

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 165° - Numero 29

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 17 luglio 2024

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

(Le pronunce della Corte pubblicate in versione anonimizzata sono conformi, nel testo, a quelle originali)

N. 125. Sentenza 18 giugno - 15 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Opere abusive - Concessione in sanatoria - Possibile rilascio anche in assenza della conformità alle norme urbanistiche vigenti al momento di realizzazione dell'intervento edilizio, purché conforme a quelle vigenti al momento della domanda - Violazione dei limiti statuari in materia di urbanistica, nonché dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 4 marzo 2008, n. 1, art. 135, comma 7.
- Costituzione, art. 3; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8. Pag. 1

N. 126. Sentenza 5 giugno - 15 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Corte dei conti - Certificazione dell'attendibilità dei costi dei contratti collettivi - Norme della Provincia autonoma di Trento - Assegnazione, in via temporanea, della funzione al collegio provinciale dei revisori dei conti - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, disciplina degli organi dello Stato, giurisdizione e norme processuali, nonché del principio di leale collaborazione e di equilibrio di bilancio, armonizzazione dei bilanci pubblici e delle competenze riservate alla Corte dei conti - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 4 agosto 2022, n. 10, art. 9, introduttivo dell'art. 60-bis nella legge della Provincia autonoma di Trento 3 aprile 1997, n. 7.
- Costituzione, artt. 81, 97, 100, secondo comma, 117, secondo comma, lettere e), f) e l), 119 e 120. Pag. 5

N. 127. Ordinanza 18 giugno - 15 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Mancato pagamento del pedaggio per l'uso di autostrade - Comunicazione con raccomandata o a mezzo Pec al proprietario del veicolo, con invito al pagamento del dovuto e possibile oblazione - Omessa previsione - Accertamento della presunta violazione - Attribuzione a un dipendente della concessionaria del tratto autostradale interessato, e non a un pubblico ufficiale, del compito di accertare la violazione - Decurtazione dei punti della patente anche per piccole somme - Denunciata violazione del principio eguaglianza, anche in relazione alla proporzionalità, e del diritto di proprietà - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 176, commi 11 e 21.
- Costituzione, artt. 3 e 42, secondo comma. Pag. 11

N. 128. Sentenza 4 giugno - 16 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo - Insussistenza del fatto materiale allegato dal datore di lavoro (nel caso di specie: ricollocabilità del lavoratore) - Possibilità di annullamento, con reintegrazione nel posto di lavoro, rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa il ricollocamento del lavoratore - Omessa previsione - Violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, del diritto al lavoro e della sua tutela - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, art. 3, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, primo e secondo comma, 4, primo comma, 24, primo comma, 35, primo comma, 41, primo e secondo comma e, 117, primo comma; Carta sociale europea, art. 24. Pag. 13



N. 129. Sentenza 4 giugno - 16 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Licenziamento disciplinare - Licenziamento che risulti sproporzionato rispetto all'addebito provato - Tutela indennitaria, introdotta mediante decreto legislativo - Possibilità di annullamento, con reintegrazione nel posto di lavoro - Omessa previsione - Denunciata violazione della dignità della persona per eccedenza della libertà di iniziativa economica privata, dei diritti al lavoro, di difesa, critica, retribuzione, sciopero, della libertà sindacale, nonché dei principi di ragionevolezza e proporzionalità e dei criteri di delega legislativa - Non fondatezza delle questioni.

Lavoro - Licenziamento disciplinare - Licenziamento per fatto per il quale la contrattazione collettiva prevede una sanzione solo conservativa - Tutela indennitaria - Possibilità di annullamento, con reintegrazione nel posto di lavoro - Omessa previsione - Denunciata violazione dell'autonomia collettiva sindacale - Non fondatezza della questione.

– Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, art. 3, comma 2.

– Costituzione, artt. 2, 3, 4, 21, 24, 35, 36, 39, 40, 41 e 76.....

Pag. 26

N. 130. Sentenza 18 giugno - 16 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Turismo - Creazione e riqualificazione di aree attrezzate di sosta temporanea a fini turistici e valorizzazione del turismo all'area aperta - Istituzione, mediante bando ministeriale, di un fondo settoriale a destinazione vincolata - Necessaria adozione del bando mediante intesa in sede di Conferenza unificata - Omessa previsione - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Turismo - Creazione e riqualificazione di aree attrezzate di sosta temporanea a fini turistici e valorizzazione del turismo all'area aperta - Promozione del turismo intermodale per l'abbattimento delle emissioni atmosferiche scaturenti dalle attività turistiche - Finanziamento delle relative azioni mediante riduzione del fondo unico nazionale per il turismo - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento, sussidiarietà verticale, autonomia finanziaria e leale collaborazione, nonché della competenza legislativa residuale in materia di turismo - Inammissibilità della questione.

Turismo - Promozione del turismo intermodale per l'abbattimento delle emissioni atmosferiche scaturenti dalle attività turistiche - Aumento del fondo per il turismo sostenibile - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento, sussidiarietà verticale, autonomia finanziaria e leale collaborazione, nonché della competenza legislativa residuale in materia di turismo - Non fondatezza della questione.

– Decreto-legge 12 settembre 2023, n. 121, convertito, con modificazioni, nella legge 6 novembre 2023, n. 155, art. 1-bis, commi 1, 2, lettera a), 3 e 4, lettera b).

– Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, quarto comma, 118, 119 e 120.....

Pag. 38

N. 131. Sentenza 4 giugno - 16 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

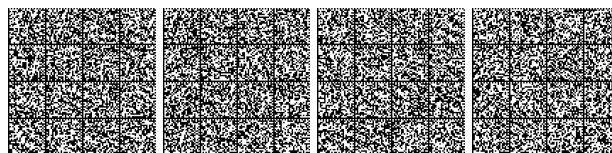
Tributi - Imposta sulle concessioni demaniali marittime - Applicazione alle concessioni rilasciate dalle Autorità di sistema portuale - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di capacità contributiva - Non fondatezza delle questioni.

Tributi - Imposta regionale sulle concessioni demaniali marittime - Norme della Regione Lazio - Applicazione alle concessioni rilasciate dall'Autorità di sistema portuale - Denunciata violazione dei principi fondamentali della correlazione e della continenza dettati dallo Stato nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - Non fondatezza della questione.

– Legge 16 maggio 1970, n. 281, artt. 1 e 2; decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, art. 8; legge della Regione Lazio 29 aprile 2013, n. 2, art. 6 e art. 6, comma 3.

– Costituzione, artt. 3, 53 e 117, terzo comma.....

Pag. 45



N. 132. Sentenza 6 giugno - 16 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità amministrativa e contabile - Azione di responsabilità - Disciplina provvisoria, connessa all'emergenza COVID-19, prorogata fino al 31 dicembre 2024 - Limitazione della responsabilità ai casi di condotte commissive dolose - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, buon andamento della pubblica amministrazione, responsabilità del pubblico dipendente nonché dell'equilibrio di bilancio - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, art. 21, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 28, 81, 97 e 103.

Pag. 52

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 22. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 giugno 2024 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale (SSR) – Norme della Regione Puglia – Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 29 del 2017 – Finalità e competenze dell'Agenzia regionale per la salute e il sociale (A.Re.S.S.) – Previsione che l'A.Re.S.S. opera come ente di supporto tecnico-amministrativo per il Dipartimento Promozione salute e del benessere animale della Regione – Attribuzione all'A.Re.S.S. di competenze in materia di organizzazione dei servizi sanitari riguardanti, in particolare, il reclutamento e la gestione dei rapporti del personale del Servizio sanitario regionale, nonché l'esercizio e l'accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e sociosanitarie – Previsione che la Giunta regionale può attribuire tutte le competenze di cui al comma 2-ter dell'art. 3 della legge regionale n. 29 del 2017, diversamente dall'A.Re.S.S. ed entro un termine stabilito, anche a una delle sei direzioni strategiche.

- Legge della Regione Puglia 9 aprile 2024, n. 16 (“(Modifiche alle leggi regionali 11 aprile 2013, n. 10 (Termine di apertura sedi farmaceutiche per il privato esercizio), 24 luglio 2017, n. 29 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la salute e il sociale - A.Re.S.S.) e disposizioni diverse”), art. 2.

Pag. 69





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 125

Sentenza 18 giugno - 15 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Opere abusive - Concessione in sanatoria - Possibile rilascio anche in assenza della conformità alle norme urbanistiche vigenti al momento di realizzazione dell'intervento edilizio, purché conforme a quelle vigenti al momento della domanda - Violazione dei limiti statutari in materia di urbanistica, nonché dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 4 marzo 2008, n. 1, art. 135, comma 7.
- Costituzione, art. 3; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, 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,

ha pronunciato la seguente

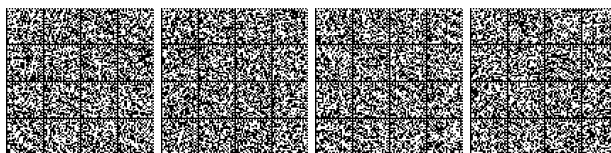
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 4 marzo 2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio), promosso dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, nel procedimento vertente tra F. F. e R. N. e il Comune di Stenico e altri, con ordinanza del 22 novembre 2023, iscritta al n. 13 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di intervento della Provincia autonoma di Trento;
udito nella camera di consiglio del 18 giugno 2024 il Giudice relatore Marco D'Alberti;
deliberato nella camera di consiglio del 18 giugno 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 22 novembre 2023, iscritta al n. 13 del registro ordinanze 2024, il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 4 marzo 2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio), in riferimento all'art. 3 della Costituzione e agli artt. 4 e 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).



La disposizione censurata consente il rilascio della concessione edilizia in sanatoria «quando è regolarmente richiesta e conforme, al momento della presentazione della domanda, alle norme urbanistiche vigenti e non in contrasto con quelle adottate, anche se l'opera per la quale è richiesta è già stata realizzata abusivamente».

2.- Il rimettente descrive la fattispecie oggetto del giudizio *a quo* nei seguenti termini.

2.1.- F. F. e R. N. impugnavano dinanzi al TRGA di Trento un permesso di costruire in sanatoria rilasciato dal Comune di Stenico ai sensi dell'art. 135, comma 7, della legge prov. Trento n. 1 del 2008, denunciando, con i primi due motivi di ricorso, la carenza dell'istruttoria per incompleta rappresentazione dello stato dei luoghi, nonché il mancato rispetto della normativa in materia di distanze.

Con un terzo motivo di ricorso, i ricorrenti contestavano la violazione dell'art. 135 della legge prov. Trento n. 1 del 2008, in quanto il permesso assentito avrebbe sanato un intervento contrastante con gli strumenti urbanistici vigenti sia al momento della realizzazione dell'intervento stesso, sia al momento della presentazione della domanda di sanatoria (artt. 21 e 23 del piano di fabbrica e art. 18.1 del piano urbanistico comunale).

2.2.- Dopo aver rigettato, anche in esito all'esperimento di apposita istruttoria, i primi due motivi di ricorso (sentenza non definitiva del 13 novembre 2023, n. 177), il giudice rimettente ha ritenuto che la cognizione del terzo e ultimo motivo presupponesse l'accertamento incidentale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 7, della legge prov. Trento n. 1 del 2008, per contrasto con il requisito della «doppia conformità» sancito dall'art. 36 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)».

2.2.1.- In punto di rilevanza, l'ordinanza di remissione evidenzia che il permesso di costruire in sanatoria è stato «chiesto e rilasciato» sulla base della disposizione censurata: d'altra parte, secondo il giudice rimettente, non sarebbe controverso, nel caso in esame, che si tratti di opere sanabili solo ai sensi dell'art. 135, comma 7, della legge prov. Trento n. 1 del 2008, «mancando il requisito della c.d. «doppia conformità»». Inoltre, il TRGA sottolinea che, nel terzo motivo di ricorso, i ricorrenti avrebbero contestato proprio «l'applicazione del meccanismo di sanatoria» previsto dalla disposizione censurata.

2.2.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice rimettente richiama la giurisprudenza costituzionale che, pur avendo ricondotto la disciplina del cosiddetto accertamento della conformità urbanistica alla materia del «governo del territorio», ha chiarito che «spetta al legislatore statale la scelta sull'an, sul quando e sul quantum della sanatoria, potendo il legislatore regionale intervenire solo per quanto riguarda l'articolazione e la specificazione di tali disposizioni» (sentenza n. 232 del 2017).

In ragione di ciò, secondo il TRGA, l'art. 135, comma 7, della legge prov. Trento n. 1 del 2008, si porrebbe in contrasto sia con l'art. 3 Cost., «sotto il duplice profilo della violazione del principio di uguaglianza e del principio di ragionevolezza», sia con il «combinato disposto degli articoli 4 e 8 dello Statuto di autonomia della Regione Trentino - Alto Adige/Südtirol, approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670»: lo statuto reg. Trentino-Alto Adige, infatti, subordinerebbe la potestà legislativa primaria in materia di «urbanistica e piani regolatori» al rispetto dei «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», tra cui rientrerebbe anche il requisito della cosiddetta «doppia conformità».

3.- È intervenuta in giudizio la Provincia autonoma di Trento, la quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili e non fondate.

3.1.- La Provincia, innanzitutto, ha eccepito l'inammissibilità della questione per contraddittorietà e difetto di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza.

Quanto al difetto di rilevanza, ad avviso della Provincia autonoma, il giudice rimettente non avrebbe chiarito se le difformità agli strumenti urbanistici contestate dai ricorrenti fossero da riferirsi «al momento attuale o al momento della realizzazione dell'intervento», né se tra questi due diversi momenti sia effettivamente mutata la disciplina urbanistica di riferimento: pertanto, non sarebbe stata dimostrata l'esistenza del «presupposto di fatto che integra la fattispecie» regolata dalla disposizione censurata.

In punto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, è stato invece eccepito che il TRGA rimettente avrebbe richiamato la giurisprudenza costituzionale riguardante interventi legislativi di regioni a statuto ordinario e non già di regioni a statuto speciale.

