CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **59/2026** (ECLI:IT:COST:2026:59)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattrice: **SANDULLI M. A.**
Camera di Consiglio del **12/03/2026**; Decisione del **12/03/2026**
Deposito del **27/04/2026**; Pubblicazione in G. U. **29/04/2026**
Norme impugnate: Artt. 409 e 410 del codice di procedura penale.
Massime: **47383 47384 47385**
Atti decisi: **ord. 179/2025**

SENTENZA N. 59

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 409 e 410 del codice di procedura penale, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Verbania, nel procedimento penale nei confronti di P. P. e A. B., con ordinanza del 13 giugno 2025, iscritta al n. 179 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della

Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

udita nella camera di consiglio del 12 marzo 2026 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;

deliberato nella camera di consiglio del 12 marzo 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 13 giugno 2025, iscritta al n. 179 del registro ordinanze 2025, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Verbania ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, degli artt. 409 e 410 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedono alcuna forma di «ristoro» in favore della persona sottoposta alle indagini che «sia stata costretta per effetto della opposizione [alla richiesta di archiviazione] formulata dal querelante a costituirsi nella relativa sede procedimentale, in particolare, nell'udienza da celebrarsi in camera di consiglio con il patrocinio obbligatorio di un difensore […] di fiducia oppure assegnato di ufficio», ove l'opposizione risulti «inammissibile nel merito».

1.1.– Il giudice *a quo*, a scioglimento della riserva assunta all'udienza fissata a seguito dell'opposizione alla richiesta di archiviazione proposta dalla querelante P. C., riferisce che quest'ultima, proprietaria di una villa con giardino nel Comune montano di Macugnaga, aveva presentato denuncia-querela nei confronti del sindaco e del comandante della polizia locale per i reati di omissione di atti di ufficio e di violenza privata.

In particolare, il rimettente espone che dalla denuncia-querela si evinceva che la querelante, recatasi nel suddetto Comune il 9 luglio 2024 per preparare la casa per le vacanze degli anziani genitori, che avrebbero dovuto raggiungerla due giorni dopo, non era riuscita ad accedere all'immobile a causa della presenza di una voragine sulla strada pubblica; che, a fronte delle proprie istanze di ripristino dell'accesso in sicurezza, il sindaco si era limitato a invitarla a «dare una mano», mentre gli «impedimenti all'accesso alla propria Villa […] sarebbero stati rimossi *soltanto* da una Pattuglia dei Carabinieri i quali riuscivano a *superare* il dislivello tra la strada pubblica e l'accesso alla proprietà "*assemblando con le pietre presenti una sorta di rampa*"»; e che, solo il 24 luglio, l'amministrazione comunale aveva inviato una ruspa che aveva riempito il dislivello con terriccio «*effettuando comunque un lavoro provvisorio ed approssimativo*».

L'ordinanza di rimessione soggiunge che il pubblico ministero aveva chiesto l'archiviazione del procedimento, fondando l'insussistenza delle fattispecie criminose ipotizzate sul fatto noto costituito dal violento nubifragio abbattutosi sul Comune di Macugnaga, che aveva impegnato l'amministrazione locale in un'attività di messa in sicurezza ben più vasta e complessa rispetto all'omesso intervento lamentato dalla querelante, il che avrebbe escluso «qualsivoglia elemento soggettivo idoneo a sorreggere una ragionevole affermazione di responsabilità penale dei due indagati».

Il giudice *a quo* riferisce, poi, che la querelante aveva proposto opposizione avverso tale richiesta di archiviazione, opposizione che, «*recuperata* all'esito di un giudizio di reclamo, ha potuto essere esaminata nel contraddittorio con gli indagati». Rileva in particolare che l'opponente aveva chiesto una diversa valutazione dell'operato dell'amministrazione comunale, "ridimensionando" in sostanza il suo impegno nelle attività di messa in sicurezza e assumendo che essa era rimasta «estrane[a] rispetto all'azione richiesta» dall'opponente stessa, in quanto l'ordinanza contingibile e urgente con cui il Comune aveva inteso fronteggiare l'emergenza

non aveva riguardato la via di accesso alla villa di sua proprietà, da cui la dedotta assenza di un fattivo impegno del Comune nei propri confronti.

Nell'ordinanza si precisa che gli indagati si erano ritualmente costituiti nel procedimento, riprendendo nel merito le osservazioni del pubblico ministero.

1.2.– Ad avviso del giudice *a quo*, all'esito del contraddittorio, l'opposizione risulterebbe infondata e la richiesta di archiviazione del pubblico ministero andrebbe pertanto accolta. Considerata, infatti, l'eccezionale portata disastrosa dell'evento alluvionale che aveva colpito il Comune il 30 giugno 2024, «il sia pure legittimo interesse della querelante a fruire di un agevole passaggio alla propria abitazione al fine di *far godere* del clima fresco i propri anziani genitori era evidentemente grandemente recessivo rispetto all'interesse della Comunità di Macugnaga a vedere ristabilite le condizioni di pubblica incolumità dell'intero territorio comunale attraverso l'impegno della propria Amministrazione». Non sarebbe ravvisabile, pertanto, alcuna omissione rispetto all'interesse generale della collettività (tenuto conto delle somme che l'amministrazione comunale aveva stanziato per i primi lavori di messa in sicurezza), né rispetto al caso particolare della querelante, poiché «anche una *persona disattenta* prendendo spunto dalla richiesta di aiuto *disarmata* posta in essere dal Sindaco poteva prendere contezza e realizzare il disastro attorno a sé».

