa accelerazione a questa transizione politico-criminale, modificando in senso rigoroso la struttura dell'art. 165 c.p. La novella legislativa ha introdotto automatismi prescrittivi e procedure di controllo serrate, con il dichiarato intento di assicurare una **tutela preventiva e tempestiva** per le vittime di condotte maltrattanti o persecutorie. Ciononostante, lo scivolamento verso modelli di giustizia preventivo-cautelare rischia di determinare frizioni sistematiche con il tradizionale **principio di legalità** e con la riserva di giurisdizione. L'inquadramento dogmatico dell'istituto impone dunque di verificare se il trattamento coatto rispetti i canoni dell'**art. 27 Cost.**, evitando che la sospensione condizionale si converta in una sanzione afflittiva mascherata.

La giurisprudenza di legittimità è stata recentemente chiamata a perimetrare con rigore i confini applicativi di questi nuovi obblighi, arginando interpretazioni estensive provenienti dai **giudici di merito**. In particolare, la discussione si è concentrata sui limiti temporali entro cui il condannato deve adempiere agli obblighi trattamentali e sulla legittimità di provvedimenti di revoca anticipata in pendenza del percorso. L'arresto fondamentale della **Cassazione n. 28293 del 2025** rappresenta un punto fermo irrinunciabile: i giudici di legittimità hanno censurato le **revoche disposte prima del decorso** del termine finale di adempimento fissato in sentenza. Questo principio ripristina la centralità del tempo del trattamento come fattore determinante per l'efficacia del percorso rieducativo.

Accanto alle questioni dogmatiche, l'analisi deve misurarsi con i profili concreti legati alla **sostenibilità economico-organizzativa** del sistema. La mancanza di un finanziamento pubblico strutturale per gli enti del terzo settore e l'insorgere di insormontabili liste d'attesa rischiano infatti di tradurre gli obblighi di legge in un fattore di discriminazione sociale per i condannati meno abbienti. Sotto questo profilo, il parallelismo tra la sospensione condizionale e le **misure di prevenzione** personali (introdotto dalla terza interpolazione dell'art. 15 della L. 168/2023) rischia di generare un corto circuito interpretativo. L'analisi che segue mira a ripercorrere questi nodi teorici e pratici, al fine di ripristinare il corretto orientamento costituzionale della **finalità rieducativa** della pena.

02. L'inquadramento dogmatico dell'art. 165 c.p.: la natura del trattamento

2.1 — La natura giuridica dei percorsi di recupero: rieducazione o sanzione?

La progressiva evoluzione dell'istituto della **sospensione condizionale** della pena ne ha mutato radicalmente i connotati classici di misura puramente clemenziale e sospensiva. La subordinazione del beneficio alla frequentazione di percorsi terapeutici o riabilitativi ha introdotto nel sistema penale una categoria di **obblighi trattamentali** che solleva complessi interrogativi dogmatici. Ci si deve infatti chiedere se tale disciplina sia riconducibile al paradigma della rieducazione o se configuri una forma di **sanzione mascherata**. A giudizio di chi scrive, l'ibridazione dell'istituto rischia di vulnerare la coerenza sistematica delle misure sospensive, sovrapponendo finalità di controllo preventivo e istanze di recupero psicologico in assenza di un quadro definitorio univoco.

La dottrina penalistica, in particolare Catania[117], ha sollevato forti perplessità su quella che viene definita come una **deriva di rieducazione coatta**. L'imposizione legislativa di un percorso terapeutico obbligatorio, sotto la minaccia di revoca del beneficio e conseguente espiazione della pena detentiva, pone in crisi il principio di autodeterminazione del condannato. La dottrina evidenzia che un reale percorso riabilitativo presuppone l'**autodeterminazione del reo** e la spontanea adesione al trattamento, elementi difficilmente compatibili con la coercizione penale. Ne deriva che il condizionamento della sospensione a interventi di **modificazioni cognitive** e comportamentali rischia di tradursi in una sanzione accessoria mascherata, priva delle ordinarie garanzie dibattimentali.

D'altro canto, è innegabile che la scelta del legislatore risponda a una precisa strategia di contrasto alla **violenza domestica** e di genere, avviata con il Codice Rosso del 2019 e analizzata da Mattio[118]. In questa prospettiva, la subordinazione al percorso risponde a una logica di protezione della vittima che si radica nella specificità dei reati connotati da **abitualità** e asimmetria relazionale. Tale nesso sistematico si apprezza in particolar modo, come già evidenziato in relazione ai profili di continuazione nel reato di maltrattamenti ex art. 572 c.p., dove la reiterazione delle condotte esige risposte riabilitative capaci di incidere sulle cause profonde del comportamento abusante, andando oltre la mera afflittività della pena carceraria.

Di conseguenza, emerge la necessità di ricondurre l'applicazione dei percorsi entro l'alveo delle **garanzie costituzionali**. Se i percorsi di recupero assumono un carattere sostanzialmente afflittivo, essi devono rispettare i principi di tassatività e di **riserva di legge**, escludendo automatismi applicativi e interpretazioni analogiche di favore per l'accusa. Al contrario, per preservare la reale **funzione trattamentale** ed evitare che l'adempimento si riduca a un mero adempimento formale, occorre valorizzare il ruolo degli uffici di esecuzione e garantire uno spazio di flessibilità terapeutica immune da derive prettamente sanzionatorie.

2.2 — Il ruolo dell'UEPE e la proceduralizzazione del controllo

La profonda riorganizzazione introdotta dall'art. 15 della Legge n. 168 del 2023 ha ridisegnato le **modalità accertative** del percorso riabilitativo, assegnando un ruolo centrale all'Ufficio per l'Esecuzione Penale Esterna (UEPE). In precedenza, l'assenza di una disciplina di raccordo strutturata favoriva prassi applicative frammentarie, in cui la verifica dell'adempimento avveniva in modo episodico. La novella legislativa ha invece configurato un **flusso informativo continuo** e tracciabile, che vincola il condannato, l'UEPE e gli enti erogatori del trattamento in una sequenza procedimentale predefinita, orientata a monitorare costantemente l'evoluzione del trattamento.

Sotto il profilo operativo, la prima interpolazione impone all'UEPE di verificare la regolare partecipazione del condannato, esigendo una **cadenza bisettimanale** degli incontri terapeutici. Questa rigidità temporale mira a evitare percorsi fittizi, sprovvisti di reale efficacia terapeutica. Sul punto, la

117. A. Catania, Rilievi sulla natura penale dei percorsi di recupero per sex offenders , Diritto Penale e Processo, 2024, p. 193. Analizza criticamente le novità e le tre interpolazioni dell'art. 15 della L. 168/2023, evidenziando il rischio di sanzioni mascherate.
118. S. Mattio, Codice Rosso. Le modifiche al codice penale (Seconda parte) , Studium Iuris, 2020, p. 141. Esamina l'inquadramento storico-normativo degli obblighi trattamentali e sospensivi introdotti dalla L. 69/2019.

giurisprudenza di legittimità, segnatamente con la sentenza Cass. n. 17907/2025[119], ha precisato che la novella del 2023 si limita a regolamentare le concrete **modalità di controllo** e accertamento, senza incidere retroattivamente sul contenuto essenziale dell'obbligo trattamentale. Di conseguenza, l'intervento della riforma assume una valenza prevalentemente organizzativa e procedurale.

La seconda interpolazione compie un decisivo passo in avanti, subordinando la conservazione della pena sospesa al conseguimento di un **esito positivo finale** del percorso di recupero. La mera iscrizione o la frequentazione passiva del trattamento non sono più considerate sufficienti a scongiurare la revoca del beneficio penale. L'ordinamento impone ora una **valutazione prognostica concreta** circa l'effettivo superamento delle criticità relazionali e comportamentali del condannato. In questa valutazione, gli operatori degli enti del **terzo settore** accreditati assumono la veste di ausiliari tecnici del **giudice dell'esecuzione**, fornendo relazioni dettagliate indispensabili per la decisione giudiziale.

Ne discende che l'UEPE si trasforma da mero controllore cartolare a vero e proprio **garante del percorso rieducativo**, deputato a mediare tra le esigenze di controllo giudiziale e la specificità dell'intervento clinico. Permane tuttavia il rischio che la rigida imposizione di **verifiche bisettimanali** si traduca in una burocratizzazione del trattamento, a scapito dell'approccio individualizzato. Risulta pertanto essenziale che la **proceduralizzazione dei controlli** non comprima lo spazio clinico degli enti erogatori, garantendo che il rigore del monitoraggio non pregiudichi la reale **efficacia del recupero** sociale.