3.2.- Nel merito, la Provincia evidenzia che la disposizione censurata sarebbe da ricondursi alla propria competenza legislativa primaria in materia di «urbanistica e piani regolatori» (art. 8, numero 5, statuto reg. Trentino-Alto Adige). Tale competenza primaria, secondo l'interveniente, «implica necessariamente la possibilità [...] di prevedere discipline differenziate volte ad adeguare gli istituti dell'ordinamento statale alla realtà del contesto provinciale nel rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» (sono citate le sentenze di questa Corte n. 196 del 2004 e n. 418 del 1995).



In ragione di ciò, attraverso l'art. 135, comma 7, della legge prov. Trento n. 1 del 2008, si sarebbero disciplinate le ipotesi di abusi edilizi caratterizzati da una minore gravità, in quanto contrastanti con la disciplina urbanistica solo al momento della realizzazione dell'opera, assicurando comunque l'efficacia deterrente delle sanzioni pecuniarie (per cui si prevede una maggiorazione del venti per cento).

Ad avviso della Provincia, la disposizione censurata, consentendo la conservazione dell'opera abusiva conforme, «sul presupposto che la stessa non comporta un'alterazione dell'ordinato assetto del territorio risultante dalla pianificazione attuale, non dovrebbe essere vista come un'interpretazione estensiva della disciplina contenuta attualmente nell'articolo 36 del t.u. edilizia fino a farvi rientrare ipotesi nelle quali non sussiste la doppia conformità, bensì come la disciplina di una fattispecie diversa che, coerentemente con i principi del sistema, legittima solo per il futuro (a differenza della concessione in sanatoria che sana ora per allora) e solo con effetti amministrativi, la presenza di opere che, una volta demolite, potrebbero essere ricostruite in modo identico».

D'altra parte, secondo l'interveniente, sarebbe solo la «ben maggiore gravità del problema dell'abusivismo edilizio in altre regioni d'Italia (fino a 50,4 costruzioni abusive ogni 100 autorizzate)» ad aver reso necessario prevedere a livello statale «strumenti di contrasto e prevenzione particolarmente severi», tra i quali l'introduzione del «requisito della doppia conformità e la connessa presunzione assoluta di illegittimità della pianificazione urbanistica sanante». Ma in un contesto, quale quello provinciale, ove l'abusivismo edilizio avrebbe conservato dimensioni «contenute», sarebbe ragionevole e opportuno il «mantenimento di un regime di sanatoria solo amministrativa, in aggiunta al meccanismo della sanatoria basato sul presupposto della doppia conformità urbanistica».

In ragione di tutto ciò, l'art. 135, comma 7, della legge prov. Trento n. 1 del 2008, assicurerebbe il ragionevole contemperamento tra i diversi interessi in gioco, nel rispetto dei principi di idoneità, necessità e proporzionalità.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (r. o. n. 13 del 2024), il TRGA di Trento ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost. e agli artt. 4 e 8 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 7, della legge prov. Trento n. 1 del 2008, là dove prevede che la concessione in sanatoria possa essere rilasciata «quando è regolarmente richiesta e conforme, al momento della presentazione della domanda, alle norme urbanistiche vigenti e non in contrasto con quelle adottate, anche se l'opera per la quale è richiesta è già stata realizzata abusivamente».

Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata, consentendo il rilascio della concessione in sanatoria anche in assenza della conformità alle norme urbanistiche vigenti al momento di realizzazione dell'intervento edilizio (cosiddetta «doppia conformità»), violerebbe l'art. 3 Cost., sotto il duplice profilo della lesione del principio di uguaglianza e del principio di ragionevolezza, e gli artt. 4 e 8 statuto reg. Trentino-Alto Adige, nella parte in cui subordinano l'esercizio della potestà legislativa delle Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di «urbanistica e piani regolatori» al rispetto dei «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», tra cui rientrerebbe il requisito della cosiddetta «doppia conformità» prescritto dall'art. 36 t.u. edilizia.

2.- La difesa provinciale ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, per difetto di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza.

Le eccezioni non sono fondate.

2.1.- Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «la valutazione del giudice *a quo* sulla rilevanza supera il vaglio di ammissibilità allorché «il rimettente illustri in modo non implausibile le ragioni che giustificano l'applicazione della disposizione censurata e determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale» (*ex plurimis*, sentenza n. 105 del 2018)» (sentenza n. 85 del 2020)» (sentenza n. 151 del 2023).

Nel caso in esame, la motivazione del giudice rimettente sulla rilevanza della questione supera ampiamente un simile controllo di non implausibilità.

Come emerge dall'ordinanza di rimessione, infatti, i ricorrenti hanno contestato - nel terzo e ultimo motivo di ricorso - la violazione, da parte del provvedimento impugnato, della disposizione provinciale censurata, lamentando il contrasto tra la concessione in sanatoria e alcune previsioni della disciplina urbanistica comunale. Pertanto, la disposizione in esame, oltre ad aver costituito il presupposto per il rilascio della concessione in sanatoria, è stata oggetto anche di una specifica censura da parte dei ricorrenti, i quali ne hanno contestato l'applicazione da parte dell'amministrazione: il che appare sufficiente a dimostrare la sicura rilevanza della questione di legittimità costituzionale ai fini della definizione del giudizio *a quo*.



2.2.- Quanto all'asserito difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, va evidenziato che - contrariamente a quanto sostenuto dalla Provincia interveniente - l'ordinanza di rimessione ha fatto adeguato riferimento ai principali orientamenti della giurisprudenza costituzionale relativi al requisito della cosiddetta "doppia conformità", richiamando anche quelle pronunce che si sono occupate di legislazioni in sanatoria adottate da regioni a statuto speciale (sentenza n. 232 del 2017).

3.- Nel merito, le questioni sono fondate per violazione degli artt. 4 e 8 statuto reg. Trentino-Alto Adige.

3.1.- Questa Corte ha da tempo ritenuto necessario, ai fini della "regolarizzazione" delle opere realizzate in assenza o in difformità del titolo edilizio, «l'assoluto rispetto delle relative prescrizioni "durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza" (da ultimo, sentenze n. 24 del 2022, n. 77 del 2021, n. 68 del 2018 e n. 232 del 2017), con la conseguenza che risultano sanabili i soli abusi formali (opere realizzate in difetto di, o in difformità dal, titolo edilizio), che non arrecano danno urbanistico-edilizio» (così, da ultimo, sentenza n. 93 del 2023).

In questa prospettiva, si è chiarito che il principio della cosiddetta "doppia conformità", «nel delimitare presupposti e limiti della sanatoria, riveste importanza cruciale nella disciplina edilizia e, in quanto riconducibile alle norme fondamentali di riforma economico-sociale», vincola anche la potestà legislativa di regioni ad autonomia speciale a cui sia riconosciuta, a livello statutario, una competenza primaria in materia urbanistica (sentenza n. 24 del 2022; nello stesso senso, sentenza n. 232 del 2017).

3.2. La Provincia autonoma di Trento è titolare di una competenza legislativa primaria in materia di «urbanistica e piani regolatori» (art. 8, numero 5, statuto reg. Trentino-Alto Adige), la quale deve essere esercitata - ai sensi dell'art. 4 del medesimo statuto - in armonia con «i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e nel rispetto «delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (si veda la sentenza n. 231 del 1993).

3.3.- L'art. 135 della legge prov. Trento n. 1 del 2008 ha introdotto - oltre a una disposizione sull'accertamento di conformità coerente con l'art. 36 t.u. edilizia (art. 135, comma 1) - anche una disciplina che, diversamente da quanto previsto a livello statale, consente di rilasciare concessioni edilizie in sanatoria per opere conformi «al momento della presentazione della domanda, alle norme urbanistiche vigenti e non in contrasto con quelle adottate» (art. 135, comma 7). In sostanza, nel territorio provinciale è stata ammessa - in via generalizzata - la possibilità di regolarizzare, sul piano amministrativo, opere che, al momento della loro realizzazione, si ponevano in contrasto con gli strumenti urbanistici a quel tempo vigenti, dietro pagamento di una sanzione pecuniaria maggiorata del 20 per cento.

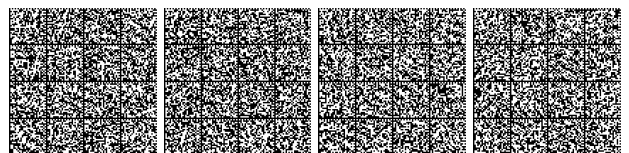
Una simile disciplina, venendo a derogare al requisito della cosiddetta "doppia conformità", si pone in evidente contrasto con una norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, quale è quella contenuta nell'art. 36 t.u. edilizia, che, al comma 1, consente il rilascio della concessione in sanatoria «se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda».

Tale disposizione mira ad assicurare sull'intero territorio nazionale l'uniformità dei requisiti e delle condizioni in base alle quali possono essere ricondotti a legittimità gli abusi edilizi: ciò, a tutela dell'effettività della disciplina urbanistica ed edilizia e, quindi, indipendentemente dalla concreta estensione del fenomeno dell'abusivismo nei singoli contesti territoriali. Pertanto, non può assumere alcun rilievo, ai fini della concreta applicazione del requisito della cosiddetta "doppia conformità", il fatto che, nel territorio provinciale, l'abusivismo edilizio sarebbe di dimensioni «contenute», soprattutto se comparato con altre realtà regionali.

3.4.- Né infine incide sulla questione in esame la sopravvenuta vigenza dell'art. 1 del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica), la cui conversione, peraltro, è ancora pendente. Anche a non voler considerare, infatti, che tale intervento non ha inteso superare il requisito della cosiddetta "doppia conformità", ma ne ha circoscritto l'ambito di applicazione agli abusi edilizi di maggiore gravità, è assorbente il rilievo che il giudice rimettente deduce la violazione di una norma fondamentale della materia che condiziona la disposizione della legge provinciale in esame, rispetto alla quale il d.l. menzionato è sopravvenuto, sicché esso non si applica alla fattispecie sottoposta all'attenzione del rimettente, che quindi non ne deve fare applicazione.

Va ribadito, in ogni caso, che spetta allo Stato - sia in sede di definizione dei principi fondamentali della materia «governo del territorio», sia in sede di adozione delle norme fondamentali di riforma economico-sociale - il compito di stabilire, a tutela dell'effettività della disciplina urbanistica ed edilizia su tutto il territorio nazionale, i casi in cui il requisito della cosiddetta "doppia conformità" debba trovare necessaria applicazione ai fini del rilascio della concessione in sanatoria, nonché i casi in cui possano ammettersi limitazioni alla sua concreta operatività.

Ne consegue che a tale disciplina statale dovranno conformarsi tanto le regioni a statuto ordinario, quanto le regioni a statuto speciale nell'esercizio delle rispettive competenze legislative: il che non avviene in relazione alla disposizione provinciale censurata, la quale deroga in via generalizzata al requisito della cosiddetta "doppia conformità".



Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 135, comma 7, della legge prov. Trento n. 1 del 2008 per contrasto con gli artt. 4 e 8 statuto reg. Trentino-Alto Adige.

4.- Sono assorbite le questioni sollevate in riferimento all'art. 3 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 135, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 4 marzo 2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 giugno 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 luglio 2024

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_240125

N. 126

Sentenza 5 giugno - 15 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Corte dei conti - Certificazione dell'attendibilità dei costi dei contratti collettivi - Norme della Provincia autonoma di Trento - Assegnazione, in via temporanea, della funzione al collegio provinciale dei revisori dei conti - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, disciplina degli organi dello Stato, giurisdizione e norme processuali, nonché del principio di leale collaborazione e di equilibrio di bilancio, armonizzazione dei bilanci pubblici e delle competenze riservate alla Corte dei conti - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 4 agosto 2022, n. 10, art. 9, introduttivo dell'art. 60-bis nella legge della Provincia autonoma di Trento 3 aprile 1997, n. 7.
- Costituzione, artt. 81, 97, 100, secondo comma, 117, secondo comma, lettere e), f) e l), 119 e 120.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, 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,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Provincia autonoma di Trento 4 agosto 2022, n. 10 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2022-2024), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7 ottobre 2022, depositato in cancelleria l'11 ottobre 2022, iscritto al n. 77 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 5 giugno 2024 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sara Valaguzzi per la Provincia autonoma di Trento;

deliberato nella camera di consiglio del 5 giugno 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso iscritto al n. 77 del registro ricorsi 2022, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Provincia autonoma di Trento 4 agosto 2022, n. 10 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2022-2024) in riferimento agli artt. 81, 97, 100 e 117, secondo comma, lettere *e*), *f*) ed *l*), 119 e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 4, 8 e 105 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione all'art. 47 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

1.1.- Ad avviso del rimettente l'art. 9 della legge prov. Trento n. 10 del 2022 violerebbe innanzitutto gli artt. 100 e 117, secondo comma, lettere *e*), *f*) ed *l*), Cost. e l'art. 105 del d.P.R. n. 670 del 1972, in relazione all'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Sostiene il ricorrente che la disposizione impugnata, la quale ha inserito l'art. 60-*bis* nella legge della Provincia di Trento 3 aprile 1997, n. 7 (Revisione dell'ordinamento del personale della Provincia autonoma di Trento), attribuendo a un organismo interno, quale il collegio dei revisori dei conti della Provincia, la competenza a controllare la compatibilità economico-finanziaria dei contratti collettivi provinciali, si porrebbe in contrasto con l'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001, indicato quale norma interposta che, in assenza di una disposizione di attuazione statutaria, troverebbe applicazione anche nei confronti degli enti regionali e provinciali autonomi.

Il contrasto con la norma interposta determinerebbe la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie «armonizzazione dei bilanci pubblici», «organi dello Stato» e «giurisdizione e norme processuali» con riguardo alle attribuzioni della Corte dei conti e in particolare alla funzione di certificazione dell'attendibilità dei costi dei contratti collettivi e di verifica della compatibilità degli stessi con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

1.2.- L'art. 9 della legge prov. Trento n. 10 del 2022 sarebbe costituzionalmente illegittimo anche in riferimento agli artt. 81, 97, 100, 117, secondo comma, lettera *l*), 119 e 120 Cost.