Il rimettente sottolinea, inoltre, l'inutilità del supplemento istruttorio sollecitato dalla opponente, poiché non finalizzato a verificare se l'amministrazione comunale, invece di occuparsi delle aree bisognose di interventi urgenti, avesse dato priorità a interventi secondari di minore importanza, tra i quali andava «certamente annoverato quello richiesto dalla querelante». Concorda, pertanto, con le motivazioni poste a fondamento della richiesta di archiviazione, attesa l'assenza del dolo e dell'elemento materiale dei reati ipotizzati, «non avendo la querelante allegato specificamente il comportamento che *aliunde* poteva materialmente attendersi nelle date circostanze di tempo e di luogo da parte degli organi dell'amministrazione comunale».

1.3.– In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che l'infondatezza dell'opposizione, «coltivata con *colpa grave*» dalla querelante, rende rilevante la riferita questione di legittimità costituzionale, sollecitata dalla difesa del sindaco opposto, che ha formalmente chiesto la condanna della opponente «alle spese di lite e ai danni non patrimoniali conseguenti alla *mera* sottoposizione al procedimento».

1.4.– Quanto alla non manifesta infondatezza, l'ordinanza rimarca che questa Corte si è già espressa, con la sentenza n. 418 del 1993, sulla necessità che, malgrado il silenzio della norma, anche il difensore della persona sottoposta alle indagini sia informato della fissazione dell'udienza camerale disposta ai sensi dell'art. 409, comma 2, cod. proc. pen.: ne consegue che, nel caso di opposizione all'archiviazione, la necessità della difesa tecnica espone l'indagato alla sopportazione dei relativi costi, «*provocati* proprio e sostanzialmente dalla iniziativa della persona offesa».

Aggiunge, poi, che, pur non essendovi un automatismo tra la proposizione dell'opposizione e la fissazione dell'udienza camerale, essendo questa prevista solo ove l'opposizione non risulti inammissibile, il controllo di ammissibilità effettuabile dal giudice per le indagini preliminari si rivela «eminentemente formale». Esso è infatti limitato, ai sensi dell'art. 410, comma 1, cod. proc. pen., alla verifica che l'opponente abbia indicato indagini suppletive pertinenti al caso concreto, senza potersi estendere a valutazioni anticipate di merito, stante il carattere tassativo delle ragioni di inammissibilità.

1.5.– Le norme censurate, pertanto, contrasterebbero, in primo luogo, con il principio di effettività del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost., dal momento che, «in assenza di sostanziale responsabilità in capo alla persona offesa» per le spese e i danni l'iniziativa di

quest'ultima, che può essere promossa anche senza l'assistenza di un avvocato, «*trasmod*[*erebbe*] dal concorrere indirettamente nella tutela della obbligatorietà dell'azione penale per *travalicare* i confini di una azione meramente emulativa che non può trovare tutela nell'ordinamento giuridico». Ciò tanto più ove si consideri che l'opposizione all'archiviazione può essere proposta dalla persona offesa anche senza l'assistenza di un avvocato: assistenza che, ove richiesta, potrebbe comunque costituire una qualche garanzia di serietà giuridica dell'iniziativa.

1.6.– Il rimettente prospetta anche la possibile violazione dell'art. 3 Cost. per l'irragionevolezza intrinseca della disciplina censurata e per la «evidente asimmetria di trattamento» della persona sottoposta alle indagini rispetto all'imputato nei cui confronti venga pronunciata, all'esito dell'udienza preliminare, sentenza di non luogo a procedere perché il fatto non sussiste o per non aver commesso il fatto. L'art. 427 cod. proc. pen. – evocato dal rimettente come *tertium comparationis* – prevede, infatti, che in tal caso il giudice, quando ne è fatta domanda, condanna il querelante alla rifusione delle spese sostenute dall'imputato (oltre che dal responsabile civile, ove vi sia stata costituzione di parte civile) e, se vi è colpa grave, anche al risarcimento dei danni nei loro confronti.

Tale disposizione, in quanto riferita alle sole ipotesi in cui si proceda per reati perseguibili a querela, sarebbe indice dell'«immanenza» nel nostro ordinamento del principio per cui all'affermazione di un diritto deve necessariamente correlarsi una «posizione di responsabilità» del titolare di quel diritto.

L'ordinanza soggiunge, in conclusione, che, proprio perché non prevista dal codice di procedura penale, la responsabilità della persona offesa per aver introdotto il procedimento di opposizione non potrebbe neanche essere «*recuperata* in una autonoma domanda civilistica». Nel caso concreto, pertanto, il pregiudizio sofferto dagli indagati, rappresentato dall'«immediato danno economico» conseguente alla «liquidazione giudiziale dei compensi» al difensore e dal danno non patrimoniale derivante dalla «ingiusta esposizione al procedimento camerale», non troverebbe possibilità di ristoro.

2.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

2.1.– In via preliminare, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità delle questioni per non avere il rimettente indicato «parametri normativi alternativi ai quali ancorare la relativa diversa e asseritamente satisfattiva pretesa dell'indagato a seguito del rigetto dell'opposizione all'archiviazione», rimettendo a questa Corte la qualificazione e determinazione dei rimedi, genericamente definiti «ristori», con possibile interferenza sulla sfera di discrezionalità del legislatore.