2.3 — La barriera economico-organizzativa: finanziamento degli enti, liste d'attesa e tutela dei non abbienti

Accanto alle complesse questioni dogmatiche, la concreta operatività del sistema trattamentale si scontra quotidianamente con una pesante **barriera economico-organizzativa** che ne mina l'effettiva tenuta. L'art. 19 della Legge n. 168 del 2023 reca infatti la consueta **clausola di invarianza finanziaria**, sancendo espressamente che all'attuazione della riforma si provveda senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Di conseguenza, lo Stato non stanzia fondi pubblici strutturali per sostenere gli enti erogatori convenzionati, scaricando integralmente i costi gestionali della terapia direttamente sulle spalle dei condannati.

Questa scelta politico-criminale genera una intollerabile **diseguaglianza di accesso** al trattamento, condizionando l'esito della sanzione allo status economico del condannato. Sottoporsi a cicli costanti di psicoterapia e incontri di gruppo comporta oneri economici rilevanti, insostenibili per i soggetti in stato di indigenza. La dottrina, in sintonia con le riflessioni di Catania, ha evidenziato come questo meccanismo violi apertamente il principio di **uguaglianza sostanziale** ex art. 3 Cost. e la stessa **finalità rieducativa della pena** costituzionalmente prescritta ex art. 27 Cost. La punibilità e la conservazione della libertà del condannato finiscono così per dipendere dal censo, profilando un inaccettabile automatismo sanzionatorio per ceto sociale.

119. Corte di Cassazione, Sezione Prima Penale, Sentenza 13 maggio 2025, n. 17907 — del 11/02/2025. Stabilisce che le novità accertative e di controllo dei percorsi di recupero ex L. 168/2023 have natura procedimentale, trovando immediata operatività.

Il paradosso organizzativo si aggrava alla luce del fenomeno delle **liste d'attesa**. Dinanzi all'impossibilità di autofinanziarsi, i condannati indigenti si rivolgono alle pochissime strutture pubbliche o del privato sociale ad accesso gratuito o agevolato. L'intasamento di tali centri determina tuttavia tempi di attesa prolungati, che superano ampiamente il termine di adempimento fissato in sentenza. In questa prospettiva, la carenza di **risorse pubbliche strutturali** finisce per precludere l'adempimento per fattori organizzativi indipendenti dalla reale condotta del reo, vanificando sia l'istanza di **tutela delle vittime** sia il costituzionale **diritto alla salute** inteso come benessere psicofisico e sociale ex art. 32 Cost.

Di conseguenza, si impone la necessità di superare lo sbarramento economico introducendo un sistema di agevolazioni o di **patrocinio a spese dello Stato** per i percorsi trattamentali obbligatori. Solo garantendo la gratuità del percorso riabilitativo per le fasce sociali vulnerabili si eviterà che gli obblighi normativi del Codice Rosso si tramutino in una **sanzione discriminatoria**. Il legislatore è chiamato a intervenire affinché il rigore del controllo preventivo si raccordi con i fondamentali principi di solidarietà e di pari dignità sociale garantiti dal **dettato costituzionale**.

> **Uguaglianza sostanziale e accesso al percorso trattamentale**
>
> La clausola di invarianza finanziaria prevista dall'art. 19 della L. n. 168/2023, imponendo l'autofinanziamento dei percorsi di recupero, introduce una barriera economica discriminatoria per i condannati indigenti. Questo determina un corto circuito organizzativo causato da lunghe liste d'attesa presso le strutture pubbliche gratuite, rischiando di comportare la revoca del beneficio per cause esterne alla volontà del reo.

2.4 — Patrocinio a spese dello Stato e lacune assistenziali: la tutela degli imputati non abbienti

Un aspetto meritevole di approfondimento ulteriore concerne la totale **mancanza di enti convenzionati** che prestino tale attività a titolo gratuito per il condannato, ovvero che siano sovvenzionati da risorse pubbliche. L'importanza di tale profilo è ancor più pregnante nelle ipotesi in cui il condannato sia ammesso al **patrocinio a spese dello Stato** per la difesa penale. In questi casi, vedersi revocare il beneficio della sospensione per l'impossibilità di far fronte alle spese del percorso presso l'ente che attiva il programma per uomini maltrattanti si porrebbe in palese contrasto con i sottesi **diritti costituzionali**.

L'effetto di tale vuoto di tutela rischia infatti di determinare l'esecuzione della pena detentiva mediante **regimi prettamente afflittivi**. In assenza di un superamento di tale barriera economica, la soluzione – ove non si intenda ravvisare una questione di legittimità costituzionale – impone di valorizzare la **volontà dell'interessato** che abbia provato ad attivare e seguire il trattamento, nei limiti delle proprie effettive capacità economiche, ma non vi sia riuscito a causa dell'oggettiva impossibilità reddituale. Tale sforzo rieducativo interrotto per cause economiche esterne non può legittimare la revoca della sospensione condizionale.

L'incapacità economica di far fronte alle tariffe di un percorso terapeutico stabile non può ricadere negativamente sulla posizione giuridica del condannato in virtù delle sue **condizioni personali e sociali**. Questa disparità appare ancora più manifesta laddove l'interessato sia già stato ammesso al patrocinio dei non abbienti in base ai parametri reddituali di cui al **d.m. 10 maggio 2023** (in G.U. n. 130 del 6 giugno 2023). Emerge qui una evidente **lacuna normativa** e assistenziale, che si traduce in una disparità di trattamento per l'impossibilità di estendere il sostegno statale anche alle spese del percorso di recupero coatto.

La carenza strutturale della **Legge 24 novembre 2023, n. 168** risiede proprio nella mancata previsione di un'**assistenza economica pubblica** per l'adempimento di tale obbligo. L'imposizione di un trattamento riabilitativo a pagamento per conservare la libertà comprime la **pari dignità sociale** e l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge ex art. 3, co. 1, Cost. Risulta pertanto compito della Repubblica, ai sensi dell'**art. 3, co. 2, Cost.**, rimuovere gli ostacoli economici che limitano di fatto la libertà personale del reo. Si palesa dunque necessaria una copertura statale per garantire lo **scopo socio-preventivo** dei percorsi e la reale tutela delle vittime, a prescindere dalle condizioni reddituali del condannato.

03. Il tempo dell'adempimento e la disciplina della revoca del beneficio

3.1 — La successione delle leggi nel tempo e il regime intertemporale del controllo

La determinazione delle regole applicabili all'accertamento degli obblighi terapeutici costituisce una **questione pregiudiziale** di fondamentale rilievo sistematico. L'entrata in vigore della Legge n. 168 del 2023 ha infatti sollevato un vivace dibattito circa l'efficacia temporale delle nuove **prescrizioni di controllo** in materia di reati relazionali. Il nodo teorico consiste nello stabilire se l'irrigidimento delle modalità di verifica della condotta del condannato incida sulla sostanza della punibilità, esigendo il rispetto delle garanzie di irretroattività, o se si tratti di disposizioni di natura prettamente processuale ed esecutiva.

Parte della dottrina, segnatamente Marandola e Risicato[120], ha sollevato dubbi circa la legittimità di un'estensione retroattiva delle nuove regole. Le autrici richiamano il principio di **irretroattività della legge penale** sfavorevole, argomentando che la predeterminazione di una **cadenza bisettimanale** e la vincolatività dell'**obbligo di esito positivo** finale del percorso alterano la qualità e l'afflittività dell'obbligo penale rispetto alle norme vigenti al tempo del commesso reato. In tale prospettiva, l'applicazione delle novelle norme a fatti pregressi violerebbe il **principio del favor rei**, comprimendo irragionevolmente la sfera di libertà del condannato.

A fronte di tali obiezioni, la giurisprudenza di legittimità ha tracciato una netta linea di demarcazione. Con la sentenza Cass. n. 17907/2025[121], la Suprema Corte ha escluso che le modifiche all'art. 165,

120. A. Marandola e L. Risicato, Le recenti modifiche al «Codice rosso»: un autentico rafforzamento della tutela delle vittime? , Giurisprudenza Italiana, 2024, p. 959. Analizza l'evoluzione e l'impatto intertemporale delle tutele penali per soggetti vulnerabili.
121. Corte di Cassazione, Sezione Prima Penale, Sentenza 13 maggio 2025, n. 17907 — del 11/02/2025. Stabilisce che le novità accertative e di controllo dei percorsi di recupero ex L. 168/2023 have natura procedimentale, trovando immediata operatività.

comma quinto, c.p. abbiano aggravato retroattivamente gli **obblighi trattamentali** posti a carico del condannato. I giudici hanno chiarito che le nuove disposizioni si limitano a esplicitare le concrete **modalità accertative** e di coordinamento logistico, senza incidere sulla consistenza materiale della prestazione terapeutica richiesta. Ne consegue che la riforma non introduce alcuna **retroattività peggiorativa** di carattere sostanziale, trovando immediata applicazione nei procedimenti di esecuzione in corso.