Secondo la difesa statale, la necessità di coordinamento della finanza pubblica riguarda anche le regioni e le province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della finanza pubblica allargata (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 425 del 2004).

Con specifico riguardo alle attribuzioni della Corte dei conti negli ordinamenti ad autonomia speciale, il ricorrente sottolinea come i controlli attribuiti alla magistratura contabile siano finalizzati ad assicurare la sana gestione finanziaria degli enti territoriali, a prevenire squilibri di bilancio e a garantire il rispetto del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento, posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost., anche in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 39 del 2014).



I controlli di natura preventiva attribuiti alla competenza della Corte dei conti (categoria cui si ascriverebbe anche la certificazione dei contratti collettivi) sarebbero, dunque, finalizzati a evitare danni all'equilibrio di bilancio del comparto pubblico, collocandosi su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa operato dalle amministrazioni territoriali. Ciò in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli della Corte dei conti (non soltanto in riferimento all'art. 100 Cost., ma anche agli artt. 81, 119 e 120 Cost.), rispetto a quelli interni spettanti alle autonomie speciali.

L'intestazione al collegio dei revisori dei conti provinciali di prerogative della Corte dei conti determinerebbe la violazione degli artt. 81 e 97 Cost., in particolare con riguardo al principio dell'equilibrio di bilancio delle amministrazioni pubbliche, anche «in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea»; dell'art. 100 Cost., che assegna alla Corte dei conti il «controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria»; degli artt. 117, secondo comma, lettera l), 119 e 120, Cost., allorché prevedono l'esclusiva competenza legislativa statale in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici» e di «ordinamento civile», e il rispetto dell'equilibrio dei bilanci degli enti territoriali.

1.3.- Sotto ulteriore concorrente profilo, l'art. 9 della legge prov. Trento n. 10 del 2022 sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione dei principi di tutela dell'equilibrio e della sana gestione del bilancio di cui agli artt. 81, 97 e 117 Cost. e degli artt. 4 e 8 statuto speciale, in relazione all'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001.

La disposizione provinciale impugnata contrasterebbe, infatti, con la riserva di controlli riconosciuta da norme costituzionali e leggi statali interposte alla Corte dei conti allorché attribuisce esclusivamente a un organismo interno la competenza a controllare la compatibilità economico-finanziaria dei contratti collettivi, precludendo alla predetta Corte l'esercizio delle proprie prerogative al riguardo.

Del resto, ad avviso dell'Avvocatura generale, l'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001 espanderebbe direttamente la propria efficacia anche nei confronti dell'ordinamento provinciale senza necessità di norme di attuazione, in quanto riconducibile ai principi fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica che l'ordinamento provinciale sarebbe tenuto a rispettare ai sensi dell'art. 117 Cost. e degli artt. 4 e 8 dello statuto speciale.

2.- Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque non fondato.

2.1.- La difesa della Provincia autonoma di Trento eccepisce innanzitutto l'inammissibilità del ricorso per assenza di motivazioni proprie e dirette del Governo che esplicitino le ragioni per cui l'organo politico abbia ravvisato le questioni di legittimità costituzionale prospettate.

Il Governo si sarebbe difatti limitato ad allegare alla delibera di impugnazione le doglianze espresse dalla sezione di controllo della Corte dei conti senza esprimere la «valutazione politica» al riguardo e senza indicare i parametri costituzionali asseritamente violati. I motivi del ricorso sarebbero difatti espressi in una relazione della sezione di controllo della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige - a cui l'atto del Governo rinvia - e non in una previa e conforme delibera del Consiglio dei ministri, come prescritto dall'art. 2, comma 3, lettera d), della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Tale evenienza determinerebbe l'inammissibilità del ricorso.

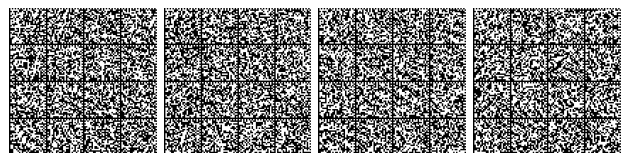
Sostiene la difesa provinciale che la regola della corrispondenza tra il contenuto delle doglianze espresso nella delibera del Consiglio dei ministri che decide sull'impugnazione e i motivi di ricorso troverebbe la sua *ratio* nella necessità di mantenere il contenzioso, che riguarda gli organi dello Stato, all'interno della dinamica istituzionale tra soggetti costituzionali, trattandosi di contenzioso di «natura politica».

La Provincia autonoma eccepisce, altresì, l'inammissibilità del ricorso per insufficiente motivazione delle censure, eterogenee e non circostanziate, nelle quali all'evocazione di numerosi parametri costituzionali non farebbero riscontro altrettante argomentazioni tese a chiarire in modo adeguato, o comunque sufficiente, i differenti profili di violazione.

Il ricorso sarebbe inammissibile, infine, perché, a parere della Provincia autonoma, il ricorrente non avrebbe correttamente ricostruito il quadro normativo.

Sostiene la Provincia che l'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001 si riferirebbe esclusivamente alla contrattazione collettiva nazionale, che include organismi non presenti a livello provinciale (quali i comitati di settore), e che, fra le amministrazioni elencate dall'art. 41 del medesimo decreto legislativo, cui l'art. 47 si riferisce, non rientrerebbero le province autonome.

Tale errata ricostruzione della fattispecie normativa minerebbe l'intero impianto argomentativo delle censure determinandone l'inammissibilità (sono citate le sentenze di questa Corte n. 2 del 2018, n. 69 del 2016 e n. 153 del 2015).



2.2.- Il ricorso sarebbe comunque non fondato nel merito.

Quanto all'asserita violazione degli artt. 100 e 117, secondo comma, lettere *e*), *f*) ed *l*), Cost., dell'art. 105 statuto speciale, in relazione all'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001, quale disposizione statale interposta, la difesa provinciale precisa che se, da un lato, la disposizione impugnata non inciderebbe affatto sulle funzioni della Corte dei conti, ma, anzi, ne presupporrebbe le prerogative legali, integrandone l'azione con riferimento alla contrattazione collettiva provinciale, dall'altro, le norme di attuazione statutaria sarebbero comunque idonee a introdurre speciali misure organizzative, come previsto dall'art. 8, numero 1), dello statuto speciale, il quale attribuisce alla competenza legislativa primaria della Provincia autonoma la materia «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto», all'interno della quale rientrerebbe la contrattazione collettiva provinciale.

Non sarebbero quindi violati, ad avviso della Provincia, gli artt. 100, con riguardo alle attribuzioni della Corte dei conti, e 117, secondo comma, lettere *f*) ed *l*), Cost., con riguardo alla competenza legislativa esclusiva statale, rispettivamente, nelle materie «organi dello Stato» e «giurisdizione e norme processuali», perché tali materie non sarebbero oggetto dell'intervento legislativo provinciale, né da quest'ultimo sarebbero state incise.

Non sarebbero violati neppure l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., con riguardo alla competenza legislativa esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», né gli artt. 119 e 120 Cost. - rispetto ai quali, come già detto, il ricorrente non avrebbe argomentato le censure - in quanto la determinazione degli stanziamenti per la contrattazione collettiva provinciale sarebbe effettuata dalla Provincia autonoma di Trento nel rispetto di quanto previsto nei documenti di programmazione e di bilancio statali e della particolare autonomia finanziaria riconosciuta alla Provincia stessa ai sensi degli artt. 119 Cost. e 79 dello statuto speciale.

La violazione dell'art. 105 dello statuto di autonomia lamentata dal ricorrente, inoltre, sarebbe basata sulla presunta diretta applicabilità alla Provincia autonoma dell'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001 e sull'assenza di una regolamentazione provinciale specificamente applicabile ai controlli sulla contrattazione collettiva provinciale. Ad avviso della difesa provinciale, vi sarebbe invece un sistema consolidato di regole, idoneo a garantire il controllo affidato al collegio dei revisori dei conti sui contratti collettivi provinciali, il quale opererebbe in raccordo con il sindacato della Corte dei conti.

Quanto all'asserita violazione degli artt. 81, 97 e 117 Cost., con riguardo ai principi di tutela dell'equilibrio e della sana gestione del bilancio e del coordinamento della finanza pubblica, osserva la Provincia autonoma che la disciplina transitoria non metterebbe a rischio il principio di equilibrio di bilancio e neppure la sostenibilità del debito pubblico, dato che le spese inerenti alla contrattazione collettiva provinciale sarebbero state adottate nel rispetto dei parametri macroeconomici dello Stato.

Pertanto, il ricorso sarebbe basato su una erronea interpretazione dell'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001 e ciò porrebbe la prospettazione dell'Avvocatura generale in palese contrasto con quanto stabilito dalla giurisprudenza costituzionale (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 171 del 2005), che ha affermato che i procedimenti di controllo contabile devono essere svolti in modo compatibile con l'ordinamento provinciale senza che possano essere invocati eventuali vincoli derivanti da norme fondamentali di riforma economico-sociale.

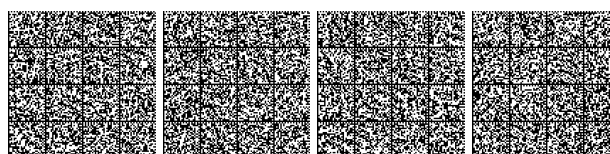
2.3.- Con memoria depositata in data 17 ottobre 2023 la Provincia autonoma di Trento ha chiesto che sia dichiarata l'inammissibilità del ricorso per mutamento del quadro normativo vigente.

Evidenzia la difesa provinciale che, nelle more del presente giudizio, sono stati adottati il decreto legislativo 31 luglio 2023, n. 113 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controlli della Corte dei conti) e l'art. 11, comma 16, della legge della Provincia autonoma di Trento 8 agosto 2023, n. 9 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2023-2025), il quale ha inserito all'art. 60-*bis* della legge prov. Trento n. 7 del 1997 il comma 1-*bis*, secondo cui: «1-*bis*. Questo articolo è abrogato a decorrere dalla data di entrata in vigore della norma di attuazione di cui al comma 1».

Dunque, la normativa impugnata avrebbe perso la sua attualità ed efficacia e il ricorso sarebbe inammissibile per carenza di interesse.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso iscritto al n. 77 del registro ricorsi 2022, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge prov. Trento n. 10 del 2022, in riferimento agli artt. 81, 97, 100 e 117, secondo comma, lettere *e*), *f*) ed *l*), 119 e 120 Cost., nonché agli artt. 4, 8 e 105 del d.P.R. n. 670 del 1972, in relazione all'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001.



La disposizione impugnata prevede: «1. Dopo l'articolo 60 della legge sul personale della Provincia 1997 è inserito il seguente: "Art. 60-bis Disposizioni relative alla certificazione della contrattazione collettiva provinciale". 1. La Provincia promuove l'approvazione di una specifica norma di attuazione statutaria al fine di introdurre in ambito provinciale una disciplina relativa alla verifica da parte della Corte dei conti dell'attendibilità della quantificazione dei costi della contrattazione collettiva provinciale e della relativa compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio prevista per lo Stato dall'articolo 47 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Fino all'entrata in vigore della norma di attuazione tale verifica è assicurata esclusivamente dalla Provincia nell'esercizio delle funzioni di coordinamento della finanza pubblica alla stessa attribuite dall'articolo 79 dello Statuto di autonomia, attraverso il collegio dei revisori dei conti della Provincia, previsto dall'articolo 6, comma 3-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), e istituito dall'articolo 78-bis 4 della legge provinciale di contabilità 1979; il collegio dei revisori dei conti effettua la verifica sulla base di una relazione tecnica circa la quantificazione degli oneri predisposta da APRAN."».

1.1.- Sostiene il ricorrente che l'art. 9 della legge prov. Trento n. 10 del 2022 violerebbe innanzitutto gli artt. 100 e 117, secondo comma, lettere e), f) ed l), Cost. e l'art. 105 del d.P.R. n. 670 del 1972, in relazione all'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001. La disposizione impugnata, attribuendo a un organismo interno la competenza a controllare la compatibilità economico-finanziaria dei contratti collettivi provinciali, si porrebbe in contrasto con l'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001, indicato quale norma interposta.

Detto contrasto determinerebbe la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie «armonizzazione dei bilanci pubblici», «organi dello Stato» e «giurisdizione e norme processuali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e), f) ed l), Cost., con riguardo alle attribuzioni della Corte dei conti e in particolare alla funzione di certificazione dell'attendibilità dei costi dei contratti collettivi e di verifica della compatibilità degli stessi con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

1.2.- L'art. 9 della legge prov. Trento n. 10 del 2022 sarebbe costituzionalmente illegittimo anche in riferimento agli artt. 81, 97, 100, 117, secondo comma, lettera l), 119 e 120 Cost.

Asserisce il ricorrente che l'intestazione al collegio dei revisori dei conti della Provincia autonoma di Trento di prerogative della Corte dei conti determinerebbe la violazione degli artt. 81 e 97 Cost., in particolare con riguardo al principio dell'equilibrio di bilancio delle amministrazioni pubbliche, anche «in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea»; dell'art. 100 Cost. che assegna alla Corte dei conti il «controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria», nonché degli artt. 117, secondo comma, lettere e) ed l), 119 e 120 Cost.

1.3.- Sotto ulteriore concorrente profilo la disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione dei principi di tutela dell'equilibrio e della sana gestione del bilancio di cui agli artt. 81, 97 e 117 Cost. e degli artt. 4 e 8 dello statuto speciale, in relazione all'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001.

L'impugnato art. 9, nell'attribuire esclusivamente a un organismo interno la competenza a controllare la compatibilità economico-finanziaria dei contratti collettivi, precludendo alla magistratura contabile l'esercizio delle proprie prerogative, si porrebbe in contrasto con la riserva in materia di controllo riconosciuta da norme costituzionali e leggi statali interposte alla Corte dei conti.

Sostiene il ricorrente che l'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001 sarebbe direttamente efficace anche nei confronti dell'ordinamento provinciale senza necessità di norme di attuazione, in quanto riconducibile ai principi fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, che l'ordinamento provinciale sarebbe tenuto a rispettare ai sensi degli artt. 4 e 8 dello statuto speciale.