In punto di rilevanza, osserva, poi, che le censure mosse alle norme denunciate e la conseguente pronuncia richiesta a questa Corte «non pa[rrebbero] idone[e] a incidere sull'esito del giudizio di merito, in quanto non risulta argomentato se e in base a quali criteri il Giudice remittente riterrebbe di dover liquidare il *quantum* delle spese e del preteso ed indeterminato ristoro». L'Avvocatura generale dello Stato ritiene, inoltre, fuorviante il riferimento all'art. 427 cod. proc. pen., in quanto tale disposizione riguarda la sentenza di non luogo a procedere, che presuppone l'esercizio dell'azione penale. Sostiene, ancora, che «la tesi del remittente collega con rigoroso automatismo alla pronuncia di inammissibilità/infondatezza dell'opposizione, la condanna alle spese e l'irrogazione della condanna al ristoro, senza distinguere in ordine alle ragioni dell'inammissibilità/infondatezza, ed in particolare senza prevedere che la condanna alle spese ed al ristoro, possa essere impedita ove il rigetto non sia ascrivibile a colpa della persona offesa richiedente».

La questione sarebbe, quindi, «inammissibile per mancato assolvimento dell'obbligo di interpretazione adeguatrice», nonché «irrilevante per mancato accertamento dello status soggettivo dell'opponente».

2.2.– Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che il rimettente muova da «un'errata prospettiva esegetica», non potendosi applicare al procedimento di archiviazione la disciplina della condanna alle spese prevista per i procedimenti che presuppongono l'esercizio dell'azione penale. Esclude, pertanto, la sussistenza di un «deficit di ragionevolezza tale da integrare il vizio denunciato», essendosi piuttosto in presenza «dell'esercizio di piena discrezionalità da parte del legislatore».

In aggiunta, evidenzia che l'art. 427 cod. proc. pen., evocato quale *tertium comparationis*, trova applicazione solo per i reati perseguibili a querela, laddove il giudice *a quo* è investito della cognizione di almeno un reato procedibile d'ufficio, rispetto al quale resta sottratta alla disponibilità della persona offesa «la valutazione circa l'attivazione del procedimento teso all'esercizio dell'azione penale».

Esclude, infine, la lesione del diritto di difesa, poiché scongiurata da altri rimedi, quali, nel caso di specie, il rimborso delle spese legali per gli amministratori locali in caso di archiviazione del procedimento penale, previsto dall'art. 86, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), e, più in generale, lo strumento del patrocinio a spese dello Stato.

Considerato in diritto

3.– Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verbania, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita della legittimità costituzionale degli artt. 409 e 410 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedono alcuna forma di «ristoro» in favore della persona sottoposta alle indagini che «sia stata costretta per effetto della opposizione [alla richiesta di archiviazione] formulata dal querelante a costituirsi nella relativa sede procedimentale, in particolare, nell'udienza da celebrarsi in camera di consiglio con il patrocinio obbligatorio di un difensore […] di fiducia oppure assegnato di ufficio», ove l'opposizione risulti «inammissibile nel merito».

Le norme censurate disciplinano, per la parte che qui interessa, i moduli procedurali che il giudice per le indagini preliminari deve seguire ove la persona offesa proponga opposizione alla richiesta di archiviazione formulata dal pubblico ministero. In particolare, quando ritiene l'opposizione ammissibile, il giudice fissa un'udienza camerale e ne fa dare avviso al pubblico ministero, alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa opponente (art. 410, comma 3, in riferimento all'art. 409, comma 2, cod. proc. pen.). Questa Corte ha chiarito che, malgrado il silenzio della norma, anche il difensore dell'indagato deve ritenersi ricompreso tra i destinatari dell'avviso previsto dal citato art. 409, comma 2, cod. proc. pen. (sentenza n. 418 del 1993, punto 2 del *Considerato in diritto*).

Il rimettente sostiene che la descritta disciplina violerebbe, innanzitutto, l'art. 24 Cost. ponendosi in contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa, poiché la persona sottoposta alle indagini può partecipare all'udienza camerale solo con la necessaria assistenza della difesa tecnica d'ufficio o di fiducia. Quindi, gli indagati sarebbero esposti al pregiudizio, rappresentato, da un lato, dall'«immediato danno economico» derivante dalla «liquidazione giudiziale dei compensi» al difensore e, dall'altro, dal «danno non patrimoniale conseguente alla ingiusta esposizione al procedimento camerale», senza possibilità di ristoro: e ciò persino quando – come sarebbe avvenuto nel caso oggetto del giudizio *a quo* – l'iniziativa del querelante sia stata coltivata con colpa grave.

Sarebbe leso, altresì, l'art. 3 Cost., per il profilo dell'irragionevolezza intrinseca, dovendosi considerare secondo il giudice *a quo* immanente nel nostro ordinamento il «principio per cui alla affermazione di un diritto deve necessariamente correlarsi una posizione di responsabilità [...] in capo al titolare di quel diritto», nonché per il profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento tra la persona sottoposta alle indagini e l'imputato. L'art. 427 cod. proc. pen. – evocato quale *tertium comparationis* – prevede, infatti, ai commi 1 e 2, che «[q]uando si tratta di reato per il quale si procede a querela della persona offesa, con la sentenza di non luogo a procedere perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso [...] il giudice, quando ne è fatta domanda, condanna [...] il querelante alla rifusione delle spese sostenute dall'imputato e, se il querelante si è costituito parte civile, anche di quelle sostenute dal responsabile civile citato o intervenuto», stabilendo, altresì, al comma 3, che, «[s]e vi è colpa grave, il giudice può condannare il querelante a risarcire i danni [...]».