Pertanto, si delinea una sicura scindibilità tra il contenuto della sanzione e il concreto **regime del controllo**. Se l'obbligo di frequentare il percorso era già previsto al tempo del fatto, la successiva **proceduralizzazione delle verifiche** non altera in peggio la posizione giuridica del reo. Risulta di conseguenza conforme al dettato costituzionale l'operatività immediata del flusso informativo tra UEPE ed enti erogatori, a condizione che si preservi l'originario **termine adempitivo** stabilito in sentenza e non si dispongano revoche sanzionatorie in assenza di un definitivo vaglio sull'esito finale del percorso.

3.2 — Il divieto di revoca anticipata prima dello spirare del termine: l'arresto di Cassazione n. 28293/2025

Il fulcro del dibattito sui **limiti temporali** del trattamento risiede nella qualificazione giuridica del termine perentorio fissato in sentenza per la frequentazione del percorso terapeutico. Nel caso esaminato dalla sentenza Cass. n. 28293/2025[122], il GIP del Tribunale di Varese, in funzione di **giudice dell'esecuzione**, aveva revocato in via anticipata la **sospensione della pena** concessa in sede di patteggiamento per il reato di **maltrattamenti in famiglia**. Il provvedimento di revoca era stato adottato sulla scorta di una comunicazione interlocutoria del centro riabilitativo che segnalava la ripresa di condotte aggressive fisiche ed emotive, apprese da dichiarazioni telefoniche informali rese dalla persona offesa a un'operatrice.

La Suprema Corte ha censurato radicalmente l'operato del giudice di merito, statuendo che il termine concesso in sentenza costituisce un **termine di favore** per il condannato, finalizzato a consentirgli l'adempimento degli obblighi. Di conseguenza, il reo ha il diritto soggettivo a fruire dell'intero arco temporale concesso per sottoporsi al **programma riabilitativo** e conseguirne l'esito favorevole. Disporre una **revoca anticipata** del beneficio comprime illegittimamente le **garanzie individuali** del condannato. La dottrina, segnatamente con Pierdonati[123], rileva come questa prassi tradisca una spinta repressiva che scavalca la **finalità rieducativa** della sanzione penale, determinando una vistosa **eterogenesi dei fini** di protezione originari.

Ne discende che le comunicazioni intermedie del centro non possono legittimare un **giudizio di fallimento anticipato** del trattamento, esigendo la legge che la verifica sull'adempimento sia compiuta solo alla scadenza del termine finale. La decisione del giudice dell'esecuzione deve fondarsi sulla valutazione complessiva dell'esito finale del percorso, in ossequio al principio di **legalità esecutiva**. Per

122. Cass. pen., Sez. I, Sent., n. 28293 — del 01/08/2025. Sancisce l'illegittimità della revoca anticipata della sospensione condizionale della pena prima dello spirare del termine stabilito in sentenza per l'adempimento dell'obbligo trattamentale.
123. M. Pierdonati, Le recenti modifiche al «Codice rosso»: un autentico rafforzamento della tutela delle persone vulnerabili e l'eterogenesi dei fini , Giurisprudenza Italiana, 2024, p. 989. Analizza criticamente gli automatismi sanzionatori e i rischi di compressione dei diritti difensivi.

inquadrare sistematicamente lo stato dell'arte in materia di obblighi trattamentali e tutele di genere, si riporta di seguito la sintesi dei principali orientamenti giurisprudenziali forniti.

Sentenza / Autorità	Orientamento	Principio in Sintesi
Cass. Pen., Sez. I, n. 28293/2025	Evolutivo	Illegittimità della revoca anticipata della sospensione condizionale della pena: il condannato ha diritto a fruire dell'intero termine adempitivo concesso in sentenza prima del giudizio sull'esito del percorso.
Cass. Pen., Sez. I, n. 17907/2025	Conforme	Le novità introdotte dalla L. 168/2023 sul controllo e sulle verifiche dei percorsi ex art. 165 c.p. hanno natura procedimentale, trovando immediata applicazione anche ai rapporti e trattamenti in corso.
Cass. Pen., Sez. VI, n. 4936/2025	Evolutivo	La vittima non ha poteri dispositivi sulla misura cautelare del divieto di avvicinamento; la violazione del destinatario, anche se consensuale, integra il reato di cui all'art. 387-bis c.p.
Cass. Pen., Sez. V, n. 42353/2024	Conforme	Nei reati di violenza intrafamiliare, il provvedimento del giudice civile di assegnazione della casa coniugale non elimina in sé il pericolo di recidiva cautelare ex art. 282-ter c.p.p.

3.3 — Le deroghe al divieto: omesso avvio del percorso e violazione delle prescrizioni preventive

Nonostante l'affermazione generale del divieto di revoca anticipata in itinere, la Suprema Corte ha opportunamente delineato **due eccezioni tassative** che legittimano l'intervento del giudice dell'esecuzione prima dello spirare del termine. Tali deroghe nascono dall'esigenza di evitare che il **termine di favore** concesso al reo si converta in uno strumento di elusione fraudolenta degli obblighi di recupero. Di fronte a una **condotta inerte** o esplicitamente ostativa, l'ordinamento consente di anticipare la verifica sull'inadempimento, evitando la prosecuzione ingiustificata della sospensione penale.

La prima ipotesi di deroga è configurabile in caso di **omesso avvio del percorso** terapeutico-riabilitativo entro i termini minimi indicati in sentenza o stabiliti dall'ufficio di esecuzione esterna. Qualora il condannato ometta di presentarsi presso l'ente accreditato senza giustificato motivo, manifestando un **rifiuto esplicito e definitivo** all'adempimento, attendere la scadenza del termine finale risulterebbe irrazionale. In questa fattispecie, l'inadempimento si manifesta immediatamente in forma oggettiva, autorizzando il giudice dell'esecuzione a dichiarare la decadenza immediata dal beneficio prima dello spirare del **termine adempitivo**.

La seconda eccezione concerne la **violazione delle prescrizioni** connesse a misure cautelari o di prevenzione applicate contestualmente o in pendenza dell'esecuzione penale. Laddove il condannato, durante la frequentazione del percorso terapeutico, ponga in essere condotte violente in danno della vittima, la riscontrata violazione di **misure di prevenzione personali** (quali il divieto di avvicinamento o l'ammonimento) anticipa il giudizio negativo sul comportamento. Tali gravi comportamenti integrano un palese **fallimento del percorso terapeutico** in corso d'opera, rendendo superflua la prosecuzione formale del programma riabilitativo e giustificando la revoca in itinere.

Di conseguenza, le due eccezioni individuate dalla giurisprudenza operano a **salvaguardia del sistema** e della tutela complessiva dei soggetti deboli. Risulta tuttavia indispensabile che la verifica di tali deroghe avvenga nel quadro di un **contraddittorio rigoroso** in sede di esecuzione, escludendo revoche basate su segnalazioni provvisorie degli operatori o su semplici denunce prive di definitivo accertamento. Solo in questo modo il **controllo esecutivo** potrà contemperare l'efficacia preventiva con il rispetto del principio di tassatività delle cause di revoca.

3.4 — Il ruolo delle segnalazioni degli enti erogatori e il diritto di difesa del condannato

La strutturazione di un **flusso informativo costante** tra l'UEPE e le strutture del terzo settore ha innegabilmente accresciuto la frequenza delle comunicazioni in itinere. In questo mutato contesto, le **segnalazioni in itinere** elaborate dagli operatori dei centri di recupero assumono una rilevanza probatoria notevole nel guidare la decisione esecutiva. Tuttavia, tali comunicazioni non possono essere elevate a fonti di prova legale, né possono giustificare automatismi di revoca sottratti a un preventivo **vaglio giurisdizionale**. Al **giudice dell'esecuzione** spetta l'insopprimibile dovere di sottoporre a un vaglio critico e a un riscontro di attendibilità ogni elemento fornito dalle strutture private.

La giurisprudenza di legittimità ha inteso ribadire con forza l'inviolabilità del **diritto di difesa** nella fase dell'**esecuzione penale**. Il condannato deve disporre della facoltà di dedurre e di contestare l'attendibilità dei rilievi clinici o dei fatti di comportamento riferiti a suo carico. Nella vicenda decisa dalla Prima Sezione, la difesa aveva specificamente prodotto chat ed elementi documentali idonei a contestare la veridicità delle dichiarazioni rese dalla persona offesa all'operatrice del centro. L'omessa valutazione di tali **produzioni difensive** inficia l'ordinanza del giudice di merito, determinando una grave lesione del **principio del contraddittorio**.