2.- Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento eccependo l'inammissibilità del ricorso per plurimi motivi, lo scrutinio dei quali è preliminare rispetto all'esame del merito.

In via pregiudiziale occorre esaminare il primo e più radicale motivo di inammissibilità del ricorso, concernente l'assenza di una motivata deliberazione del Consiglio dei ministri.

La prima delibera del Consiglio dei ministri del 28 settembre 2022 non indica né l'articolo della legge provinciale oggetto di impugnativa, né i parametri costituzionali violati, né i motivi del ricorso. Neppure la successiva delibera integrativa del 5 ottobre 2022, indica i parametri costituzionali, né argomentazioni idonee a giustificare l'impugnazione dell'art. 9 della legge prov. Trento n. 10 del 2022. Entrambe le delibere del Consiglio dei ministri si limitano difatti a rinviare, rispettivamente, alle note del 16 settembre e del 5 ottobre 2022 del Presidente della sezione di controllo della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige.

3.- L'eccezione è fondata.

Questa Corte ha affermato che, collocandosi in un quadro connotato dal carattere tassativo delle competenze di ordine costituzionale, la deliberazione del Consiglio dei ministri, da adottare in previsione del ricorso di legittimità costituzionale nei confronti di leggi regionali o provinciali, ha il suo fondamento in un'esigenza, non di natura formale, ma sostanziale, connessa all'importanza dell'atto di impugnativa della legge e alla gravità dei suoi possibili effetti di natura costituzionale (sentenza n. 15 del 2015).



Trattandosi di una decisione dell'organo costituzionale investito della direzione della politica nazionale, al quale spetta, in rappresentanza dell'unità dell'ordinamento statale, il potere di sollecitare la reintegrazione dell'ordine costituzionale che si assume leso da una legge regionale o provinciale, la deliberazione del Consiglio dei ministri comporta una scelta di politica istituzionale diretta a prefigurare, quantomeno nelle sue linee essenziali, la violazione ipotizzata, al fine di delimitare con sufficiente chiarezza l'oggetto della questione che si intende promuovere e che verrà definita nei suoi termini di legge nel successivo ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, attraverso l'indicazione delle disposizioni legislative sospettate di illegittimità costituzionale e delle disposizioni costituzionali che si assumono violate (in tal senso, sentenze n. 223 e n. 163 del 2023 e precedenti ivi richiamati).

Nei giudizi in via principale deve dunque sussistere una «piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione» (sentenza n. 223 del 2023), e pertanto «l'omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all'impugnazione dell'organo politico, comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso» (sentenze n. 163 del 2023, n. 128 del 2018 e n. 239 del 2016).

Nella fattispecie, la delibera del Consiglio dei ministri non contiene traccia dei parametri costituzionali e delle motivazioni a sostegno dell'asserita illegittimità costituzionale delle disposizioni della Provincia autonoma da proporre a questa Corte, limitandosi a un mero e acritico rinvio per relationem alle predette note della Corte dei conti e ciò, alla luce della giurisprudenza costituzionale richiamata, rende il ricorso inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Provincia autonoma di Trento 4 agosto 2022, n. 10 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2022-2024), promosse, in riferimento agli artt. 81, 97, 100, 117, secondo comma, lettera l), 119 e 120 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge prov. Trento n. 10 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 81, 97 e 117 Cost. e agli artt. 4 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione all'art. 47 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge prov. Trento n. 10 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 100 e 117, secondo comma, lettere e), f) ed l), Cost., e all'art. 105 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, in relazione all'art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 luglio 2024

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA



N. 127

Ordinanza 18 giugno - 15 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Mancato pagamento del pedaggio per l'uso di autostrade - Comunicazione con raccomandata o a mezzo Pec al proprietario del veicolo, con invito al pagamento del dovuto e possibile oblazione - Omessa previsione - Accertamento della presunta violazione - Attribuzione a un dipendente della concessionaria del tratto autostradale interessato, e non a un pubblico ufficiale, del compito di accertare la violazione - Decurtazione dei punti della patente anche per piccole somme - Denunciata violazione del principio eguaglianza, anche in relazione alla proporzionalità, e del diritto di proprietà - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 176, commi 11 e 21.
- Costituzione, artt. 3 e 42, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, 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,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 176, commi 11 e 21, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso dal Giudice di pace di Nola, sezione prima, nel procedimento vertente tra Miranda Angelo srl e la Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Napoli, con ordinanza del 17 febbraio 2023, iscritta al n. 30 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2024.

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

udito nella camera di consiglio del 18 giugno 2024 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

deliberato nella camera di consiglio del 18 giugno 2024.

Ritenuto che, con ordinanza del 17 febbraio 2023 (reg. ord. n. 30 del 2024), il Giudice di pace di Nola, sezione prima, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 42, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 176, commi 11 e 21, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada);

che il rimettente riferisce di dover giudicare sul ricorso in opposizione proposto da Miranda Angelo srl avverso il verbale emesso per la violazione delle dette disposizioni del d.lgs. n. 285 del 1992;

che, secondo il Giudice di pace di Nola, le norme testé menzionate - nel non prevedere la comunicazione con raccomandata o a mezzo PEC alla impresa proprietaria del veicolo del «mancato pagamento con l'invito al pagamento né la comunicazione del rapporto di mancato pedaggio con l'importo non versato» - precluderebbero «la possibilità di obblare la sanzione amministrativa nei 5 giorni successivi con lo sconto del 30%»;

che, inoltre, ad avviso del giudice *a quo*, l'accertamento della presunta violazione sarebbe stato effettuato «da un dipendente della concessionaria del tratto autostradale con un evidente interesse e non da un pubblico ufficiale»;



che, infine, secondo il rimettente, «la sanzione pecuniaria con la decurtazione dei punti sulla patente è sproporzionata rispetto ad un mancato pagamento di una piccola somma»;

che, accanto all'ipotizzato contrasto con l'art. 3 Cost., si assume che le disposizioni censurate violino anche l'art. 42, secondo comma, Cost.;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per la inammissibilità e la non fondatezza delle questioni sollevate;

che, secondo la difesa dello Stato, le dette questioni sono da ritenersi manifestamente inammissibili, in quanto il giudice *a quo* ha omissso di descrivere la fattispecie sottoposta al suo esame e di motivare sia sulla rilevanza che sulla non manifesta infondatezza delle stesse;

che, ad avviso della difesa erariale, le questioni dovrebbero ritenersi inammissibili anche sotto altri profili, in quanto il rimettente avrebbe «omesso qualsiasi tentativo di un'interpretazione conforme alla Costituzione» delle disposizioni censurate e, con riferimento alla previsione della sanzione accessoria della decurtazione dei punti della patente, non avrebbe considerato che detta previsione «non è contenuta nella norma censurata (né nel comma 11 né nel comma 21) ma nella tabella allegata all'art. 126-bis del codice della strada»;

che, inoltre, sempre sotto il profilo dell'inammissibilità delle questioni, l'Avvocatura generale dello Stato rappresenta come il giudice *a quo* «nel richiedere alla Corte un intervento che modifichi il trattamento sanzionatorio accessorio dell'illecito amministrativo di cui all'art. 176, comma 21, D.lgs. 285/1992, non ha chiarito neppure se si invochi l'eliminazione *tout court* della sanzione accessoria o soltanto l'automatismo della sua applicazione»;

che la difesa statale sostiene, in subordine, come i prospettati dubbi di costituzionalità siano, comunque, privi di ogni fondamento.

Considerato che il Giudice di pace di Nola, sezione prima, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 42, secondo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 176, commi 11 e 21, del d.lgs. n. 285 del 1992;

che la difesa dello Stato ha eccepito la manifesta inammissibilità delle questioni sollevate, ritenendo che l'ordinanza di rimessione non contiene «un'adeguata descrizione dei fatti oggetto del giudizio *a quo* e neanche illustra le circostanze in fatto per le quali sarebbe stata comminata la sanzione pecuniaria principale e, in aggiunta, quella accessoria della decurtazione dei punti della patente»;

che l'eccezione è fondata;

che, invero, l'ordinanza di rimessione non contiene alcuna descrizione dei fatti oggetto del giudizio *a quo* e delle circostanze in presenza delle quali sarebbero state comminate le sanzioni;

che, per costante giurisprudenza costituzionale, l'omessa o insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* - non emendabile mediante la diretta lettura degli atti, preclusa dal principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione (*ex plurimis*, ordinanze n. 64 del 2019 e n. 185 del 2013) - determina la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, in quanto impedisce di verificare la sua effettiva rilevanza (da ultimo, *ex plurimis*, ordinanze n. 108 del 2020, n. 203 del 2019, n. 191 e n. 64 del 2018, n. 210 del 2017);

che, peraltro, l'ordinanza di rimessione è carente, come pure eccepito dalla difesa erariale, anche sotto il profilo delle argomentazioni addotte dal rimettente a sostegno della dedotta violazione degli artt. 3 e 42, secondo comma, Cost.;

che la giurisprudenza di questa Corte richiede, in ordine alla non manifesta infondatezza, che i parametri siano evocati in maniera non apodittica e generica e che siano specificati i motivi per cui si ritenga verificata la violazione delle norme costituzionali, a pena di manifesta inammissibilità delle questioni proposte (*ex multis*, ordinanze n. 159 del 2021 e n. 261 del 2012);

che tali omissioni compromettono irrimediabilmente l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento delle censure sollevate, ciò che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, ne preclude lo scrutinio, incidendo sull'ammissibilità delle questioni;

che i richiamati profili assorbono ogni ulteriore ragione di inammissibilità.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 11, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 176, commi 11 e 21, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 42, secondo comma, della Costituzione, dal Giudice di pace di Nola, sezione prima, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 giugno 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*Giulio PROSPERETTI, *Redattore*Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 luglio 2024

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_240127

N. 128

Sentenza 4 giugno - 16 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo - Insussistenza del fatto materiale allegato dal datore di lavoro (nel caso di specie: ricollocabilità del lavoratore) - Possibilità di annullamento, con reintegrazione nel posto di lavoro, rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa il ricollocamento del lavoratore - Omessa previsione - Violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, del diritto al lavoro e della sua tutela - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, art. 3, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, primo e secondo comma, 4, primo comma, 24, primo comma, 35, primo comma, 41, primo e secondo comma e, 117, primo comma; Carta sociale europea, art. 24.

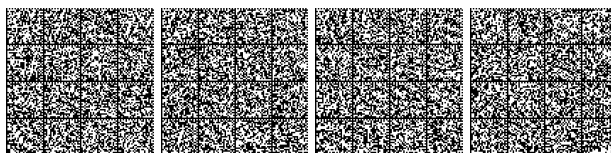
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, 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,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), promosso dal Tribunale ordinario di Ravenna, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra H. S. e GI GROUP spa, con ordinanza del 27 settembre 2023, iscritta al n. 140 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti l'atto di costituzione di H. S., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2024 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l'avvocato Davide Baiocchi per H. S. e, nonché l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 4 giugno 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 27 settembre 2023 (reg. ord. n. 140 del 2023), il Tribunale ordinario di Ravenna, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, primo e secondo comma, 4, primo comma, 24, primo comma, 35, primo comma, 41, primo e secondo comma, 76 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 9 febbraio 1999, n. 30, aventi ad oggetto la disciplina del licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo, prevista dall'art. 3, commi 1 e 2, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183).

1.1.- Il giudice *a quo* è chiamato a decidere dell'impugnazione del licenziamento per giustificato motivo oggettivo intimato, in data 11 novembre 2021, da un'impresa di somministrazione di lavoro, a un dipendente assunto a tempo indeterminato dal 1° dicembre 2018, con la qualifica di operaio specializzato.

1.2.- In punto di fatto, il ricorrente deduceva di aver svolto un paio di incarichi (o missioni) per la durata complessiva di meno di due anni, e che, cessato l'ultimo di essi, il datore di lavoro - in asserita assenza di ulteriori prospettive di reimpiego - aveva attivato, in data 18 luglio 2020, la procedura di messa in disponibilità per mancanza di occasioni di lavoro (MOL), di cui all'art. 25 del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) per la categoria delle Agenzie di somministrazione di lavoro del 15 ottobre 2019, all'esito del cui infruttuoso esperimento gli aveva comunicato la risoluzione del rapporto di lavoro per giustificato motivo oggettivo.

Pacifica la presenza dei requisiti dimensionali delle imprese sopra-soglia (ex art. 9 del d.lgs. n. 23 del 2015), il dipendente contestava che si fosse determinata una situazione di assenza di offerte disponibili per posizioni richiedenti la sua professionalità, in quanto le stesse erano state in realtà destinate ad altri lavoratori, e chiedeva in via principale - ai sensi del comma 2 dell'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015 - la reintegra nel posto di lavoro, oltre al pagamento di una indennità risarcitoria, commisurata all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto dal giorno del licenziamento all'effettiva reintegra, e, in subordine, la liquidazione dell'indennizzo di cui al comma 1 della medesima disposizione.

1.3.- Il datore di lavoro resisteva in giudizio sostenendo di aver inutilmente segnalato il ricorrente, per alcuni mesi, a potenziali clienti senza ricevere alcun riscontro positivo.

1.4.- Il rimettente premette che, a seguito di acquisizione documentale disposta nel corso del giudizio, era emersa la presenza di una notevole mole di contratti di somministrazione (una cinquantina in totale), mai offerti al ricorrente e rispetto ai quali il suo nominativo non risultava tra quelli proposti alle imprese terze utilizzatrici, benché si trattasse di incarichi compatibili con la sua professionalità e rientranti come sede di lavoro nell'ambito della provincia di residenza dello stesso.

1.5.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che, poiché a fronte di plurime offerte di potenziale e concreto interesse per il ricorrente (poi effettivamente trasformate in contratti di somministrazione, alcuni anche a tempo indeterminato, con altri lavoratori) mai ne fu tentato il collocamento, senza alcuna reale ragione giustificatrice, sussisteva un evidente fumus di fondatezza della domanda e che la presenza di oltre cinquanta contratti di somministrazione relativi alla professionalità del ricorrente, stipulati con aziende del territorio realmente interessate ad utilizzare un lavoratore, senza che ad alcuna di esse venisse proposto il suo nominativo, risultava una situazione potenzialmente idonea a configurare l'«insussistenza del fatto» posto a giustificazione del licenziamento, dimostrata direttamente in giudizio.