4.– In via preliminare, vanno disattese le eccezioni di inammissibilità formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Giova premettere che, per costante giurisprudenza costituzionale, ai fini dell'ammissibilità delle questioni è sufficiente che la norma censurata sia applicabile nel giudizio *a quo* e che la pronuncia di accoglimento possa influire sull'esercizio della funzione giurisdizionale (tra le altre, sentenze n. 129 del 2025, n. 247 e n. 215 del 2021), quantomeno per il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale (*ex multis*, sentenze n. 38 del 2025, n. 80 e n. 50 del 2024, n. 164 del 2023, n. 19 del 2022, n. 249 e n. 154 del 2021; ordinanza n. 194 del 2022). Il giudizio sulla rilevanza, quindi, è riservato al rimettente e, rispetto a esso, questa Corte effettua un controllo meramente esterno, limitato ad accertare che la motivazione non sia implausibile, non sia palesemente erronea e non sia contraddittoria (sentenze n. 129 del 2025, n. 160 e n. 139 del 2023, n. 192 del 2022 e n. 32 del 2021), senza spingersi fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni, potendo sindacare tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento. La condivisibilità o meno di tale motivazione attiene, poi, al merito della questione (sentenze n. 163, n. 105 e n. 6 del 2024, n. 202 del 2023 e n. 139 del 2022).

4.1.– Nel caso in esame, l'incidente di costituzionalità è scaturito dalla richiesta, avanzata dal difensore dell'indagato all'esito dell'udienza camerale di cui all'art. 409 cod. proc. pen., di condannare la querelante opponente «alle spese di lite e ai danni non patrimoniali conseguenti alla mera sottoposizione al procedimento» ed è finalizzato a ottenere una pronuncia di tipo additivo, che, integrando le due norme censurate e assumendo quale *tertium comparationis* la disciplina contenuta nell'art. 427, commi 2 e 3, cod. proc. pen., legittimi il giudice per le indagini preliminari ad accogliere tale istanza.

L'accoglimento delle prospettate questioni di legittimità costituzionale delle norme censurate, nella parte in cui non contemplano la regolamentazione delle spese e il risarcimento dei danni nell'ambito della suddetta udienza, può quindi incidere quanto meno sul percorso argomentativo che sosterrà la decisione sulla richiamata istanza dell'indagato e tanto basta a fondarne la rilevanza.

È inconferente, peraltro, la circostanza che uno dei due reati per i quali si procede sia perseguibile d'ufficio. A tale proposito, infatti, la Corte di cassazione ha affermato che, ai fini della condanna del querelante alla rifusione delle spese del procedimento e al risarcimento del danno in favore dell'imputato, non è necessario «che tutti i reati oggetto del processo siano procedibili a querela, poiché le spese e i danni sono correlati al procedimento in sé e prescindono dall'ulteriore contestazione di reati procedibili d'ufficio» (Corte di cassazione, quarta sezione penale, sentenza 17 gennaio-20 maggio 2020, n. 15500).

4.2.– Il rimettente ha poi, come esposto *supra* (punto 1.2.), argomentato in ordine alla

irrilevanza del supplemento istruttorio sollecitato dalla opponente e alla fondatezza della richiesta di archiviazione formulata dal pubblico ministero, spiegando per quale motivo, a suo avviso, l'opposizione sarebbe stata «coltivata con colpa grave».

La motivazione dell'ordinanza supera, quindi, il vaglio esterno di non implausibilità cui questa Corte limita il proprio controllo sulla rilevanza delle questioni prospettate, poiché, ove le stesse venissero accolte, la decisione sulla domanda di condanna della querelante alle spese presupporrebbe il rigetto dell'opposizione da lei proposta e l'accoglimento della richiesta di archiviazione formulata dal pubblico ministero.

Anche da questa angolazione, quindi, le questioni risultano ammissibili, non afferendo alla loro rilevanza, bensì al merito, quanto eccepito dalla difesa statale in ordine alla genericità del «ristoro» che il rimettente vorrebbe veder introdotto a favore dell'indagato e all'impossibilità di applicare l'art. 427 cod. proc. pen. alla fase delle indagini preliminari.

5.– Il giudice *a quo* muove, altresì, da una corretta premessa ermeneutica nel rappresentare come «il legislatore nell'ambito del procedimento di opposizione alla archiviazione, disciplinato dagli artt. 409 e 410 [cod. proc. pen.,] non preveda alcuna forma di ristoro in favore della persona sottoposta alle indagini la quale sia stata *costretta* per effetto della opposizione formulata dal querelante a costituirsi […] nell'udienza da celebrarsi in camera di consiglio con il patrocinio obbligatorio di un difensore».

Il codice di rito, invero, disciplina espressamente la responsabilità del querelante per le spese processuali – siano esse anticipate dallo Stato o sostenute dall'imputato – e per il risarcimento dei danni all'imputato e al responsabile civile sia all'esito dell'udienza preliminare (art. 427 cod. proc. pen.) sia all'esito del dibattimento (art. 542 cod. proc. pen.), mentre nessuna disposizione prevede una responsabilità del querelante per le spese sostenute dall'indagato e il risarcimento dei danni da lui subiti nella fase antecedente all'esercizio dell'azione penale, nel caso in cui il procedimento venga archiviato nonostante l'opposizione della persona offesa alla richiesta di archiviazione.