Pertanto, le comunicazioni provenienti dagli operatori sanitari o sociali devono essere qualificate come **elementi indiziari provvisori** e non come accertamenti di un **inadempimento definitivo**. Come rilevato da Pierdonati, l'attribuzione di una valenza vincolante a segnalazioni di strutture esterne configurerebbe una inammissibile delega di potestà sanzionatoria penale. Risulta essenziale che il tribunale verifichi la reale gravità degli addebiti in relazione alle tutele del reo, evitando che difficoltà transitorie del percorso terapeutico conducano alla revoca automatica del beneficio.

In conclusione, l'effettivo esercizio del **sindacato giurisdizionale** si pone come argine fondamentale a tutela delle libertà del condannato e contro derive inquisitorie. La dialettica delle parti e la rigorosa valorizzazione degli spazi difensivi rappresentano la sola via per coniugare l'inasprimento dei controlli con il rispetto dei **principi costituzionali** di riserva di giurisdizione e del giusto processo, garantendo che la revoca del beneficio rimanga l'esito ultimo di un effettivo e accertato rifiuto al percorso rieducativo.

04. Il corto circuito dogmatico: il parallelismo con le misure di prevenzione personali

4.1 — L'intersezione tra art. 165 c.p. e Codice Antimafia: la terza interpolazione e il contrasto con l'art. 166, co. 2 c.p.

La terza interpolazione introdotta dall'art. 15 della Legge n. 168 del 2023 delinea un preoccupante **corto circuito dogmatico**, connettendo impropriamente la **sospensione condizionale della pena** alle misure preventive di pubblica sicurezza. La norma impone infatti alle cancellerie del giudice della cognizione l'obbligo di segnalare la sentenza di condanna sospesa all'autorità di pubblica sicurezza, ai fini dell'eventuale applicazione delle misure di prevenzione del **Codice Antimafia** (d.lgs. 159/2011). Questa segnalazione, da compiersi entro il ristrettissimo **termine di dieci giorni**, realizza una inedita e problematica saldatura tra il giudizio penale di merito e il diritto amministrativo della prevenzione.

Questo parallelismo solleva marcate frizioni con la sistematica del codice penale, ponendosi in palese e stridente contrasto con il disposto dell'art. 166 c.p., segnatamente con il secondo comma. Il legislatore storico ha espressamente previsto che la condanna condizionalmente sospesa non possa costituire ostacolo alla concessione di benefici, né possa giustificare l'applicazione automatica di restrizioni o di **misure di sicurezza** personali. L'innesto introdotto dalla **novella legislativa**, che sollecita l'avvio del procedimento preventivo sulla base della mera concessione della sospensione condizionata, finisce per aggirare tale divieto codicistico di afflizione indiretta.

In dottrina, Catania[124] ha fermamente contestato la natura di questo innesto preventivo, evidenziando il rischio che la sospensione si trasformi in uno strumento di controllo e marchiatura del reo. L'assoggettamento a **misure di prevenzione personali** in pendenza di un percorso terapeutico si pone in antitesi con la logica del recupero, introducendo forme di **punizione anticipata** e di controllo poliziesco all'interno di una cornice che dovrebbe essere orientata alla cura e alla risocializzazione. Di conseguenza, si assiste a una pericolosa **conflazione sistematica** tra la risposta sanzionatoria per il reato commesso e la prevenzione della pericolosità futura, con grave nocumento per le **garanzie individuali** del reo. Per preservare l'equilibrio del sistema, appare imprescindibile escludere che la semplice pendenza del percorso riabilitativo possa fondare un autonomo giudizio di **pericolosità sociale qualificata**. La valutazione di prevenzione deve restare ancorata a rigorosi riscontri fattuali esterni, impedendo che gli automatismi del Codice Rosso travolgano lo statuto costituzionale del condannato.

4.2 — Automatismo di revoca e tutela della vittima: il risk assessment tra Costituzione e Convenzione di Istanbul

Il rigore applicativo che connota gli obblighi di recupero ex art. 165 c.p. trova la sua legittimazione costituzionale ed eurounitaria nel primario **dovere di protezione** dei soggetti vulnerabili. La **Convenzione di Istanbul** (ratificata con legge n. 77/2013) impone invero agli Stati firmatari obblighi rigorosi in materia di **risk assessment**, finalizzati a prevenire esiti di letalità e la riproduzione di

124. A. Catania, Rilievi sulla natura penale dei percorsi di recupero per sex offenders , Diritto Penale e Processo, 2024, p. 193. Analizza criticamente le novità e le tre interpolazioni dell'art. 15 della L. 168/2023, evidenziando il rischio di sanzioni mascherate.

condotte violente. Tale valutazione del rischio, esaminata criticamente da Alesci[125] con riguardo all'impiego di sistemi predittivi e digitali, costituisce il fulcro concettuale su cui si giustifica il bilanciamento protettivo a favore della persona offesa.

Un cardine logico del sistema risiede nella assoluta **indisponibilità delle tutele** da parte della vittima vulnerabile. Le asimmetrie relazionali e i condizionamenti psicologici tipici delle dinamiche intrafamiliari impediscono di attribuire rilievo al consenso della **persona offesa** rispetto alle restrizioni disposte dal giudice. L'insegnamento di Cass. Sez. VI n. 4936/2025[126] lo ribadisce fermamente: l'iniziativa della vittima di recarsi consensualmente presso l'abitazione dell'indagato non esclude la sussistenza del reato di cui all'**art. 387-bis c.p.**, gravando sul destinatario del divieto l'obbligo esigibile di allontanarsi o di richiedere l'immediato intervento delle forze dell'ordine.

In modo analogo, il raccordo tra le statuizioni del **giudice civile** in sede di separazione e le **misure cautelari** penali esige rigore interpretativo. La sentenza della **Cassazione n. 42353 del 2024**[127] ha chiarito come l'assegnazione provvisoria della casa familiare alla moglie non elimini di per sé il pericolo di **recidiva cautelare** ex art. 282-ter c.p.p. La formale recisione della coabitazione non è considerata sufficiente a mitigare il **rischio di recidiva** intrafamiliare, dovendo la magistratura penale effettuare una valutazione autonoma del quadro indiziario, incentrata sulla concreta protezione della persona offesa.

Di conseguenza, il coordinamento multilivello tra garanzie costituzionali e obblighi internazionali postula un **giudizio prognostico rigoroso** da parte degli organi giudiziari. Se le esigenze di tutela rapida e incondizionata giustificano l'adozione di un apparato protettivo severo, la legalità processuale impedisce che tale rigore si traduca in automatismi sanzionatori privi di effettivo accertamento. In quest'ottica, la dialettica esecutiva e il rispetto del contraddittorio garantiscono che l'esercizio della **potestà sanzionatoria** penale rimanga ancorato ai saldi binari dello Stato di diritto.

05. Conclusioni: per un bilanciamento costituzionalmente orientato

L'analisi sistematica della **sospensione condizionale ai percorsi di recupero** post-riforma evidenzia la complessità di una materia in costante bilanciamento tra prevenzione e tutela delle garanzie. L'innegabile esigenza di assicurare una **protezione tempestiva** per le vittime vulnerabili di reati relazionali non può tuttavia risolversi in uno svuotamento dei principi del **diritto penale liberale**. La giurisprudenza di legittimità del 2025 ha svolto in questo senso un fondamentale ruolo nomofilattico, riaffermando l'**illegittimità di prassi esecutive** orientate ad automatismi di revoca anticipata e salvaguardando il tempo del trattamento come presupposto essenziale per il recupero.

Risulta d'altro canto evidente che l'efficacia del sistema non può fondarsi solo sul **rigore del controllo** o su automatismi cautelari e preventivi. L'esistenza di vistose **barriere economico-organizzative**,

125. T. Alesci, Processo algoritmico e contrasto alla violenza di genere. Punti di contatto , Diritto Penale e Processo, 2025, p. 1330. Analizza l'impatto dei sistemi digitali di risk assessment in relazione alle prescrizioni della Convenzione di Istanbul.
126. Cass. pen., Sez. VI, Sent., n. 4936 — del 06/02/2025. Afferma l'indisponibilità delle tutele cautelari da parte della vittima vulnerabile, sussistendo il reato ex art. 387-bis c.p. anche in caso di violazione consensuale.
127. Cass. pen., Sez. V, Sent., n. 42353 — del 18/11/2024. Specifica che l'ordinanza provvisoria civile di assegnazione della casa coniugale non elide di per sé la sussistenza della recidiva cautelare in sede penale.

connesse alla clausola di invarianza finanziaria, finisce per tramutare gli obblighi di legge in un fattore di discriminazione sostanziale per i condannati indigenti. Per dare reale attuazione al **dettato costituzionale**, si impone una profonda riforma che garantisca il finanziamento pubblico delle **strutture di recupero** e l'accesso al gratuito patrocinio per le terapie coatte, scongiurando il rischio di un inaccettabile "diritto penale dei non abbienti".