1.6.- Dovendo fare applicazione dell'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015, nell'insussistenza dei motivi fondanti il licenziamento intimato per giustificato motivo oggettivo - ossia determinato da «ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa» ex art. 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali) - il Tribunale di Ravenna dubita della legittimità costituzionale della suddetta disposizione nella parte in cui esclude la tutela reintegratoria nell'ipotesi in cui il giudice accerti l'insussistenza del fatto.

1.7.- In via preliminare, il rimettente dà atto dell'impossibilità di procedere a una interpretazione adeguatrice del dettato normativo, la cui chiara formulazione è nel senso di escludere la reintegra in caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, pur gravemente ingiustificato, quale tratto maggiormente "qualificante" della riforma dei licenziamenti del 2015.

1.8.- Sebbene l'assenza di tutela reintegratoria in caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo sia riconducibile alla sua mancata previsione nel comma 1 dell'art. 3, del d.lgs. n. 23 del 2015, laddove il comma 2 la prevede solo per i licenziamenti per giusta causa e giustificato motivo soggettivo, il rimettente censura entrambi i commi, sul presupposto che il vulnus costituzionale deriverebbe dal combinato operare delle due disposizioni (una che prevede la sola tutela indennitaria; l'altra che limita la tutela reintegratoria ai soli casi di licenziamento disciplinare).

1.9.- Il giudice *a quo* formula, pertanto, plurime censure di illegittimità costituzionale, ritenendole non manifestamente infondate.

1.9.1.- Innanzi tutto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015, unitariamente inteso, con riferimento sia all'art. 3, primo comma, che all'art. 24, primo comma, Cost., nella parte in cui non prevede la reintegrazione nel posto di lavoro e le conseguenze risarcitorie previste dal comma 2 dell'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015 in tema di licenziamento disciplinare, anche nell'ipotesi in cui il giudice accerti che il licenziamento per giustificato motivo oggettivo sia fondato su un fatto insussistente.

La distinzione di disciplina tra il caso del licenziamento per motivo soggettivo e per motivo oggettivo, in relazione all'ipotesi in cui per entrambi il giudice ne accerti la giustificazione su fatti insussistenti, appare ingiustamente discriminatoria in quanto l'accertata insussistenza di uno degli elementi che ne compongono il fatto costitutivo li renderebbe due fenomeni identici o, se non altro, assolutamente omogenei.

Ferma la discrezionalità del legislatore nella graduazione delle tutele, una volta fissata la gerarchia dei vizi, il legislatore sarebbe comunque vincolato al rispetto dei principi di ragionevolezza e uguaglianza, che trovano fondamento nell'art. 3, primo comma, Cost., sicché, a una pari gravità del vizio, come nel caso in cui si accerti che il fatto (soggettivo o oggettivo) posto alla base del recesso non esiste, dovrebbe necessariamente corrispondere un uguale trattamento sanzionatorio.

Come già ritenuto quanto alla scelta effettuata dalla legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), di rendere discrezionale la reintegra da parte del giudice in caso di motivo economico, permanendo l'obbligo solo per i licenziamenti disciplinari, opzione sanzionata con l'abrogazione di questa mera facoltà ad opera della sentenza di questa Corte n. 59 del 2021 - prosegue il rimettente - anche la preclusione della reintegra operata dalla riforma del 2015, in caso di insussistenza del fatto posto a fondamento del giustificato motivo oggettivo, si porrebbe in diretto contrasto con il principio di necessaria giustificazione del recesso del datore di lavoro, enucleato sulla base degli artt. 4 e 35 Cost., rimettendo la radicale esclusione del rimedio restitutorio del rapporto di lavoro alla qualificazione (come disciplinare o giustificato motivo oggettivo) data dal datore di lavoro ad un licenziamento fondato su fatti a livello fenomenologico in entrambi i casi pari al nulla.

La violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., oltre che sotto il profilo della disuguaglianza ingiustificata di trattamento tra il motivo soggettivo e il motivo oggettivo, in presenza degli stessi presupposti di vizio, conseguirebbe anche all'irrazionalità e irragionevolezza di una disciplina che fa dipendere le conseguenze sanzionatorie e di tutela per un fatto illegittimo e illecito dalla mera qualificazione giuridica utilizzata da una delle due parti del rapporto, concedendo al datore di lavoro la possibilità di impedire la reintegrazione (altrimenti dovuta) semplicemente qualificando, in un certo modo piuttosto che in un altro, un motivo di licenziamento inesistente, e senza, al contrario, dare rilievo alla realtà quale risultante dagli accertamenti processuali compiuti dal giudice da cui dovrebbe derivare la determinazione della tutela spettante.

La previsione di un diverso trattamento sanzionatorio per due ipotesi di licenziamento analogamente fondate su di un presupposto inesistente, violerebbe, poi, il diritto del lavoratore ad agire in giudizio per fare valere i propri diritti, tutelato dall'art. 24, primo comma, Cost., in quanto al lavoratore verrebbe preclusa una tutela che gli spetterebbe sulla base della insindacabile qualificazione formale data al recesso dal datore di lavoro.

1.9.2.- Il giudice *a quo* ritiene, poi, non manifestamente infondato il contrasto dell'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015 con gli artt. 1, 2, 3, primo e secondo comma, 4, primo comma, 35, primo comma, 41, primo e secondo comma, Cost., nella parte in cui, con l'esclusione della reintegra nell'ipotesi di un vizio talmente grave (quale l'insussistenza del fatto per mancato *repêchage*), che ridonda nell'inesistenza del motivo di licenziamento, avrebbe operato un errato bilanciamento dei valori costituzionali in tema di lavoro e impresa, in violazione del principio di uguaglianza, formale e sostanziale.



Pur consapevole della consolidata giurisprudenza di questa Corte che nega alla reintegra una copertura costituzionale, il rimettente individua un profilo di illegittimità costituzionale, a suo dire non ancora esplorato, all'esito del confronto del quadro complessivo e sinergico dei rimedi (indennizzo monetario e reintegra) spettanti al lavoratore, come delineato dal d.lgs. n. 23 del 2015, con i principi personalistico e lavoristico, che, nell'ipotesi di imprese di maggiori dimensioni e in relazione a vizi gravi dell'atto risolutorio, farebbero dubitare della sufficiente dissuasività di un trattamento risarcitorio ingiustificatamente meno favorevole per il lavoratore illegittimamente licenziato.

Il Tribunale di Ravenna richiama quell'evoluzione giuridica che, in attuazione dei principi costituzionali, ha portato all'emersione di nuove tutele, quale quella del risarcimento del danno non patrimoniale, e che imporrebbe una diversa lettura della discrezionalità del legislatore nella scelta dei tempi e dei modi d'attuazione della tutela dei lavoratori dai licenziamenti illegittimi; in particolare, nell'individuazione del danno che consegue ordinariamente ad un licenziamento illegittimo, non si potrebbe più prescindere dal riferimento alla persona-lavoratore (come evidenziato da questa Corte nella sentenza n. 194 del 2018), e quindi dalla considerazione di tutte le voci del danno patrimoniale, previdenziale, non patrimoniale, in ogni sua componente.

L'indennizzo prefissato con la riforma del 2015 sarebbe insufficiente a compensare il lavoratore, e a dissuadere il datore di lavoro, sia quanto al danno economico, tenuto conto delle difficoltà di reperire un nuovo lavoro in determinati contesti territoriali e della variabile degli anni che separano il singolo lavoratore dal pensionamento, sia quanto alle altre voci di danno, quali il danno previdenziale e quello alla professionalità.

A giudizio del rimettente non sussisterebbero neanche interessi contrapposti a quelli del lavoratore, che trovando espressione nella libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.), sarebbero meritevoli di temperamento perché, in presenza del più grave vizio sostanziale possibile, quale l'inesistenza del fatto, risulterebbe squilibrato favorire, sul piano risarcitorio un datore di lavoro, che ponga in essere un licenziamento del tutto privo di motivo oggettivo.

1.9.3.- Sotto altro profilo il Tribunale di Ravenna richiama, in riferimento ai parametri di cui agli artt. 76 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 24 CSE, come interpretato nelle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali ed in particolare nella decisione dell'11 settembre 2019, resa pubblica l'11 febbraio 2020, sul reclamo collettivo della CGIL, n. 158/2017.

1.9.4.- Il rimettente denuncia, altresì, la violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., rispetto al *tertium comparationis* individuato questa volta nel meccanismo rimediale previsto per gli identici vizi dall'art. 18, commi quarto e settimo, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), risultando ingiustificatamente discriminatorio, in assenza di un motivo ragionevole desumibile dalla comparazione degli interessi in gioco, applicare ai lavoratori assunti a partire dal 7 marzo 2015 il trattamento peggiore dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 in luogo di quello spettante ai lavoratori assunti prima di tale data.

1.9.5.- Infine, il rimettente dubita della legittimità costituzionale della medesima disposizione, con riferimento all'art. 3, primo e secondo comma, Cost., laddove, in modo a suo avviso ingiustificato, non trovando rispondenza la penalizzazione eccessiva del lavoratore in una meritevolezza del vantaggio apportato al datore di lavoro, prevederebbe per il creditore-lavoratore subordinato un trattamento peggiore rispetto a quello riconosciuto al creditore in generale, ponendo un limite alla reintegrazione in forma specifica e al quantum risarcitorio.

Il giudice *a quo* rileva che, pur rientrando nella facoltà del legislatore l'introduzione di limitazioni di responsabilità, al fine di temperare i diritti del creditore con altri diritti e necessità del sistema o del mercato, tale bilanciamento dovrebbe comunque essere ragionevole mentre, nel caso di mancanza degli elementi costitutivi che legittimano il recesso per motivo economico, il volontario stato soggettivo di inadempienza del datore di lavoro difficilmente potrebbe ritenersi meritevole, ex art. 41, secondo comma, Cost., del duplice beneficio - esclusione della tutela ripristinatoria, benché possibile, e previsione di tetto massimo all'indennizzo - che gli assegna il legislatore del 2015.

1.10.- Tali plurime questioni convergono verso un petitum unitario.

Il Tribunale rimettente conclude chiedendo che, sulla base di tutti i parametri evocati, sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015, nella parte in cui non prevede l'applicabilità del comma 2 anche in relazione al licenziamento determinato da «ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa».

2.- Con atto depositato il 13 novembre 2023, si è costituita la parte ricorrente del giudizio *a quo*, argomentando la rilevanza e la fondatezza delle questioni di illegittimità costituzionale in esame con un richiamo, in termini adesivi, alle considerazioni formulate dal giudice rimettente.

Concorda, in particolare, sulla prospettata inidoneità compensativa e dissuasiva dei rimedi solo risarcitori previsti dalla disposizione censurata rispetto alle previsioni di cui all'art. 24 CSE e sulla denunciata disparità di trattamento del creditore-lavoratore.



3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con atto depositato il 14 novembre 2023, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque non fondate.

3.1.- A sostegno dell'eccezione di inammissibilità, l'Avvocatura osserva, in via preliminare, che il giudice rimettente - pur muovendo correttamente dal principio che il legislatore ben può, nell'esercizio della sua discrezionalità, prevedere un meccanismo di tutela anche solo risarcitorio/monetario - non individua una soluzione costituzionalmente obbligata delle questioni che solleva, né enuncia in termini nitidi l'intervento idoneo a sanare le sperequazioni denunciate, sulla base di precisi punti di riferimento già presenti nella legislazione vigente.

3.2.- Nel merito, la difesa statale ritiene opinabile il sillogismo per cui i licenziamenti illegittimi - disciplinari o economici - siano tutti uguali, allorché ne sia accertata la mancanza di giustificazione per "insussistenza del fatto", ben potendosi ritenere più grave per la reputazione, la dignità e l'amor proprio del lavoratore l'addebito di un fatto disciplinarmente rilevante, del quale sia poi accertata l'inesistenza, rispetto alla evidenziazione di un fatto che legittima il licenziamento per motivi economici; la ragionevolezza della diversificazione si coglierebbe anche avuto riguardo allo scopo dell'intervento legislativo del 2015, in quanto l'alleggerimento delle conseguenze del licenziamento illegittimo dei lavoratori subordinati a tempo indeterminato, in funzione di incentivo all'instaurazione di rapporti di lavoro per chi di un lavoro fosse privo, sarebbe maggiormente giustificabile proprio in caso di licenziamento per motivi economici, dovendosi anche tenere conto che il giudice, nei casi in cui accerti un utilizzo strumentale del nomen iuris del licenziamento dispone degli strumenti - rinvenibili nella disciplina della frode alla legge, del motivo illecito ex art. 1345 del codice civile o, più in generale, dell'abuso del diritto - per pervenire alla declaratoria di nullità del licenziamento, e con essa alla tutela reintegratoria.

L'Avvocatura rileva, poi, che i profili di censura indicati nell'ordinanza di rimessione finiscono per ricalcare quelli già diffusamente esaminati nella giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 194 del 2018), che ha ampiamente fugato il sospetto di contrasto con l'art. 3 Cost. della stessa disposizione, denunciata sotto il duplice aspetto della irragionevole disparità di trattamento tra vecchi e nuovi assunti e della inadeguatezza della tutela meramente indennitaria ad assolvere le prescritte funzioni di deterrenza e personalizzazione del danno.

Inoltre, la difesa statale evidenzia la mancanza di argomentazioni idonee a sostenere il denunciato eccesso di delega; ipotizzando che il giudice rimettente ritenga violato il criterio di delega nella parte in cui fa riferimento alla regolazione dell'Unione europea e alle convenzioni internazionali, la censura sarebbe, comunque, non fondata, perché l'art. 24 CSE (laddove prescrive «il diritto dei lavoratori licenziati senza un valido motivo, ad un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione») non può ritenersi che escluda l'adeguatezza dell'indennizzo previsto dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015.