5.1.– Alla luce di tale quadro normativo, la giurisprudenza di legittimità ha costantemente escluso la possibilità di applicare estensivamente l'art. 427 cod. proc. pen., anticipandone l'operatività alla fase delle indagini preliminari, osservando che «nessuna norma o principio giuridico consente la pronuncia sulle spese in favore di una parte privata all'esito del procedimento camerale instaurato ai sensi degli artt. 409, comma 2 e 410, comma 3, cod. proc. pen., di tal che è finanche affetto da abnormità funzionale, in quanto emesso in carenza assoluta di potere, il relativo provvedimento pronunciato dal giudice» (Corte di cassazione, settima sezione penale, ordinanza 18 dicembre 2024-24 gennaio 2025, n. 2939, e i precedenti ivi richiamati).

Il presupposto interpretativo risulta, quindi, oggettivamente conforme al dato normativo e, comunque, rispondente al corrente orientamento della giurisprudenza di legittimità.

6.– Nel merito, le questioni non sono fondate.

Sul tema della responsabilità del querelante in caso di non fondatezza della querela, la giurisprudenza costituzionale è salda nell'affermare che, pur rispondendo a un «principio di giustizia distributiva che il costo del processo sia sopportato da chi ha reso necessaria l'attività del giudice ed ha perciò dato occasione alla spesa per il suo svolgimento (cfr. sent. n. 30 del 1964), di guisa che è costituzionalmente legittimo porre la responsabilità delle spese processuali a carico di colui che è colpito da una condanna penale, ovvero del querelante la cui denuncia si riveli chiaramente insussistente», non può tuttavia dedursene, come naturale corollario, che tale regola processuale sia «anche costituzionalmente necessaria», poiché essa, «ove vigente, avrebbe necessariamente comportato, nei reati perseguibili solo a querela di

parte, la previsione della condanna alle spese del querelante ogniqualvolta non potesse esservi condannato l'imputato» (sentenza n. 134 del 1993, punto 2 del *Considerato in diritto*).

Tuttavia, in riferimento sia al codice di procedura penale del 1930 sia a quello attualmente vigente, questa Corte ha riconosciuto la legittimità di numerose eccezioni alla rigida regola processuale della soccombenza, censurando l'automatismo sopra descritto ovvero ritenendo non manifestamente irragionevole la scelta del legislatore di escluderlo.

Tra le ipotesi di esenzione del querelante da responsabilità è stata ritenuta, in particolare, non irragionevole «la mancata previsione della condanna al rimborso delle spese anticipate dallo Stato nei casi di archiviazione per infondatezza della notizia di reato», poiché una simile scelta rientra «[n]el quadro di un necessario contemperamento» tra «l'esigenza di prevenire e di sanzionare (mediante la responsabilità per le spese processuali) la presentazione di denunce temerarie o del tutto prive di fondamento» e «l'opportunità di non scoraggiare l'esercizio del diritto di querela, come avverrebbe se si prospettasse al querelante il rischio della condanna alle spese in ogni ipotesi di proscioglimento dell'imputato» (sentenza n. 134 del 1993, punto 3 del *Considerato in diritto*).

6.1.– In altre pronunce, poi, la giurisprudenza costituzionale ha delimitato l'obbligo del querelante di provvedere al rimborso delle spese processuali anticipate dallo Stato al fine di «escludere ogni ipotesi di responsabilità oggettiva […] fondata sul mero dato della causalità (per cui le spese ricadono sulla parte che ad esse ha dato causa) anche in assenza di una qualsiasi colpa, leggerezza o temerarietà rimproverabile a colui che ha esercitato il diritto di querela» (sentenza n. 180 del 1993, punto 2 del *Considerato in diritto*). In particolare, la citata sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 427, comma 1, cod. proc. pen., nella parte in cui, «pur circoscrivendo il regime della responsabilità del querelante alle sole ipotesi di proscioglimento perché il fatto non sussiste o perché l'imputato non l'ha commesso, ha, tuttavia, mantenuto un criterio di automaticità», non escludendo la «condanna del querelante al pagamento delle spese processuali allorché risulti che l'attribuzione del reato all'imputato non sia in alcun modo ascrivibile a colpa del querelante stesso» (sentenza n. 180 del 1993, punto 3 del *Considerato in diritto*). La sentenza n. 423 del 1993 ha esteso il medesimo ragionamento all'ipotesi di «assoluzione conseguente ad una situazione di dubbio probatorio esprimibile solo nella motivazione ma non nel dispositivo [quando] non sia ravvisabile alcuna colpa del querelante in termini di temerarietà o avventatezza della querela» (punto 3 del *Considerato in diritto*).

6.2.– Tutte le richiamate pronunce si riferiscono alla responsabilità del querelante per il rimborso delle spese processuali anticipate dallo Stato. Tuttavia, la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto «indubbio che anche […] le spese sostenute dall'imputato e (eventualmente) dal responsabile civile sono imputabili soltanto a titolo di colpa», e ciò poiché «[o]ltre ad una lettura in chiave estensiva delle menzionate pronunce di illegittimità milita verso tale prospettiva il richiamo dell'art. 427, [comma 2, cod. proc. pen.], ai "casi previsti dal primo comma", interpolati, appunto, dalla Corte Costituzionale» (Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenza 3 ottobre-20 dicembre 2017, n. 56929, conforme a Corte di cassazione, sesta sezione penale, sentenza 27 marzo-6 luglio 2009, n. 27494). Depone, del resto, in tal senso anche il riferimento, contenuto sempre nel comma 2 dell'art. 427 cod. proc. pen., alla possibilità per il giudice di compensare le spese, quale indice della necessità di un accertamento in concreto della responsabilità del querelante nell'aver dato corso al processo penale.