In conclusione, la scommessa rieducativa della **sospensione condizionale** esige che il trattamento sia inteso come **opportunità di risocializzazione laica** e non come sanzione afflittiva mascherata. Solo preservando la riserva di giurisdizione, la centralità del contraddittorio esecutivo e il rispetto del **diritto di difesa** sarà possibile coniugare la severità protettiva del Codice Rosso con i saldi principi dello Stato di diritto. La prassi giudiziaria e la dottrina sono chiamate a vigilare affinché il rigore della prevenzione rimanga sempre subordinato alla **legalità delle forme costituzionali**.

✦ ✦ ✦

APPROFONDIMENTO TEMATICO

CONTRIBUTO N. 10

Danno biologico, morale e responsabilità medica: le Tabelle di Milano 2026

Guida sistematica all'architettura del danno non patrimoniale, alla responsabilità sanitaria ex L. 24/2017, alla tutela dell'autodeterminazione ed alla liquidazione tabellare a punto variabile

Federico Palumbo — Avvocato del Foro di Roma

Aggiornato al 30 luglio 2026. Saggio di Approfondimento in materia di Diritto Civile e Responsabilità Sanitaria.

Abstract (Italiano)

Il presente contributo analizza in modo sistematico ed esaustivo l'evoluzione della responsabilità medica e delle tecniche di liquidazione del danno alla persona nell'ordinamento italiano. Muovendo dall'inquadramento dogmatico del danno non patrimoniale ex art. 2059 c.c. e dal consolidamento dei principi sanciti dalle Sezioni Unite di San Martino, il saggio approfondisce la duplice struttura della responsabilità sanitaria introdotta dalla Legge 8 marzo 2017, n. 24 (Legge Gelli-Bianco), distinguendo la natura contrattuale dell'obbligazione della struttura sanitaria ex art. 1218 c.c. dalla natura extracontrattuale della responsabilità dell'esercente la professione sanitaria ex art. 2043 c.c. Particolare attenzione è dedicata alla teoria della liquidazione tabellare a punto variabile basata sulle Tabelle del Tribunale di Milano (edizione 2026), alla perimetrazione del danno biologico e del danno morale soggettivo senza duplicazioni risarcitorie, ed al regime autonomo della lesione del diritto al consenso informato quale pregiudizio alla libera autodeterminazione del paziente. Infine, viene delineato il riparto dell'onere della prova nelle azioni risarcitorie e la funzione decisiva della consulenza tecnica d'ufficio medico-legale condotta alla luce delle linee guida e delle buone pratiche clinico-assistenziali.

Abstract (English)

This comprehensive essay examines the modern landscape of medical malpractice liability and personal injury compensation in the Italian legal system. Moving from the dogmatic framework of non-pecuniary damage under Article 2059 of the Italian Civil Code and the landmark rulings of the United Sections of the Court of Cassation, the study explores the dual-track liability system established by Law n. 24/2017 (Gelli-Bianco Law). It distinguishes the contractual liability of healthcare facilities under Article 1218 from the tort liability of individual medical practitioners under Article 2043. Special focus is given to the point-value calculation method codified in the

violations as an infringement of patient self-determination. Lastly, the essay outlines the burden of proof allocation in medical negligence claims and the paramount role of court-appointed medical-legal expert appraisals aligned with accredited clinical guidelines.

Punti Chiave dell'Analisi

- **Unicità dell'art. 2059 c.c.:** Il danno non patrimoniale è categoria omnicomprensiva risarcibile nelle componenti biologica, morale ed esistenziale.
- **Doppio binario L. 24/2017:** Responsabilità contrattuale ex art. 1218 c.c. per la struttura ed extracontrattuale ex art. 2043 c.c. per il medico dipendente.
- **Tabelle di Milano 2026:** Parametro di riferimento equitativo nazionale a punto variabile per la quantificazione uniforme del danno alla persona.
- **Consenso informato autonomo:** La violazione dell'autodeterminazione costituisce voce di danno autonoma e distinta dal pregiudizio alla salute.
- **Onere della prova ex art. 1218 c.c.:** Il paziente allega la lesione ed il nesso; la struttura dimostra la non imputabilità e la conformità alle linee guida.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

Tesi Guida di Metodo Giuridico

«La risarcibilità del danno non patrimoniale da responsabilità sanitaria postula un rigoroso accertamento della lesione dell'integrità psicofisica (danno biologico) e della sofferenza interiore (danno morale), la cui liquidazione equitativa deve avvenire mediante l'applicazione delle Tabelle di Milano adeguate al punto variabile, garantendo la personalizzazione del risarcimento in presenza di circostanze peculiari ed evitando indebite duplicazioni risarcitorie. Il diritto al consenso informato costituisce un bene autonomo e protetto, la cui violazione genera responsabilità risarcitoria anche in assenza di un peggioramento delle condizioni di salute. Nel giudizio di responsabilità contrattuale ex art. 1218 c.c. intrapreso contro la struttura sanitaria, gravano sul danneggiato unicamente la prova del contratto e dell'insorgenza della patologia lesiva, mentre incombe sulla struttura l'onere di dimostrare la causa non imputabile dell'evento dannoso o l'esatta esecuzione della prestazione medica in conformità alle accreditate linee guida ed alle buone pratiche clinico-assistenziali.»

01. La natura del danno non patrimoniale e la ricomposizione unitaria dell'art. 2059 c.c.

1.1 — Dalle sentenze di San Martino al sistema bipolare del danno alla persona

Il sistema del risarcimento del danno non patrimoniale nell'ordinamento civile italiano è stato oggetto di una delle più imponenti ricostruzioni dogmatiche della storia del diritto privato europeo. Al centro di tale evoluzione si colloca il superamento della tradizionale lettura dell'art. 2059 c.c., che in origine identificava il danno non patrimoniale con il solo "danno morale soggettivo" (ossia il transeunte turbamento dello stato d'animo) e ne condizionava la risarcibilità alla presenza di un fatto-reato ai sensi dell'art. 185 c.p.[128].

Nel corso degli anni Settanta e Ottanta del Novecento, la giurisprudenza di merito (principalmente i Tribunali di Genova, Milano e Roma) e la dottrina più illuminata avevano denunciato l'iniquità di un sistema che ancorava il risarcimento della lesione dell'integrità fisica alla sola perdita o riduzione della capacità lavorativa specifica dell'individuo. Tale approccio patrimonialisante produceva l'effetto paradossale per cui la menomazione subita da un lavoratore ad alto reddito veniva risarcita con somme ingenti, mentre la medesima menomazione riportata da un bambino, da un casalingo o da un anziano privo di reddito da lavoro non dava luogo ad alcun risarcimento per l'assenza di un danno patrimoniale risarcibile. La svolta storica fu impressa dalla sentenza della Corte Costituzionale 14 luglio 1986, n. 184, la quale riconobbe la risarcibilità autonoma del "danno biologico" quale lesione del bene salute tutelato dall'art. 32 Cost., affrancandolo dalla capacità di guadagno della vittima.

Attraverso la successiva sentenza della Corte Costituzionale n. 233 del 2003 e le celebri decisioni "gemelle" delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione dell'11 novembre 2008 (n. 26972, 26973, 26974 e 26975, note come *sentenze di San Martino*), l'art. 2059 c.c. è stato ricondotto a norma contenitore di carattere costituzionalmente orientato, idonea ad includere ogni pregiudizio non patrimoniale derivante dalla lesione di diritti inviolabili della persona garantiti dalla Costituzione (in primis il diritto alla salute ex art. 32 Cost.)[129].

L'insegnamento fondamentale delle Sezioni Unite consiste nella riaffermazione del principio di **unicità e tipicità del danno non patrimoniale**. Esso non è frazionabile in autonome sottocategorie dotate di proprio statuto dogmatico (danno biologico, danno morale, danno esistenziale), ma costituisce una categoria generale ed unitaria articolata al suo interno in plurime componenti descrittive dell'unitario pregiudizio sofferto dalla persona umana.