L'Avvocatura deduce altresì l'assoluta eterogeneità tra la fattispecie oggetto di causa e la situazione assunta a *tertium comparationis*, rappresentata dal sistema dei rimedi di cui dispone una parte contrattuale in base alle regole generali contenute nel codice civile, in considerazione del fatto che la normativa che presiede ai rapporti di lavoro subordinato risulta fortemente regolata in senso limitativo dell'autonomia negoziale delle parti.

4.- Hanno presentato opinioni scritte, come amici curiae, la Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL) e l'Associazione Comma2 - Lavoro è dignità.

Le opinioni sono state ammesse, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, con decreti presidenziali dell'11 marzo 2024.

Entrambi gli amici curiae hanno svolto argomentazioni in adesione alle censure espresse dal giudice rimettente.

5.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, la difesa statale ha depositato una memoria illustrativa con cui ha ribadito le proprie argomentazioni e conclusioni.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 27 settembre 2023 (reg. ord. n. 140 del 2023), il Tribunale di Ravenna, sezione lavoro, ha sollevato plurime questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, primo e secondo comma, 4, primo comma, 24, primo comma, 35, primo comma, 41, primo e secondo comma, 76 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 24 CSE, aventi ad oggetto la disciplina del licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo dettata dall'art. 3, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 23 del 2015.

1.1.- Il giudice *a quo* è investito dell'impugnazione del licenziamento per giustificato motivo oggettivo intimato, in data 11 novembre 2021, da un'impresa di somministrazione di lavoro a un dipendente assunto a tempo indeterminato dal 1° dicembre 2018, con la qualifica di operaio specializzato; il licenziamento era stato giustificato dall'assenza di ulteriori prospettive di reimpiego, all'esito dell'infruttuoso esperimento della procedura di messa in disponibilità per mancanza di occasioni di lavoro (MOL), di cui all'art. 25 CCNL per la categoria delle Agenzie di somministrazione di lavoro del 15 ottobre 2019.



1.2.- Il rimettente, premesso in fatto che nel corso del giudizio era stata provata la mancata offerta al ricorrente di alcun contratto di somministrazione e che il suo nominativo non risultava tra quelli proposti alle imprese terze utilizzatrici, benché si trattasse di incarichi compatibili con la sua professionalità e rientranti come sede di lavoro nell'ambito della provincia di residenza dello stesso, osserva, in punto di rilevanza, che la presenza di plurime offerte di potenziale e concreto interesse per il ricorrente, poi effettivamente trasformate in contratti di somministrazione, alcuni anche a tempo indeterminato, stipulati con aziende del territorio realmente interessate ad utilizzare un lavoratore, senza che ad alcuna di esse venisse proposto il suo nominativo, integrava una fattispecie idonea a configurare l'«insussistenza del fatto» posto a giustificazione del licenziamento, dimostrata direttamente in giudizio.

1.3.- Dovendo fare applicazione dell'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015, nell'insussistenza dei motivi fondanti il licenziamento per giustificato motivo oggettivo intimato da un'impresa sopra-soglia, ai sensi dell'art. 9 dello stesso decreto, il Tribunale di Ravenna dubita, sotto plurimi profili, della legittimità costituzionale della suddetta disposizione nella parte in cui esclude la reintegrazione nel posto di lavoro (al comma 1) e le conseguenze risarcitorie previste dal comma 2 in tema di licenziamento disciplinare, nell'ipotesi in cui il giudice accerti l'insussistenza del fatto, ravvisandone il contrasto con molteplici parametri costituzionali.

1.4.- In particolare, con riferimento agli artt. 3, primo comma, e 24, primo comma, Cost., il rimettente deduce che la disposizione censurata tutelerebbe in modo ingiustificatamente differenziato situazioni del tutto identiche, o almeno omogenee, sulla base della mera scelta del datore di lavoro di qualificare, come disciplinare o per giustificato motivo oggettivo, l'atto espulsivo, di cui il lavoratore è costretto a subire diverse conseguenze sostanziali, seppure adottato in entrambi i casi su fatti processualmente accertati come inesistenti.

1.5.- La violazione degli artt. 1, 2, 3, primo e secondo comma, 4, primo comma, 35, primo comma, e 41, primo e secondo comma, Cost. deriverebbe, invece, dal fatto che, l'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015, operando un errato bilanciamento dei valori costituzionali in tema di lavoro e impresa, in presenza del più grave vizio sostanziale possibile (l'insussistenza del fatto), prevederebbe un indennizzo monetario predeterminato, insufficiente a compensare il lavoratore e a dissuadere il datore di lavoro, senza che l'esclusione del rimedio in forma specifica e lo squilibrio sul piano risarcitorio trovi giustificazione in un interesse del datore di lavoro meritevole di contemperamento.

1.6.- La disposizione censurata violerebbe, altresì, gli artt. 76 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 24 CSE, come interpretato nelle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali, in quanto, riconoscendo un risarcimento solo per equivalente con un tetto massimo, sarebbe inidonea a dissuadere il datore di lavoro e a compensare il lavoratore di quanto perso con il licenziamento illegittimo.

1.7.- Il giudice *a quo* deduce, infine, la violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., risultando ingiustificatamente discriminatorio, in assenza di un motivo ragionevole desumibile dalla comparazione degli interessi in gioco, secondo quanto già motivato nella seconda questione, applicare ai lavoratori assunti a partire dal 7 marzo 2015 un trattamento peggiore rispetto a quello spettante ai lavoratori assunti prima di tale data (ex art. 18, settimo comma, statuto lavoratori), nonché il contrasto con l'art. 3, primo e secondo comma, Cost. in quanto la disposizione censurata prevederebbe per il creditore-lavoratore subordinato un trattamento ingiustificatamente peggiore rispetto a quello previsto per il creditore in generale.

2.- In via preliminare, va accolta l'eccezione di inammissibilità, formulata nell'atto di intervento dal Presidente del Consiglio dei ministri e relativa alla questione sollevata in riferimento al parametro dell'art. 76 Cost., per essere la censura del tutto priva di motivazione.

Il giudice rimettente si è limitato a denunciare l'eccesso di delega senza una specifica e adeguata illustrazione dei motivi di censura in punto di non manifesta infondatezza, né l'ordinanza fornisce elementi che consentano di identificare, nella disposizione censurata, alcun contenuto eccedente rispetto a quello delineato dal legislatore delegante.

La disposizione censurata è stata introdotta in attuazione della legge di delega 10 dicembre 2014, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di riforme degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro), cosiddetto Jobs Act, che, all'art. 1, comma 7, lettera c), prevedeva, come criterio direttivo, che il diritto alla reintegrazione del lavoratore illegittimamente licenziato avrebbe dovuto essere limitato «ai licenziamenti nulli e discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato», con esclusione quindi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo. L'attuazione di tale criterio di delega rileva al fine del rispetto dell'art. 76 Cost., ma la dedotta violazione del parametro, denunciata dal giudice *a quo*, si arresta sulla soglia dell'inammissibilità, non accompagnandosi, nell'ordinanza di rimessione, all'illustrazione dei motivi. Rimane, invece, su un piano diverso la violazione, o no, degli ulteriori parametri indicati dal giudice *a quo* con riferimento alle altre censure svolte nell'ordinanza di rimessione, senza che ciò sia precluso dalla conformità della disposizione censurata al criterio di delega (analogamente, sentenza n. 194 del 2018).

3.- La difesa statale ha poi eccepito l'inammissibilità di tutte le questioni sul presupposto che il rimettente - pur muovendo correttamente dal principio che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità e nel rispetto del principio di ragionevolezza, ben può prevedere un meccanismo di tutela anche solo risarcitorio - non avrebbe individuato una soluzione costituzionalmente obbligata delle questioni sollevate, né indicato l'intervento idoneo a rimuovere le violazioni denunciate.



L'eccezione risulta destituita di fondamento.

Come noto, una volta accertato un *vulnus* a un principio o a un diritto riconosciuti dalla Costituzione, «non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale l'assenza di un'unica soluzione a "rime obbligate" per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore» (sentenza n. 6 del 2024, che cita la sentenza n. 62 del 2022; nello stesso senso, sentenza n. 200 del 2023).

Deve ritenersi sufficiente «la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni "costituzionalmente adeguate", che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore (*ex plurimis*, sentenze n. 28 del 2022, n. 63 del 2021, n. 252 e n. 224 del 2020, n. 99 e n. 40 del 2019, n. 233 e n. 222 del 2018)» (sentenza n. 95 del 2022), mentre «l'assenza di una soluzione a rime obbligate non è preclusiva di per sé sola dell'esame nel merito delle censure» (sentenza n. 48 del 2021).

Va, infatti, ribadito che «[s]petta [...] a questa Corte, ove ritenga fondate le questioni, "di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata, non essendo vincolata alla formulazione del *petitum* dell'ordinanza di rimessione nel rispetto dei parametri evocati, stante anche che "l'assenza di soluzioni costituzionalmente vincolate" non compromette l'ammissibilità delle questioni stesse (*ex plurimis*, sentenza n. 59 del 2021) quando sia rinvenibile nell'ordinamento una soluzione adeguata al parametro di riferimento" (sentenza n. 221 del 2023)» (sentenza n. 90 del 2024).

Pertanto, nella specie, il Tribunale di Ravenna non si è limitato ad invocare un intervento additivo, ma ha proceduto all'individuazione nell'ordinamento della soluzione costituzionalmente adeguata, specificando che il superamento delle criticità denunciate potrebbe essere garantito dalla parificazione delle tutele tra licenziamento disciplinare e licenziamento per giustificato motivo oggettivo, con previsione, per entrambe le fattispecie, della tutela di maggiore favore, individuata nel meccanismo sanzionatorio di cui al comma 2 dell'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015 o nell'analogo previsto dall'art. 18, commi quarto e settimo, statuto lavoratori.

4.- Per il resto, non sussistono ragioni di inammissibilità delle sollevate questioni.

4.1.- Quanto alla rilevanza, gli elementi descrittivi del procedimento principale e del contesto fattuale in cui è maturato il licenziamento, risultano sufficienti a mostrare l'applicabilità *ratione temporis* della disposizione censurata (l'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015 nel suo complesso, come formato dai commi 1 e 2) e il requisito della rilevanza del dubbio di costituzionalità (*ex plurimis*, sentenze n. 22 e n. 7 del 2024, n. 152 e n. 59 del 2021).

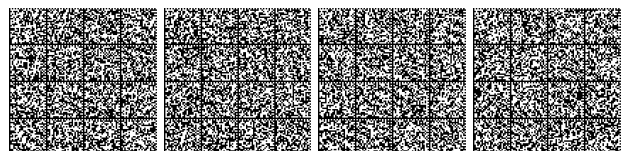
Il giudice *a quo* ha giustificato la necessità di fare applicazione del regime sanzionatorio indennitario introdotto dall'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015, in una ipotesi di ritenuta "inesistenza del fatto", dando atto di aver acquisito una serie di elementi documentali idonei a provare l'inesistenza del giustificato motivo oggettivo posto a base del licenziamento da un'impresa di somministrazione di lavoro, individuato nella mancanza di occasioni di impiego per un lavoratore - assunto a tempo indeterminato dal 1° dicembre 2018 - in posizioni richiedenti mansioni proprie del suo bagaglio professionale e in un ambito territoriale compatibile con la sua residenza, presso numerosi clienti del somministratore ai quali lo stesso sarebbe stato inutilmente proposto.

4.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice rimettente ha diffusamente motivato, con riferimento agli evocati parametri, in ordine alle ragioni per le quali, a suo giudizio, la disposizione censurata dà adito ai sollevati dubbi di costituzionalità, escludendo la possibilità di addivenire ad una interpretazione costituzionalmente orientata, stante la chiara sua formulazione letterale, che prevede unicamente la tutela indennitaria in caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo illegittimo, anche laddove la ragione economica indicata dal datore di lavoro si fondi su un "fatto insussistente".

5.- Giova premettere, per grandi linee, il quadro normativo di riferimento del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, che si caratterizza per la stabilità della definizione della ragione legittimante, mentre è segnato da significative modifiche del sistema rimediale, che hanno portato per esso ad un progressivo ridimensionamento nel tempo della tutela reintegratoria.

5.1.- Il licenziamento per giustificato motivo oggettivo resta, ancora oggi, disciplinato dalla seconda parte dell'art. 3 della legge n. 604 del 1966; esso - determinato «da ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa» - si configura ogni qual volta il licenziamento sia motivato da esigenze aziendali, in riferimento a ragioni economiche relative all'impresa o a situazioni che, pur facendo capo al lavoratore, attengono a vicende personali che possono incidere sul regolare funzionamento dell'azienda; la sua connotazione "economica" presuppone che la soppressione di un determinato posto di lavoro sia necessitata da una scelta organizzativa correlata all'attività produttiva, con la precisazione che la ragione produttiva e organizzativa non si identifica con la soppressione del posto di lavoro, ma ne deve costituire la causa giustificatrice.

Le scelte gestionali dell'azienda, in quanto espressione della libertà di iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost., sono rimesse alle valutazioni del datore di lavoro, e al giudice spetta esclusivamente la verifica della reale sussistenza del motivo addotto dall'imprenditore, in quanto «[i]l vaglio della genuinità della decisione imprenditoriale garantisce che il licenziamento rappresenti pur sempre una *extrema ratio* e non il frutto di un insindacabile arbitrio» (sentenza n. 59 del 2021).



Il controllo opera sull'effettività e concreta esistenza della ragione organizzativa e/o produttiva, ma non deve sconfinare in un sindacato di congruità e di opportunità, precluso tra l'altro, dall'art. 30, comma 1, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro).

La verifica di effettività della ragione d'impresa posta a giustificazione della soppressione del posto di lavoro non interferisce con la discrezionalità delle scelte datoriali, ma costituisce un accertamento in concreto sulla veridicità e autenticità della ragione addotta dall'imprenditore.