7.– Le suesposte eccezioni alla regola processuale generale che collega l'obbligo di pagamento delle spese alla soccombenza sono state sempre ricondotte all'ampia discrezionalità che la costante giurisprudenza costituzionale riconosce al legislatore in materia di disciplina del processo e di conformazione degli istituti processuali, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute (tra le più recenti, sentenze n.

146, n. 76, n. 39 e n. 36 del 2025, n. 189 e n. 96 del 2024 e n. 67 del 2023). In particolare, la prima delle richiamate pronunce ha ricordato che «[i]l legislatore può "differenziare la tutela giurisdizionale con riguardo alla particolarità del rapporto da regolare" (sentenza n. 39 del 2025) e non è tenuto ad assicurare i principi di cui agli artt. 24 e 111 Cost. "sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti", purché rispetti il limite di non imporre oneri e di non prescrivere modalità tali "da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale" (sentenza n. 76 del 2025)» (sentenza n. 146 del 2025, punto 4 del *Considerato in diritto*).

7.1.– Nel sindacato sulla manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute dal legislatore è, quindi, necessario considerare le esigenze contrapposte sottese alla disciplina censurata, tenendo conto, da un lato, dell'interesse a prevenire e a sanzionare, con la responsabilità per le spese, la presentazione di querele temerarie e, dall'altro, dell'interesse a non scoraggiare l'esercizio non solo del diritto di querela, ma anche del diritto di opposizione all'archiviazione da parte della persona offesa.

Nel quadro del necessario contemperamento fra le suindicate istanze di segno opposto – e in linea con il ragionamento seguito nella citata sentenza n. 134 del 1993 – il primo interesse, pur rispondente al principio di autoresponsabilità nell'utilizzo degli strumenti processuali e alle esigenze di economia processuale, tenuto anche conto della progressiva tendenza del legislatore all'ampliamento del novero dei reati procedibili a querela della persona offesa, è stato dal legislatore ritenuto recessivo rispetto al secondo, con valutazione che non può essere ritenuta manifestamente irragionevole, specie alla luce dell'evoluzione del ruolo riconosciuto alla persona offesa nell'ambito del processo penale.

La «costante giurisprudenza costituzionale [infatti] guarda alla persona offesa dal reato nel processo penale come soggetto portatore di un duplice interesse: quello al risarcimento del danno, che si esercita mediante la costituzione di parte civile, e quello all'affermazione della responsabilità penale dell'autore del reato, che si esercita mediante un'attività di supporto e di controllo dell'operato del pubblico ministero (sentenza n. 23 del 2015); [evidenziando] che l'assetto generale posto a base del codice di procedura penale del 1988, è ispirato all'idea della separazione dei giudizi, penale e civile (sentenze n. 353 del 1994 e n. 192 del 1991), e guarda, pertanto, alla persona offesa, quale "soggetto eventuale del procedimento o del processo", e non quale parte principale e necessaria (ordinanze n. 254 del 2011 e n. 339 del 2008)» (sentenza n. 203 del 2021, punto 4.1. del *Considerato in diritto*, ove si richiama quanto già affermato dalla sentenza n. 249 del 2020).

Il ruolo di supporto e di controllo dell'operato del pubblico ministero risulta confermato dall'art. 410, comma 1, cod. proc. pen., laddove stabilisce che «[c]on l'opposizione alla richiesta di archiviazione la persona offesa dal reato chiede la prosecuzione delle indagini preliminari indicando, a pena di inammissibilità, l'oggetto della investigazione suppletiva e i relativi elementi di prova». L'opposizione, quindi, non può tradursi in una mera censura alla richiesta di archiviazione e non può limitarsi a fornire una diversa valutazione degli elementi conoscitivi già disponibili, ma deve offrire concreti spunti che possano costituire oggetto di investigazioni non ancora effettuate.

L'istituto rappresenta, dunque, un meccanismo complementare al controllo svolto *ex officio* dal giudice per le indagini preliminari, finalizzato a colmare eventuali lacune investigative e ad assicurare la completezza delle indagini, in funzione del corretto esercizio dell'azione penale, la cui obbligatorietà è sancita dall'art. 112 Cost. In tale prospettiva, esso si inserisce nel complesso dei poteri riconosciuti dal legislatore alla persona offesa, affinché questa possa offrire il proprio contributo conoscitivo all'accertamento della verità sin dalla fase delle indagini preliminari, sia attraverso un'attività ausiliaria di investigazione sia, in seguito, nella veste di testimone.

7.2.– Va, poi, considerato che il giudice per le indagini preliminari è tenuto a fissare l'udienza camerale di cui all'art. 409, comma 2, cod. proc. pen. solo ove l'opposizione della persona offesa risulti ammissibile, poiché, in caso contrario, l'art. 410, comma 2, cod. proc. pen. stabilisce che, «[s]e l'opposizione è inammissibile e la notizia di reato è infondata, il giudice dispone l'archiviazione con decreto motivato e restituisce gli atti al pubblico ministero».