Ne deriva la costruzione di un sistema bipolare del danno aquiliano e contrattuale: da un lato il danno patrimoniale ex art. 2043 c.c. (articolato in danno emergente e lucro cessante ex art. 1223 c.c.), fondato sul principio della riparazione integrale delle perdite economiche; dall'altro il danno non patrimoniale ex art. 2059 c.c., risarcibile unicamente nei casi previsti dalla legge ordinaria o derivante dalla lesione di interessi costituzionali di primario rilievo.

1.2 — L'autonomia concettuale del danno morale ed il pregiudizio dinamico-relazionale

128. Corte Costituzionale, sentenza 11 luglio 2003, n. 233 — Interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c. e risarcibilità del danno alla salute.
129. Cassazione civile, Sez. Unite, sentenze 11 novembre 2008, nn. 26972, 26973, 26974 e 26975 (Sentenze di San Martino). Unicità del danno non patrimoniale ex art. 2059 c.c.

Nel decennio successivo alle sentenze del 2008, la giurisprudenza della Terza Sezione Civile della Suprema Corte ha intrapreso un'opera di affinamento ermeneutico volta ad impedire che l'aspirazione all'unità del danno non patrimoniale si traducesse nella svincolata omologazione delle voci di danno e nel rischio di un appiattimento delle tutele spettanti alla vittima di lesioni fisiche gravi.

Con il celebre "decalogo" inaugurato dalle sentenze n. 7513/2018 e ribadito dalla sentenza n. 28989 dell'11 novembre 2019, la Cassazione ha riaffermato l'**autonomia concettuale del danno morale** rispetto al danno biologico[130]. Mentre il danno biologico è la lesione dell'integrità psicofisica suscettibile di accertamento medico-legale (che proietta i suoi effetti sia sulla dimensione somatica che sugli aspetti dinamico-relazionali ordinari della vita del danneggiato), il danno morale si sostanzia nella sofferenza interiore, nel dolore dell'animo, nella vergogna, nell'angoscia o nel patema d'animo provato dal soggetto.

Si tratta di due aspetti fenomenologici della lesione alla persona profondamente diversi: l'aspetto anatomo-funzionale ed estrinseco (danno biologico in senso stretto e compromissione delle attività quotidiane) ed l'aspetto intimistico ed intrinseco (il dolore puro, sofferto a livello psicologico profondo). Ai fini risarcitori, il giudice ha il dovere di valutare ed evidenziare entrambe le componenti nell'atto di quantificazione del danno non patrimoniale, per evitare sia il difetto di tutela (mancato riconoscimento del dolore morale) sia la duplicazione risarcitoria (attribuzione di somme duplicate per il medesimo pregiudizio dinamico-relazionale già ricompreso nella tabella del danno biologico).

Il pregiudizio cosiddetto "esistenziale" non costituisce una voce autonoma di danno, ma si identifica con lo sconvolgimento delle abitudini di vita e delle relazioni interpersonali che, se derivante da una lesione della salute, trova integrale ristoro nella componente dinamico-relazionale del danno biologico (eventualmente aumentata mediante il meccanismo della personalizzazione equitativa). La rigida distinzione tra sofferenza interiore e compromissione relazionale assicura che ciascuna dimensione del patimento umano riceva la corretta ed adeguata risposta risarcitoria.

02. La responsabilità sanitaria e la struttura dell'illecito dopo le leggi Balduzzi e Gelli-Bianco

2.1 — Il doppio binario di responsabilità contrattuale (art. 1218 c.c.) ed extracontrattuale (art. 2043 c.c.)

La materia della responsabilità professionale medica ha conosciuto negli ultimi due decenni una profonda trasformazione legislativa, volta a bilanciare la tutela dell'integrità psicofisica del paziente con l'esigenza di contenere i costi della cosiddetta "medicina difensiva" ed il fenomeno delle polizze assicurative sanitarie insostenibili per le strutture e per i medici.

130. Cassazione civile, Sez. III, sentenza 11 novembre 2019, n. 28989 — Decalogo sulla responsabilità sanitaria, perimetrazione del danno biologico e del danno morale soggettivo.

La svolta decisiva è stata impressa dalla Legge 8 marzo 2017, n. 24 (nota come Legge Gelli-Bianco), che ha superato la precedente disciplina del Decreto Balduzzi (D.L. n. 158/2012) introducendo in modo nitido un sistema fondato sul **doppio binario di responsabilità**[131]:

- **Responsabilità della Struttura Sanitaria (art. 7, comma 1, L. 24/2017):** La struttura sanitaria pubblica o privata che si avvalga dell'opera di esercenti la professione sanitaria (anche se scelti dal paziente e ancorché non dipendenti) risponde delle loro condotte colpose o dolose a titolo di *responsabilità contrattuale* ai sensi degli artt. 1218 e 1228 c.c. Il rapporto tra paziente e struttura nasce dal contratto di spedalizzazione o di assistenza sanitaria, comprendendo sia le prestazioni medico-chirurgiche sia gli obblighi accessori di albergo, sicurezza ed igiene degli impianti.
- **Responsabilità del Medico Dipendente o Strutturato (art. 7, comma 3, L. 24/2017):** L'esercente la professione sanitaria che svolga la propria attività nell'ambito di una struttura sanitaria (pubblica o privata) o in regime di convenzione risponde del proprio operato a titolo di *responsabilità extracontrattuale* ai sensi dell'art. 2043 c.c., salvo che abbia agito nell'adempimento di un'obbligazione contrattuale assunta direttamente con il paziente (come nell'ipotesi della libera professione intramuraria o del medico di fiducia prescelto dal paziente).

Tale biforcazione dogmatica produce imponenti riflessi pratici sul piano del regime della prescrizione del diritto al risarcimento (prescrizione decennale ex art. 2946 c.c. per l'azione contro la struttura sanitaria; prescrizione quinquennale ex art. 2947 c.c. per l'azione diretta contro il singolo medico) ed in ordine alla ripartizione dell'onere della prova.

Sul piano penale, l'art. 6 della Legge Gelli-Bianco ha introdotto l'art. 590-sexties c.p., che esclude la punibilità dell'esercente la professione sanitaria per i delitti di omicidio o lesioni colpose commessi per imperizia, qualora siano state rispettate le raccomandazioni previste dalle linee guida accreditate o, in mancanza, le buone pratiche clinico-assistenziali, sempre che tali raccomandazioni risultino adeguate alle specificità del caso concreto. Tale scriminante penale limita la responsabilità del sanitario alle sole ipotesi di colpa grave o dolo, senza tuttavia intaccare il diritto del paziente al risarcimento del danno in sede civile.

2.2 — Il nesso di causalità materiale e giuridica nella prestazione medico-chirurgica

Nell'accertamento della responsabilità sanitaria, il profilo di maggiore complessità medico-legale e giuridica risiede nella prova del **nesso di causalità**. La giurisprudenza civile applica rigorosamente la distinzione tra causalità materiale (accertamento della derivazione dell'evento lesivo dalla condotta attiva od omissiva del sanitario ex artt. 40 e 41 c.p.) e causalità giuridica (determinazione dell'ambito dei danni risarcibili ex art. 1223 c.c.)[132].

Mentre nel processo penale per lesioni o omicidio colposo vige il canone rigoroso dell'accertamento della causalità "oltre ogni ragionevole dubbio" (ossia con probabilità logica vicina alla certezza, secondo

131. Corte Costituzionale, sentenza 11 luglio 2003, n. 233 — Interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c. e risarcibilità del danno alla salute.
132. Cassazione civile, Sez. III, sentenza 11 novembre 2019, n. 28989 — Decalogo sulla responsabilità sanitaria, perimetrazione del danno biologico e del danno morale soggettivo.

l'insegnamento delle Sezioni Unite Franzese n. 30328/2002), nel processo civile di risarcimento del danno trova applicazione il diverso canone della **probabilità prevalente** ("più probabile che non").

Nelle ipotesi di condotta medica omissiva (ad esempio il ritardo nella diagnosi di un tumore o l'omessa esecuzione di un intervento chirurgico d'urgenza), il giudice deve procedere ad un giudizio controfattuale ipotetico: eliminando mentalmente l'omissione ed inserendo la condotta doverosa prescritta dalle linee guida o dalle buone pratiche clinico-assistenziali, occorre verificare se sia più probabile che non che l'evento dannoso non si sarebbe verificato o si sarebbe verificato in epoca posteriore o con minore gravità.