5.2.- Inoltre, secondo una nozione più restrittiva divenuta diritto vivente (a partire da Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 7 dicembre 2016, n. 25201), ai fini della legittimità del licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo, l'andamento economico negativo dell'azienda non costituisce un presupposto fattuale che il datore di lavoro debba necessariamente provare, essendo sufficiente che le ragioni inerenti all'attività produttiva e all'organizzazione del lavoro, comprese quelle dirette ad una migliore efficienza gestionale ovvero ad un incremento della redditività, determinino un effettivo mutamento dell'assetto organizzativo attraverso la soppressione di un'individuata posizione lavorativa (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 12 gennaio 2023, n. 752).

In definitiva, il fatto posto a base del recesso si deve identificare con la decisione economica organizzativa con la quale il datore di lavoro intende giustificare l'interruzione del contratto di lavoro, sicché costituiscono elementi fondamentali del giustificato motivo, sia la soppressione di un posto di lavoro, sia il nesso causale tra la soppressione del posto e il lavoratore licenziato; prive di rilievo sono, invece, le ragioni economiche o produttive che sono a monte della soppressione del posto occupato dal lavoratore licenziato e che quindi non possono essere oggetto di sindacato del giudice.

5.3.- La legittimità del licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo resta anche condizionata dalla necessità che il datore di lavoro dimostri l'impossibilità di collocare il dipendente da licenziare in un posto di lavoro diverso da quello soppresso.

L'onere di reimpiego del lavoratore in mansioni diverse (cosiddetto *repêchage*), sebbene non costituisca un requisito espresso a livello normativo, è stato elaborato dalla giurisprudenza sulla base del principio generale secondo cui il recesso datoriale deve rappresentare sempre una scelta necessitata e trova la sua giustificazione sia nella tutela costituzionale del lavoro, che nel carattere necessariamente effettivo e non pretestuoso della scelta datoriale (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanze 30 gennaio 2024, n. 2739 e 13 novembre 2023, n. 31561, nonché Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 24 settembre 2019, n. 23789).

6.- Sul fronte rimediabile, per anni il contenimento della libertà del recesso del datore di lavoro dal contratto di lavoro è stato operato per mezzo di due forme di garanzia, condizionatamente al ricorrere di un livello occupazionale minimo del datore di lavoro: a) la cosiddetta tutela obbligatoria/indennitaria, originariamente prevista dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966, per le imprese di minori dimensioni; b) la cosiddetta tutela reale/reintegratoria, prevista dall'art. 18 statuto lavoratori per le imprese medio grandi. La soglia dimensionale del diverso regime di tutela nei confronti dei licenziamenti illegittimi è tuttora prevista dall'art. 18, ottavo e nono comma, statuto lavoratori e consiste nell'occupazione di almeno quindici dipendenti nell'unità produttiva o almeno sessanta nel complesso.

6.1.- Come più volte evidenziato da questa Corte (sentenze n. 44, n. 22 e n. 7 del 2024), il punto di svolta nella disciplina dei licenziamenti va individuato nel passaggio dal regime originario dell'art. 18 statuto lavoratori a quello novellato dalla legge n. 92 del 2012; in disparte la speciale disciplina prevista per le "piccole" imprese, qui non rilevante, si è transitati da un sistema "generalizzato" che vedeva la tutela reintegratoria applicata in ogni caso, ad uno "misto" che combina due ipotesi in cui opera ancora la reintegrazione (piena o "attenuata") e due ipotesi in cui vige solo la tutela indennitaria (più o meno estesa).

In particolare, con riferimento al licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo, che rileva ai fini delle censure in esame, nel disegno del legislatore del 2012 la tutela reintegratoria viene riservata ai licenziamenti la cui illegittimità è ritenuta "più grave", quelli cioè in cui il giustificato motivo oggettivo allegato dal datore di lavoro risulti "insussistente"; si era aggiunto, però, che l'insussistenza doveva essere «manifesta» e che il giudice poteva discrezionalmente applicare la reintegrazione in ogni caso. Queste due limitazioni sono venute meno per effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale (sentenze n. 125 del 2022 e n. 59 del 2021).

Il mutamento radicale determinato da questo frazionamento delle tutele è stato, poi, modificato ulteriormente dal d.lgs. n. 23 del 2015 che, confermato il novum della quadripartizione del regime di tutela, nel tracciarne un diverso perimetro delle rispettive aree, ha ristretto l'ambito applicativo della reintegra "attenuata" e ha ampliato in modo corrispondente quello riservato all'indennizzo "forte"; disciplina questa applicabile ai licenziamenti di lavoratori assunti a partire dal 7 marzo 2015, mentre per quelli già in servizio a tale data è ancora operante la disciplina precedente.



Nello specifico l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 prevede che, nei casi in cui risulta accertato che non ricorrono gli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale, da determinarsi secondo i criteri dettati da questa Corte nella sentenza n. 194 del 2018, in misura comunque non inferiore a sei e non superiore a trentasei mensilità, come rideterminata dalla novella di cui al decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 (Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96).

Inoltre, ai sensi del comma 2 dello stesso art. 3, esclusivamente nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore, rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa la sproporzione del licenziamento, il giudice annulla il licenziamento e condanna il datore di lavoro alla reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro e al pagamento di un'indennità risarcitoria che non può essere superiore a dodici mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto, oltre che al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali.

6.2.- In sintesi, si è passati dal regime ampio e uniforme della tutela reintegratoria, in vigore a partire dalla legge n. 300 del 1970, che vedeva operare nelle aziende medio-grandi la reintegrazione nel posto di lavoro del prestatore illegittimamente licenziato, a quello attuale, caratterizzato dalla segmentazione delle tutele, differenziate dopo il 18 luglio 2012 secondo la "gravità" della violazione che determina l'illegittimità del licenziamento, e ulteriormente distinte per tipologie contrattuali, per qualità del datore di lavoro, per livello professionale, per dimensioni di impresa, e, a partire dal 7 marzo 2015, anche per data di inizio del rapporto di lavoro.

In proposito, questa Corte ha già segnalato che «le differenze tra le due discipline si sono ridotte nella misura in cui sono venuti meno l'automatismo di calcolo dell'indennizzo previsto solo per i licenziamenti soggetti al d.lgs. n. 23 del 2015 (a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 194 del 2018) e il rito speciale contemplato dalla legge n. 92 del 2012 solo per i licenziamenti soggetti all'art. 18 statuto lavoratori per effetto dell'abrogazione ad opera dell'art. 37, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata)» (sentenza n. 44 del 2024).

7.- Tutto ciò premesso, passando al merito delle censure, le questioni sono fondate in riferimento ai parametri di cui agli artt. 3, 4 e 35 Cost., valutati complessivamente.

8.- Occorre muovere dalla considerazione che il d.lgs. n. 23 del 2015, recante la disposizione censurata (art. 3, commi 1 e 2), si colloca - non diversamente dalla legge n. 92 del 2012, di radicale riforma della disciplina dei licenziamenti - nel solco della (già richiamata) prescrizione della natura necessariamente causale del recesso datoriale, introdotta dal legislatore a seguito del monito di questa Corte (sentenza n. 45 del 1965) con la legge n. 604 del 1966, integrata poi dalla legge n. 300 del 1970; prescrizione cardine mai smentita, che tuttora è a fondamento della disciplina di tutela del lavoratore subordinato.

L'assoggettamento del lavoratore al potere direttivo del datore di lavoro, che esprime il vincolo di subordinazione e connota il rapporto come subordinato, si accompagna alla specialità della disciplina del recesso datoriale, il quale, a differenza del recesso nel rapporto di lavoro autonomo e più in generale nei rapporti di durata, ingloba la ragione su cui si fonda, elevandola e conformandola come causa tipica dell'atto. Il licenziamento, salvo particolari e nominate ipotesi, non può essere senza causa, ossia acausale (ad nutum). Esso - per speciale prescrizione imperativa - deve fondarsi su una causa, declinata come «giusta causa» (ex art. 2119 cod. civ.) - tale essendo una inadempienza «che non consenta la prosecuzione, anche provvisoria, del rapporto» - oppure come «giustificato motivo» (ex art. 3 della legge n. 604 del 1966), consistente in «un notevole inadempimento degli obblighi contrattuali del prestatore di lavoro» oppure in «ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa».

È questa una garanzia specifica del lavoro subordinato, espressione della più generale tutela del lavoro «in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35, primo comma, Cost.). Il principio costituzionale della necessaria giustificazione del licenziamento, che rinviene la sua legittimazione nel «diritto al lavoro» di cui all'art. 4, primo comma, Cost. e che è rafforzato dalla «tutela» del lavoro riconosciuta art. 35, primo comma, Cost., ha trovato attuazione proprio nell'art. 1 della legge n. 604 del 1966, secondo il quale il licenziamento va considerato illegittimo se non è sorretto da una «giusta causa» o da un «giustificato motivo».

Se il rapporto di lavoro cessa per volontà del datore di lavoro, la ragione del licenziamento appartiene alla causa di questa particolare forma di recesso, configurata come fattispecie legale tipica di atto unilaterale. Se mancano una giusta causa o un giustificato motivo, il licenziamento innanzi tutto viola la regola legale della necessaria causalità del recesso, prima ancora che quella della sua necessaria giustificatezza.

La disciplina delle conseguenze di tale radicale illegittimità rimane, comunque, nella discrezionalità del legislatore, sempre che essa appronti una tutela adeguata e sufficientemente dissuasiva del recesso acausale e, più in generale, del licenziamento privo di giusta causa o di giustificato motivo.



9.- Questa disciplina - come si è visto - è mutata nel tempo quanto ai rapporti di lavoro in aziende medio-grandi, ossia allorché ricorrano i presupposti dimensionali di cui all'art. 18, ottavo e nono comma, statuto lavoratori (id est, occupazione di almeno quindici lavoratori nell'unità produttiva o di sessanta nel complesso); ciò che segna anche il perimetro delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

Come si è già sopra rilevato, per molti anni, nel periodo dal 1970 al 2012, la conseguenza principale di tale illegittimità è stata la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, prevista dall'art. 18 della legge n. 300 del 1970, sia nella formulazione originaria, sia in quella novellata dalla legge 11 maggio 1990, n. 108 (Disciplina dei licenziamenti individuali). È questa la tutela più vicina alla disciplina comune della nullità per violazione di norme imperative (art. 1418 cod. civ.), stante l'inidoneità dell'atto unilaterale a risolvere il rapporto.

Però, la reintegrazione non costituisce il solo e indefettibile modello di tutela del prestatore a fronte dell'illegittimità del licenziamento, che sia compatibile con la garanzia costituzionale del lavoro (art. 35 Cost.); il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, può operare una diversa scelta della disciplina di contrasto dei licenziamenti illegittimi sempre che risulti una tutela adeguata e sufficientemente dissuasiva. Questa Corte ha, infatti, più volte affermato che la reintegrazione non costituisce «l'unico possibile paradigma attuativo» dei principi costituzionali (sentenza n. 125 del 2022, che richiama le sentenze n. 59 del 2021 e n. 46 del 2000), in quanto «molteplici possono essere i rimedi idonei a garantire una adeguata compensazione per il lavoratore arbitrariamente licenziato» (sentenza n. 254 del 2020).

In epoca recente, nell'esercizio di tale discrezionalità, il legislatore (legge n. 92 del 2012) ha abbandonato il criterio della tutela reintegratoria generalizzata (ovviamente - come già premesso - nelle aziende medio-grandi), adottando invece un criterio selettivo ispirato essenzialmente alla gravità dell'illegittimità di cui è affetto il licenziamento e prevedendo plurimi e gradati regimi di tutela. Ha riservato la tutela reintegratoria alle ipotesi di maggiore gravità dell'illegittimità del licenziamento: quella "piena" in caso di licenziamento nullo o discriminatorio; quella "attenuata" in caso di licenziamento fondato su un "fatto insussistente". In tutti gli altri casi la tutela è solo indennitaria, più o meno ampia secondo due distinte declinazioni, entrambe di tipo compensativo della perdita del posto di lavoro conseguente all'effetto risolutivo del rapporto, che comunque si produce.

Questa scelta, espressione di politica del lavoro adottata dal legislatore, come già ritenuto da questa Corte (recentemente, sentenza n. 44 del 2024), è stata replicata dal d.lgs. n. 23 del 2015, in attuazione della legge delega n. 183 del 2014. Il reticolo di tutele del lavoratore nei confronti del licenziamento illegittimo è analogo: due regimi reintegratori, pieno (art. 2) e attenuato (art. 3, comma 2), e altrettanti regimi solo indennitari (art. 3, comma 1, e art. 4). Ciò che muta è la linea di demarcazione tra gli uni e gli altri, connotandosi la disciplina del d.lgs. n. 23 del 2015 per un ulteriore restringimento dell'area della tutela reale.

10.- In particolare, il regime della tutela reintegratoria piena è stato riservato, dalla legge n. 92 del 2012, all'ipotesi di licenziamento nullo o discriminatorio e a quella attenuata al recesso datoriale per giusta causa o giustificato motivo fondati su un "fatto insussistente". Si tratta, in quest'ultimo caso, di un recesso che è senza causa - prima ancora che senza giusta causa - e perciò collide proprio con il principio della necessaria natura causale del recesso.

A tal fine la nozione di "fatto insussistente" appare, per la prima volta, nella legge n. 92 del 2012 proprio per delimitare l'area della tutela reintegratoria, mentre in precedenza non era presente nella disciplina dei licenziamenti, che non distingueva - perché non c'era ragione di distinguere - tra mancanza di causa e difetto di una causa che fosse "giusta".

11.- Pur tuttavia, nel regime della legge n. 92 del 2012, tuttora applicabile ai licenziamenti individuali di lavoratori in servizio alla data del 7 marzo 2015, la nozione di "insussistenza del fatto", quanto al licenziamento per giustificato motivo soggettivo, non rimane isolata nel suo significato in senso stretto secondo il dato letterale della disposizione che l'ha introdotta. È stata infatti conservata nell'area della tutela reintegratoria anche l'ipotesi, riconducibile alla contrattazione collettiva, del licenziamento per giustificato motivo soggettivo che risulti essere sproporzionato rispetto alla colpa del lavoratore. La nozione di "insussistenza del fatto" si affianca a quella di licenziamento fondato su un fatto che «rientra tra le condotte punibili con una sanzione conservativa sulla base delle previsioni dei contratti collettivi ovvero dei codici disciplinari applicabili» (art. 18, quinto comma, statuto lavoratori). Quindi la valutazione di proporzionalità concorre, in questi termini, con la nozione di "insussistenza del fatto" per definire l'area di applicazione della tutela reintegratoria attenuata.