A tale riguardo, la giurisprudenza di legittimità ha affermato che «l'opposizione presentata dalla persona offesa è inammissibile e non radica il dovere di fissare l'udienza camerale […] allorché l'esperimento delle investigazioni suppletive indicate dall'opponente risulti superfluo e inidoneo a determinare modificazioni sostanziali del quadro probatorio, occorrendo, di contro, ai fini della valutazione di ammissibilità, che le predette indagini appaiano idonee a porre in discussione i presupposti della richiesta del pubblico ministero e a determinarne eventualmente il rigetto». Ha, inoltre, precisato che, già in sede di delibazione della sussistenza delle condizioni previste dall'art. 410, comma 1, cod. proc. pen., il giudice ha «il potere di sindacare i contenuti dell'opposizione anche in punto di pertinenza e di rilevanza delle indagini [l]addove per pertinenza si intende […] l'inerenza rispetto alla notizia di reato mentre per rilevanza si intende l'idoneità ad incidere concretamente sulle risultanze delle indagini» (Corte di cassazione, sesta sezione penale, sentenza 13 novembre 2012-11 febbraio 2013, n. 6579, e i precedenti ivi richiamati).

Se è vero che al giudice non è consentita «una valutazione prognostica dell'esito della investigazione suppletiva e delle relative fonti di prova indicate dalla parte offesa», egli ha, tuttavia, «il potere/dovere di filtrare, ai fini della sua ammissibilità, l'atto introduttivo del sub-procedimento camerale, escludendo richieste investigative manifestamente superflue e/o inidonee a determinare modificazioni sostanziali del quadro probatorio e che tali appaiano con immediata evidenza», al fine di «sfrondare il procedimento penale da richieste non serie, meramente esplorative, che sottoporrebbero la persona sottoposta a indagini a un'inutile aggravio della sua posizione processuale» (Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza 3 novembre 2016-3 aprile 2017, n. 16551).

Così interpretato, il quadro normativo già fornisce all'organo giudicante uno strumento idoneo a svolgere una funzione di filtro rispetto a quelle opposizioni che, seppur formalmente proposte per sollecitare ulteriori investigazioni, risultino chiaramente pretestuose, consentendo di archiviare *de plano*, senza fissare l'udienza camerale, in presenza di richieste investigative che appaiano, con immediata evidenza, non serie o meramente esplorative, superflue o comunque inidonee a determinare modificazioni sostanziali del quadro probatorio. Del resto, proprio su questo profilo l'ordinanza di rimessione risulta poco chiara, parlando di «inammissibilità nel merito» dell'opposizione proposta dalla querelante, senza tuttavia confrontarsi con la giurisprudenza di legittimità sopra richiamata.

7.3.– La scelta operata dal legislatore, dunque, in assenza di ostative esigenze di rilievo costituzionale, non solo appartiene alla sua piena discrezionalità, ma non può neanche essere ritenuta irragionevole. Essa trova, infatti, giustificazione nell'opportunità, da inquadrarsi nel generale principio del *favor querelae*, di non scoraggiare o inibire la persona offesa – che non ha la veste di parte processuale – nell'esercizio di tutti i poteri che le sono attribuiti al fine di cooperare alla completezza delle indagini e all'accertamento della verità. Tale esigenza, peraltro, risulta bilanciata dalla possibilità per il giudice di contrastare eventuali abusi, dichiarando *de plano* inammissibili le richieste investigative coltivate con colpa grave, che, «concreta[ndosi] in una trascuratezza del più alto grado e consiste[ndo] nel non avvertire l'ingiustizia di una pretesa, benché essa appaia palese a chi valuti i fatti con ponderazione ed imparzialità» (Corte di cassazione, quinta sezione penale, sentenza 16 giugno-21 luglio 2004, n. 31728), è certamente percepibile già in fase di delibazione dell'opposizione.

8.– La lamentata violazione dell'art. 3 Cost. non è ravvisabile neanche sotto il profilo della

ingiustificata disparità di trattamento, essendo sufficiente a tal fine rilevare che le situazioni raffrontate dal rimettente non sono tra loro effettivamente sovrapponibili.

La disciplina della responsabilità del querelante per le spese sostenute e i danni subiti dall'imputato, nel caso in cui, all'esito dell'udienza preliminare, venga pronunciata sentenza di non luogo a procedere perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, non può essere invocata quale *tertium comparationis* per censurare gli artt. 409 e 410 cod. proc. pen., dal momento che essa si colloca su un piano diverso, in una fase processuale che presuppone l'intervenuto esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero.

8.1.– Già la sentenza n. 134 del 1993, invero, aveva rilevato le differenze «di effetti, di connotati, e di stabilità» del provvedimento di archiviazione rispetto alla sentenza di non luogo a procedere o di proscioglimento, osservando che «fin quando è possibile l'archiviazione della *notitia criminis* non vi è esercizio dell'azione penale, [e] che il provvedimento di archiviazione può sempre essere superato da una successiva riapertura delle indagini (motivata dalla semplice esigenza di nuove investigazioni)», il che rendeva «le situazioni in raffronto non utilmente paragonabili» (punto 3 del *Considerato in diritto*). Questa Corte ha successivamente rimarcato di avere «ripetutamente messo in rilievo che le differenze tra il decreto (o l'ordinanza) di archiviazione e la sentenza di non luogo a procedere giustificano una diversa disciplina dei contenuti e degli effetti dei due provvedimenti, precisando, in particolare, che il primo, consistendo nel controllo da parte del giudice per le indagini preliminari sulla scelta del pubblico ministero di non esercitare l'azione penale e sostanziandosi quindi in un "mero accertamento di superfluità del processo" (sentenza n. 88 del 1991), è privo di "stabilità", in quanto può sempre essere superato da una successiva riapertura delle indagini (sentenza n. 134 del 1993)» (ordinanza n. 150 del 1998).