Quando rimane incerta la causa dell'evento dannoso (causa ignota) ovvero quando non è possibile stabilire se il peggioramento della salute sia dipeso dalla patologia preesistente del paziente o dalla colpa del medico, il rischio della causa ignota ricade sul soggetto gravato dal relativo onere probatorio: nell'azione contrattuale ex art. 1218 c.c., la causa ignota dell'inadempimento o dell'inesatto adempimento si risolve in danno della struttura sanitaria convenuta.

Inoltre, nelle ipotesi di concorrenza tra la patologia preesistente del paziente e l'errore medico, trova applicazione la regola della causalità concorsuale ex art. 41 c.p.: l'errore del sanitario non è idoneo ad escludere il nesso di causa, salvo che la condizione patologica autonoma presenti un carattere del tutto eccezionale ed imprevedibile idoneo ad interrompere la sequenza causale originaria.

03. Il consenso informato ed il danno da lesione dell'autodeterminazione del paziente

3.1 — La natura autonoma della violazione dell'obbligo informativo rispetto al danno alla salute

Un capitolo centrale ed in continua evoluzione della responsabilità sanitaria riguarda l'obbligo del medico di acquisire un valido e consapevole **consenso informato** prima di sottoporre il paziente a qualsiasi trattamento sanitario di diagnosi o di cura. Tale principio trova oggi compiuta codificazione nella Legge 22 dicembre 2017, n. 219, la quale afferma che nessun trattamento sanitario può essere iniziato o proseguito se privo del consenso libero e informato della persona interessata, tranne che nei casi espressamente previsti dalla legge.

Dal punto di vista dogmatico, la giurisprudenza della Cassazione ha chiarito che il diritto alla salute (art. 32 Cost.) ed il diritto all'autodeterminazione nella scelta dei trattamenti sanitari (artt. 2, 13 e 32 Cost.) costituiscono **due diritti distinti ed autonomi** della persona umana[133].

La violazione dell'obbligo di informare adeguatamente il paziente sui rischi, sui benefici, sulle complicanze e sulle possibili alternative terapeutiche costituisce di per sé un inadempimento contrattuale (e un illecito civile) idoneo a fondare un'autonoma pretesa risarcitoria, indipendentemente

133. Cassazione civile, Sez. III, ordinanza 11 novembre 2019, n. 28986 — Consenso informato, diritto all'autodeterminazione e tipologie di danno risarcibile.

03. Il consenso informato ed il danno da lesione dell'autodeterminazione del paziente

3.1 — La natura autonoma della violazione dell'obbligo informativo rispetto al danno alla salute

Un capitolo centrale ed in continua evoluzione della responsabilità sanitaria riguarda l'obbligo del medico di acquisire un valido e consapevole **consenso informato** prima di sottoporre il paziente a qualsiasi trattamento sanitario di diagnosi o di cura. Tale principio trova oggi compiuta codificazione nella Legge 22 dicembre 2017, n. 219, la quale afferma che nessun trattamento sanitario può essere iniziato o proseguito se privo del consenso libero e informato della persona interessata, tranne che nei casi espressamente previsti dalla legge.

Dal punto di vista dogmatico, la giurisprudenza della Cassazione ha chiarito che il diritto alla salute (art. 32 Cost.) ed il diritto all'autodeterminazione nella scelta dei trattamenti sanitari (artt. 2, 13 e 32 Cost.) costituiscono **due diritti distinti ed autonomi** della persona umana[134].

La violazione dell'obbligo di informare adeguatamente il paziente sui rischi, sui benefici, sulle complicanze e sulle possibili alternative terapeutiche costituisce di per sé un inadempimento contrattuale (e un illecito civile) idoneo a fondare un'autonoma pretesa risarcitoria, indipendentemente dal fatto che l'intervento chirurgico o la terapia siano stati eseguiti a regola d'arte dal punto di vista tecnico-esecutivo.

L'informazione resa dal sanitario non può ridursi ad una mera prassi burocratica o alla firma di moduli prestampati generici e incomprensibili: essa deve essere personalizzata, chiara, esaustiva ed adeguata al livello culturale del paziente, in modo da consentirgli di comprendere appieno le reali probabilità di successo dell'intervento, le possibili complicanze invalidanti ed i tempi di recupero post-operatori.

3.2 — Le tipologie di danno risarcibile per difetto di consenso informato nella giurisprudenza di legittimità

Per perimetrare la risarcibilità dei danni derivanti dall'omessa o incompleta informazione al paziente, la Terza Sezione Civile della Corte di Cassazione, con l'ordinanza n. 28986 dell'11 novembre 2019, ha ricondotto la casistica a cinque fondamentali scenari operativi[135]:

1. **Omessa informazione ed intervento erroneamente eseguito con esito peggiorativo:** Qualora il medico ometta l'informazione ed l'intervento provochi un danno alla salute a causa di un errore esecutivo, l'omessa informazione integra una concorrente causa di danno, ed il risarcimento copre l'integrale danno alla salute oltre al danno morale ed alla lesione dell'autodeterminazione.

134. Cassazione civile, Sez. III, ordinanza 11 novembre 2019, n. 28986 — Consenso informato, diritto all'autodeterminazione e tipologie di danno risarcibile.
135. Cassazione civile, Sez. III, ordinanza 11 novembre 2019, n. 28986 — Consenso informato, diritto all'autodeterminazione e tipologie di danno risarcibile.

2. **Omessa informazione ed intervento correttamente eseguito con esito infausto o peggiorativo non evitabile:** Se l'intervento è stato eseguito a regola d'arte ma ha provocato una complicanza non evitabile e si dimostri che il paziente, se debitamente informato, avrebbe *rifiutato l'intervento*, è risarcibile l'intero danno alla salute da lesione dell'autodeterminazione.
3. **Omessa informazione ed intervento correttamente eseguito con esito peggiorativo che il paziente avrebbe comunque accettato:** Se si dimostra che il paziente avrebbe comunque prestato il consenso anche se informato del rischio della complicanza, non sussiste alcun danno alla salute risarcibile; è tuttavia risarcibile il danno da lesione dell'autodeterminazione se la mancata informazione gli ha impedito di prepararsi psicologicamente o di affrontare consapevolmente le conseguenze dell'intervento.
4. **Omessa informazione ed intervento con esito esitoso/migliorativo ma con sofferenza da imprevisto:** Se l'intervento ha avuto un esito fausto ma il paziente ha subito sofferenze morali inattese per non essere stato informato delle complicanze temporanee, è dovuto il solo risarcimento del danno morale da lesione dell'autodeterminazione di entità equitativamente contenuta.
5. **Danno da mancata informazione su trattamenti alternativi:** Se l'omessa informazione riguarda l'esistenza di strutture più specializzate o di terapie meno invasive che avrebbero garantito risultati migliori o ridotto i rischi, è risarcibile la perdita di chance o il maggior danno alla salute subito dal paziente.

La prova che il paziente avrebbe rifiutato l'intervento ove correttamente informato può essere fornita con ogni mezzo di prova, ivi comprese le presunzioni semplici ex art. 2729 c.c., valorizzando la gravità delle complicanze, il livello di rischio dell'operazione, la condizione personale del soggetto ed il carattere salvavita o meramente estetico del trattamento.

04. La liquidazione del danno alla persona: le Tabelle di Milano 2026 ed il punto variabile

4.1 — Il valore di parametro di riferimento nazionale delle Tabelle di Milano

Nell'ordinamento italiano, la liquidazione del danno non patrimoniale permanente da lesione della salute (danno biologico) è affidata alla valutazione equitativa del giudice ai sensi dell'art. 1226 c.c. Tuttavia, per evitare l'arbitrio giudiziale ed una inammissibile disomogeneità sul territorio nazionale — per cui la perdita di una gamba veniva risarcita in misura doppia o tripla a seconda del Tribunale adito —, la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha elevato le **Tabelle del Tribunale di Milano a parametro di riferimento nazionale** per la liquidazione equitativa del danno biologico e non patrimoniale[136].

Con le pronunce n. 12408/2011 e n. 27520/2017, la Suprema Corte ha stabilito che l'omessa adozione da parte del giudice di merito delle Tabelle di Milano (in assenza di una specifica motivazione sulla sussistenza di ragioni locali o di parametri equivalenti) integra una violazione dell'art. 1226 c.c., sindacabile in sede di legittimità per vizio di motivazione o violazione di legge.

136. Cassazione civile, Sez. III, ordinanza 20 aprile 2023, n. 10596 — Valore di parametro di riferimento nazionale delle Tabelle del Tribunale di Milano ed incremento percentuale per personalizzazione.

Le Tabelle di Milano adottano la tecnica del **punto variabile**, per cui il valore monetario del singolo punto d'invalidità cresce al crescere della percentuale d'invalidità accertata (da 1 a 100 punti) e decresce progressivamente con l'aumentare dell'età della vittima al momento del fatto (in virtù della minore speranza di vita residua del danneggiato). Il sistema assicura un risarcimento proporzionato alla gravità della lesione ed alla durata prevedibile della patologia.

> Le Tabelle di Milano costituiscono il parametro di riferimento equitativo nazionale: la liquidazione del danno biologico ed il ristoro morale esigono una quantificazione uniforme su tutto il territorio.

4.2 — La personalizzazione del danno, l'aumento percentuale e l'evitamento delle duplicazioni risarcitorie

Le Tabelle di Milano (nella versione aggiornata al 2026, che recepisce gli indici di rivalutazione ISTAT e le indicazioni della giurisprudenza di legittimità) propongono due valori distinti per ciascun punto d'invalidità: una quota destinata al ristoro del danno biologico e delle sofferenze dinamico-relazionali ordinarie ed una quota distinta indicata a titolo di incremento per il danno morale soggettivo.

Tuttavia, il valore ottenuto dall'applicazione rigida della tabella rappresenta unicamente il valore medio ordinario. L'art. 138 e l'art. 139 del Codice delle Assicurazioni Private (D.Lgs. 209/2005), richiamati dalla Legge Gelli-Bianco per la liquidazione dei danni da responsabilità sanitaria, riconoscono al giudice il potere di procedere ad una **personalizzazione del danno** mediante un aumento percentuale del valore tabellare ordinario (fino al 30% per le micropermanenti sotto il 9% e fino al 50% per le macropermanenti superiori al 10%)[137].

La personalizzazione non può essere riconosciuta in modo automatico o con formule di stile: il danneggiato ha l'onere di allegare e provare l'esistenza di circostanze eccezionali e peculiari che abbiano reso la lesione dell'integrità psicofisica straordinariamente più gravosa sul piano personale, professionale, amatoriale o relazionale rispetto all'impatto ordinario provato dalla generalità dei soggetti affetti dalla medesima invalidità.

Nella tabella comparativa che segue vengono sintetizzati i profili differenziali tra le tre componenti tradizionali del risarcimento non patrimoniale secondo il sistema delle Tabelle di Milano 2026.

137. Cassazione civile, Sez. III, ordinanza 20 aprile 2023, n. 10596 — Valore di parametro di riferimento nazionale delle Tabelle del Tribunale di Milano ed incremento percentuale per personalizzazione.

COMPONENTE DEL DANNO	DEFINIZIONE GIURIDICA E CONTENUTO	CRITERI DI PROVA E CRITERI TABELLARI MILANO 2026
Danno Biologico in senso stretto	Lesione anatomo-funzionale dell'integrità psicofisica accertabile in sede medico-legale.	Accertamento con CTU medico-legale; punti di invalidità percentuale e punto variabile per età.
Componente Dinamico-Relazionale	Compromissione delle attività quotidiane, dello sport e della vita di relazione ordinaria.	Inclusa nel valore monetario base del punto biologico; personalizzabile con aumento fino al 50%.
Danno Morale Soggettivo	Patema d'animo, sofferenza interiore, angoscia, vergogna e dolore psicologico puro.	Prova presuntiva e per testi; liquidato con incremento percentuale autonomo o tabella integrata.
Danno da Autodeterminazione	Violazione del diritto al consenso informato, distinta ed autonoma dal danno alla salute.	Allegazione della mancanza di informativa; liquidazione equitativa in via autonoma ex art. 1226 c.c.

05. Il riparto dell'onere della prova e le dinamiche del contenzioso medico-legale

5.1 — L'onere della prova in capo alla struttura sanitaria e l'allegazione del nesso causale

La qualificazione della responsabilità della struttura sanitaria quale responsabilità contrattuale ex art. 1218 c.c. determina l'applicazione del fondamentale principio espresso dalle Sezioni Unite con la sentenza n. 13533 del 30 ottobre 2001 in tema di riparto dell'onere probatorio nelle obbligazioni di risultato e di mezzi[138].

Il paziente che agisce in giudizio per il risarcimento dei danni da responsabilità sanitaria ha l'onere di allegare e dimostrare:

- L'esistenza del contratto di spedalizzazione o del contatto sociale qualificato con la struttura sanitaria;
- L'insorgenza della lesione della salute o il peggioramento della patologia preesistente (l'evento dannoso);
- Il nesso di causalità materiale tra la prestazione sanitaria o il ricovero e l'evento lesivo, dimostrando che l'intervento medico era astrattamente idoneo a provocare la lesione lamentata.

Sulla struttura sanitaria incombe invece l'onere di provvedere alla dimostrazione dell'esatto adempimento della prestazione professionale (ossia di aver operato con la diligenza qualificata ex art. 1176, comma 2, c.c. in conformità alle linee guida) oppure di dimostrare che l'inadempimento o l'esito infausto è stato determinato da causa a sé non imputabile ex art. 1218 c.c. (evento fortuito, complicazione imprevedibile ed inevitabile o patologia ingravescente priva di rimedio).

138. Cassazione civile, Sez. III, ordinanza 14 maggio 2026, n. 12547 — Riparto dell'onere probatorio nella responsabilità contrattuale ex art. 1218 c.c. della struttura sanitaria.

In caso di perdita di chance (ad esempio quando l'errore diagnostico o terapeutico non ha causato con certezza la morte del paziente, ma gli ha sottratto la probabilità del 30% o 40% di sopravvivenza o di guarigione), il danno risarcibile non coincide con l'intero danno evento (morte o invalidità), bensì con la perdita della possibilità di conseguire un risultato utile. La quantificazione della perdita di chance avviene in via equitativa commisurando il risarcimento alla percentuale di probabilità perduta.

5.2 — La consulenza tecnica d'ufficio medico-legale e le linee guida dell'ISS

Nel processo civile di responsabilità sanitaria, l'accertamento dei fatti complessi e della colpa professionale è affidato in modo determinante alla **Consulenza Tecnica d'Ufficio (CTU) medico-legale**. L'art. 15 della Legge Gelli-Bianco richiede che il collegio peritale nominato dal giudice sia composto da un medico legale e da uno o più specialisti nella disciplina oggetto del contenzioso, dotati di specifica e comprovata competenza nella materia.

Ai sensi dell'art. 5 della L. 24/2017, gli esercenti le professioni sanitarie, nell'esecuzione delle prestazioni sanitarie con finalità preventive, diagnostiche, terapeutiche, palliative, riabilitative e di medicina legale, si attengono alle **linee guida** pubblicate nel Sistema Nazionale per le Linee Guida (SNLG) istituito presso l'Istituto Superiore di Sanità (ISS), o, in mancanza di esse, alle buone pratiche clinico-assistenziali.

La conformità della condotta medica alle linee guida non esonera automaticamente il medico dalla responsabilità civile, ma costituisce un elemento di primaria valutazione per l'accertamento della gradazione della colpa e dell'adeguatezza della scelta terapeutica compiuta nel caso concreto. Il CTU è tenuto a motivare puntualmente qualora ritenga che il medico dovesse discostarsi dalle linee guida generali in ragione delle specifiche condizioni patologiche del paziente.

Inoltre, ai sensi dell'art. 8 della Legge Gelli-Bianco, chi intende esercitare un'azione risarcitoria per responsabilità sanitaria ha l'obbligo di promuovere preventivamente il tentativo di conciliazione mediante ricorso per accertamento tecnico preventivo ex art. 696-bis c.p.c. ovvero mediante il procedimento di mediazione ex D.Lgs. 28/2010. Tale condizione di procedibilità favorisce la risoluzione stragiudiziale della lite sulla base delle risultanze della perizia medico-legale svolta in sede preventiva.

06. Conclusioni e prospettive sistematiche

L'architettura della responsabilità sanitaria e della liquidazione del danno alla persona nel diritto civile italiano ha raggiunto un elevato grado di sofisticazione concettuale e di equilibrio operativo.

La distinzione tra responsabilità contrattuale ed extracontrattuale, l'adozione nazionale delle Tabelle di Milano 2026 ed il riconoscimento dell'autonomia del danno da consenso informato garantiscono al danneggiato una tutela piena e tempestiva, salvaguardando al tempo stesso la sostenibilità del sistema sanitario e la certezza delle regole d'imputazione del danno.

Il costante dialogo tra la giurisprudenza della Suprema Corte, le società medico-scientifiche e la scienza medico-legale rappresenta il presidio fondamentale affinché l'evoluzione delle tecniche

risarcitorie risponda sempre ai principi costituzionali di solidarietà sociale, tutela della salute ed in violabilità dei diritti fondamentali della persona umana.

✦ ✦ ✦