8.2.– Tali caratteristiche non possono dirsi mutate per effetto della riforma introdotta dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), che, con l'abrogazione dell'art. 125 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, ha eliminato la regola di giudizio basata sulla «infondatezza della notizia di reato perché gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non sono idonei a sostenere l'accusa in giudizio» e ha riformulato l'art. 408, comma 1, cod. proc. pen., disponendo che il pubblico ministero presenta la richiesta di archiviazione quando i suindicati elementi «non consentono di formulare una ragionevole previsione di condanna o di applicazione di una misura di sicurezza diversa dalla confisca». Lo stesso criterio opera anche per il giudice dell'udienza preliminare che, investito della richiesta di rinvio a giudizio, è chiamato a scegliere tra il decreto che dispone il giudizio e la sentenza di non luogo a procedere, sulla scorta di una analoga prognosi prevista dall'art. 425 cod. proc. pen., anch'esso modificato nel medesimo senso.

Anche recentemente è stato, invero, ribadito che «nelle tradizionali dinamiche dell'inazione, le decisioni del giudice [hanno] natura sommaria e interlocutoria, connotando l'archiviazione come un procedimento dalla struttura agile» (sentenza n. 93 del 2024, punto 6.3. del *Considerato in diritto*, laddove si configura quale eccezione l'ipotesi dell'archiviazione motivata dalla particolare tenuità del fatto). Si è, peraltro, osservato che «l'udienza preliminare, in considerazione dell'evoluzione normativa, è ormai divenuta un momento di "giudizio". Infatti, a seguito delle importanti innovazioni introdotte, […] tale udienza ha subito una profonda trasformazione sul piano sia della quantità e qualità di elementi valutativi che vi possono trovare ingresso, sia dei poteri correlativamente attribuiti al giudice, e, infine, per ciò che attiene alla più estesa gamma delle decisioni che lo stesso giudice è chiamato ad adottare. Essa è stata, dunque, ritenuta anche da questa Corte un momento delibativo privo dei "caratteri di sommarietà", che originariamente la caratterizzavano (ordinanza n. 150 del 2024; nello stesso senso sentenza n. 335 del 2002 e ordinanza n. 269 del 2003)» (sentenza n. 187 del 2025, punto 5 del *Considerato in diritto*).

8.3.– Diverso è anche il regime delle impugnazioni, considerato che l'ordinanza di archiviazione, provvedimento privo dei caratteri della decisorietà e della definitività, è impugnabile solo con il reclamo di cui all'art. 410-*bis* cod. proc. pen. e solo per i motivi di nullità di cui all'art. 127, comma 5, cod. proc. pen., ossia in relazione alle violazioni delle regole del contraddittorio stabilite nei commi 1, 3 e 4 del medesimo articolo, e non è, di regola, ricorribile per cassazione.

8.4.– Il differente trattamento ravvisato dal rimettente risulta, pertanto, giustificato dalla disomogeneità delle situazioni raffrontate.

9.– Parimenti non fondata è la censura di violazione dell'art. 24 Cost.

Come chiarito da questa Corte, infatti, l'esigenza di assicurare la difesa tecnica è strettamente funzionale alle esigenze proprie del giudizio, nel quale confluiscono aspetti pubblicistici volti a garantire una equilibrata posizione delle parti in lite (ordinanza n. 405 del 2007), ma «il legislatore, nella sua discrezionalità, può stabilire criteri relativi […] alle concrete modalità di esercizio della difesa tecnica» (ordinanza n. 299 del 2002), nel cui ambito rientra l'istituto del patrocinio a spese dello Stato, la cui funzione è di «rimuovere, in armonia con l'art. 3, secondo comma, Cost., "le difficoltà di ordine economico che possono opporsi […] al concreto esercizio del diritto [di difesa]" […], assicurando l'effettività del diritto ad agire e a difendersi in giudizio, che l'art. 24, secondo comma, Cost. espressamente qualifica come diritto inviolabile» (sentenza n. 228 del 2023, punto 4.1. del *Considerato in diritto*).

9.1.– In linea con questi rilievi, la giurisprudenza di legittimità ha affermato che la mancata previsione del rimborso delle spese all'imputato prosciolto o assolto (attualmente circoscritta ai casi diversi da quelli contemplati dall'art. 1, comma 1015, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023») non contrasta con l'art. 24 Cost., dato che tale norma garantisce a tutti la difesa come diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento, ma assicura soltanto ai non abbienti – in coerenza con i principi di cui agli artt. 2 e 3 Cost. – i mezzi per agire e per difendersi davanti ad ogni giurisdizione» (Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenza 14 novembre 2003-9 gennaio 2004, n. 444, e, nello stesso senso, Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza 25 marzo-4 giugno 1991, n. 6071).

L'obbligo di assistenza tecnica dell'indagato nell'udienza camerale di cui all'art. 409, comma 2, cod. proc. pen. non compromette, quindi, l'effettività del diritto di difesa, poiché rientra nell'ampia discrezionalità del legislatore la scelta sulle modalità con cui dare attuazione a tale principio, che trova, comunque, adeguata salvaguardia, per i non abbienti, nella disciplina del patrocinio a spese dello Stato.

10.– In conclusione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 409 e 410 cod. proc. pen., sollevate in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., non sono fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 409 e 410 del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Verbania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Maria Alessandra SANDULLI, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 27 aprile 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

La versione anonimizzata è conforme, nel testo, all'originale

---

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.