Simmetricamente, quanto al licenziamento per giustificato motivo oggettivo, si è fatto rientrare nella nozione di insussistenza del fatto anche la impossibilità di ricollocamento del lavoratore (impossibilità di repêchage), che normalmente completa la fattispecie della ragione economica. La sua mancanza (ossia la verificata possibilità di ricollocamento del lavoratore in azienda) comporta - secondo la costante giurisprudenza, sopra citata (al punto 5.3) - l'illegittimità del licenziamento con tutela reintegratoria attenuata.

Inoltre, in origine era presente testualmente l'ulteriore specificazione secondo cui l'insussistenza del fatto, nel licenziamento per giustificato motivo oggettivo, doveva essere "manifesta" ed essa non comportava sempre e comunque la tutela reale perché il giudice, secondo il dato letterale della disposizione, poteva - e non già doveva - ordinare la reintegrazione del lavoratore illegittimamente licenziato. Queste limitazioni sono però venute meno a seguito di



pronunce di illegittimità costituzionale (sentenze n. 125 del 2022 e n. 59 del 2021) e quindi, allorché il giudice accerta la “insussistenza del fatto”, posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, riconosce la tutela reintegratoria attenuata di cui all’art. 18, quarto comma, statuto lavoratori.

12.- Il d.lgs. n. 23 del 2015, applicabile ai lavoratori assunti a partire dal 7 marzo 2015, ha replicato la medesima graduazione di tutele, riducendo però l’area di operatività della tutela reintegratoria.

Ha previsto la reintegrazione piena in caso di licenziamento “espressamente” nullo (ma la limitazione alle nullità testuali è venuta meno a seguito di dichiarazione di illegittimità costituzionale: sentenza n. 22 del 2024) e di licenziamento discriminatorio; ciò in parallelismo con la legge n. 92 del 2012.

Invece, quanto al licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo, vi è stato un restringimento dell’area della tutela reintegratoria attenuata, affidato ancora alla nozione di “fatto insussistente” con l’aggiunta dell’aggettivazione “materiale” per sottolineare la scelta di una nozione in senso stretto e non più potenzialmente esteso, com’era nel regime della legge n. 92 del 2012. La perimetrazione dell’area della tutela reintegratoria avviene ancora utilizzando la nozione di “insussistenza del fatto”, ma con una limitazione ulteriore: deve trattarsi di «insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore, rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa la sproporzione del licenziamento» (art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 23 del 2015). Tale specificazione comporta, appunto, quanto al licenziamento per giustificato motivo soggettivo, un ulteriore restringimento dell’area della tutela reintegratoria con ampliamento di quella meramente indennitaria, scelta però rientrante ancora nella discrezionalità del legislatore (vedi la coeva sentenza n. 129 del 2024).

Quanto, invece, al licenziamento per giustificato motivo oggettivo (art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015), il restringimento dell’area della tutela reintegratoria attenuata è più radicale: è esclusa del tutto la rilevanza, a tal fine, della «insussistenza del fatto materiale» perché, dovendo trattarsi di un «fatto [...] contestato al lavoratore», esso non può che essere inteso come limitato al licenziamento disciplinare con esclusione di quello per giustificato motivo oggettivo. Conseguentemente, quanto a quest’ultimo, la tutela non è mai reintegratoria, ma è sempre solo indennitaria, e ciò così marca una significativa differenza tra la disciplina dei licenziamenti per giustificato motivo oggettivo tuttora applicabile ai lavoratori in servizio alla data del 7 aprile 2015 e quella in vigore per i lavoratori assunti a partire da tale data, pur nel contesto di un progressivo riavvicinamento dei due regimi di garanzie.

Ed è su tale generalizzata esclusione, senza eccezioni, della tutela reintegratoria che si appuntano le censure di illegittimità costituzionale del giudice rimettente.

13.- Orbene, è vero - come è già stato ricordato - che non è sindacabile dal giudice la ragione d’impresa posta a fondamento del giustificato motivo oggettivo di licenziamento; essa rientra nelle valutazioni economiche che spettano al datore di lavoro. In generale, l’art. 30, comma 1, della legge n. 183 del 2010 prevede che «[i]n tutti i casi nei quali le disposizioni di legge [...] contengano clausole generali, ivi comprese le norme in tema di instaurazione di un rapporto di lavoro, esercizio dei poteri datoriali, trasferimento di azienda e recesso, il controllo giudiziale è limitato esclusivamente, in conformità ai principi generali dell’ordinamento, all’accertamento del presupposto di legittimità e non può essere esteso al sindacato di merito sulle valutazioni tecniche, organizzative e produttive che competono al datore di lavoro o al committente».

Ma l’esclusione di tale sindacato di merito presuppone che il “fatto materiale” allegato dal datore di lavoro sia “sussistente” (ad esempio, che il posto di lavoro sia stato effettivamente soppresso), mentre appartiene alle «valutazioni tecniche, organizzative e produttive» la ragione economica per cui il posto è stato eliminato; del resto «[l]a sussistenza di un fatto non si presta a controvertibili graduazioni in chiave di evidenza fenomenica» (sentenza n. 125 del 2022).

Parimenti può già precisarsi (ma si veda anche *infra* al punto 16) che la valutazione del possibile ricollocamento del lavoratore appartiene, altresì, all’area di sindacabilità del giustificato motivo oggettivo; se il posto di lavoro è stato soppresso, ma il lavoratore avrebbe potuto essere ricollocato in azienda, il licenziamento rimane senza giustificato motivo oggettivo, e come tale illegittimo, anche se non può dirsi che esso si fondi su un fatto materiale insussistente.

È, però, la radicale irrilevanza, a questo fine, dell’insussistenza del fatto materiale nel caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo a determinare un difetto di sistematicità che ridonda in una irragionevolezza della differenziazione rispetto alla parallela ipotesi del licenziamento senza giusta causa o giustificato motivo soggettivo. Se il “fatto materiale”, allegato dal datore di lavoro a fondamento del licenziamento non sussiste, è violato il principio della necessaria causalità del recesso datoriale. Il licenziamento regredisce a recesso senza causa, quale che sia la qualificazione che il datore di lavoro dia al “fatto insussistente”, vuoi contestandolo al lavoratore come condotta inadempiente che in realtà non c’è stata, vuoi indicandolo come ragione di impresa che in realtà non sussiste (perché, ad esempio, il posto non è stato soppresso). Il “fatto insussistente” è neutro e la differenziazione secondo la qualificazione che ne dà il datore di lavoro è artificiosa; in ogni caso manca radicalmente la causa del licenziamento, il quale è perciò illegittimo.

Come evidenziato nella sentenza n. 59 del 2021, «[l]’insussistenza del fatto, pur con le diverse gradazioni che presenta nelle singole fattispecie di licenziamento, denota il contrasto più stridente con il principio di necessaria giustificazione del recesso del datore di lavoro, che questa Corte ha enucleato sulla base degli artt. 4 e 35 Cost.».



La discrezionalità del legislatore nell'individuare le conseguenze di tale illegittimità - se la tutela reintegratoria o quella solo indennitaria - non può estendersi fino a consentire di rimettere questa alternativa ad una scelta del datore di lavoro che, intimando un licenziamento fondato su "un fatto insussistente", lo qualifichi, come licenziamento per giustificato motivo oggettivo piuttosto che come licenziamento disciplinare. La conseguenza, in termini di garanzia per il lavoratore illegittimamente licenziato, non può che essere la stessa: la tutela reintegratoria attenuata prevista per l'ipotesi del licenziamento che si fondi su un "fatto materiale insussistente", qualificato dal datore di lavoro come rilevante sul piano disciplinare.

14.- Del resto, una asimmetria finanche minore è già stata censurata da questa Corte nelle citate sentenze n. 125 del 2022 e n. 59 del 2021, che hanno fatto venir meno la diversità di disciplina presente anche nella legge n. 92 del 2012 quanto, rispettivamente, al licenziamento senza giustificato motivo soggettivo e quello senza giustificato motivo oggettivo, ove entrambi fondati su un "fatto insussistente", con conseguente allineamento delle due fattispecie.

È stato, in particolare, affermato (sentenza n. 59 del 2021) che «[i]n un sistema che, per consapevole scelta del legislatore, annette rilievo al presupposto comune dell'insussistenza del fatto e a questo presupposto collega l'applicazione della tutela reintegratoria, si rivela disarmonico e lesivo del principio di eguaglianza il carattere facoltativo del rimedio della reintegrazione per i soli licenziamenti economici, a fronte di una inconsistenza manifesta della giustificazione adottata e del ricorrere di un vizio di più accentuata gravità rispetto all'insussistenza pura e semplice del fatto».

Questa Corte, quanto alla rilevanza della "insussistenza del fatto" su cui si fonda il licenziamento nell'uno e nell'altro caso, ha così escluso che possa esserci una ragione che giustifichi una regola differenziata, a fronte del principio di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3, primo comma, Cost.). È stato quindi rimosso, con pronunce di illegittimità costituzionale, il duplice trattamento differenziato già presente nella legge n. 92 del 2012: rispettivamente, tutela reintegratoria attenuata "obbligatoria" versus tutela reintegratoria attenuata "facoltativa" e presupposto del "fatto insussistente" versus quello della "manifesta insussistenza del fatto".

15.- Vi è poi una concorrente ragione che induce alla complessiva valutazione di fondatezza delle censure di legittimità costituzionale.

Una volta che il legislatore ha individuato le fattispecie più gravi di licenziamento illegittimo in quello nullo, discriminatorio o fondato su un "fatto insussistente", si ha che la possibilità per il datore di lavoro di intimare un licenziamento - che, quand'anche sia radicalmente senza causa in ragione dell'insussistenza del fatto materiale, comporti sempre e comunque la risoluzione del rapporto, con una tutela solo indennitaria per il lavoratore che lo subisce - apre una falla nella disciplina complessiva di contrasto dei licenziamenti illegittimi, la quale deve avere, nel suo complesso, un sufficiente grado di dissuasività delle ipotesi più gravi di licenziamento.

Tale, del resto, è la *ratio* di fondo sia della riforma del 2012 sia di quella del 2015.

Nella misura in cui è possibile per il datore di lavoro estromettere il prestatore dal posto di lavoro solo allegando un fatto materiale insussistente e qualificandolo come ragione d'impresa, la prevista tutela reintegratoria nei casi più gravi di licenziamento (quello nullo, quello discriminatorio, quello disciplinare fondato su un fatto materiale insussistente) risulta fortemente indebolita in quanto aggirabile ad libitum dal datore di lavoro, seppur a fronte del "costo" della compensazione indennitaria.

Il recesso datoriale offende la dignità del lavoratore per la perdita del posto di lavoro quando non sussiste il fatto materiale allegato dal datore di lavoro a suo fondamento, quale che sia la qualificazione che ne dia il datore di lavoro, sia quella di ragione d'impresa sia quella di addebito disciplinare.

Il licenziamento fondato su fatto insussistente, allegato dal datore di lavoro come ragione d'impresa, è, nella sostanza, un licenziamento pretestuoso (senza causa), che si colloca a confine con il licenziamento discriminatorio (che è viziato da un motivo, appunto, discriminatorio).

La pretestuosità di un tale licenziamento può anche celare, nella realtà dei casi, una discriminazione, che, se provata dal lavoratore, renderebbe applicabile la più estesa tutela reintegratoria piena di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 23 del 2015. Ma essa richiede un *quid pluris* (il motivo discriminatorio), della cui prova è onerato il lavoratore; si tratta quindi di una fattispecie diversa (e più grave ancora), la cui astratta configurabilità non giustifica che, in mancanza di prova della ragione discriminatoria, la tutela degradi a quella unicamente indennitaria per il sol fatto che il datore di lavoro qualifichi il fatto materiale insussistente come (apparente) ragione d'impresa e quindi come (asserito) motivo economico di licenziamento.

Anche in tale evenienza la tutela reintegratoria deve sussistere, seppur nella forma attenuata di cui al comma 2 dell'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015.

16.- Rimane - beninteso - che, ove sussista il fatto materiale su cui si appoggia la ragione d'impresa allegata dal datore di lavoro, si ricade invece nell'ambito delle «valutazioni tecniche, organizzative e produttive che competono al datore di lavoro» (art. 30, comma 1, della legge n. 183 del 2010).



C'è, però, da precisare, come già sopra sottolineato, che la giustificatezza del licenziamento per giustificato motivo oggettivo richiede anche - secondo la consolidata (e già richiamata) giurisprudenza di legittimità, che sul punto costituisce diritto vivente - che il lavoratore non sia utilmente ricollocabile in azienda in altra posizione lavorativa (obbligo di repêchage). Il licenziamento è pur sempre un'estrema *ratio*, sì che, quando c'è la possibilità di ricollocamento, ciò è rilevante al fine della valutazione di illegittimità del licenziamento nel senso che la realizzazione della ragione d'impresa, allegata dal datore di lavoro, pur se fondata su un "fatto materiale sussistente", non avrebbe richiesto, però, necessariamente, nel caso concreto, l'espulsione del lavoratore licenziato.

In tale evenienza, il fatto materiale, allegato come ragione d'impresa, sussiste ma non giustifica il licenziamento perché risulta che il lavoratore potrebbe essere utilmente ricollocato in azienda. Però - in ragione di una scelta di politica del lavoro fatta dal legislatore con il cosiddetto Jobs Act (legge n. 183 del 2014), che ha ridotto la portata della tutela reale - si fuoriesce dall'area della tutela reintegratoria attenuata del comma 2 dell'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015, il cui perimetro applicativo, come nell'ipotesi del licenziamento disciplinare, è segnato dall'"insussistenza del fatto materiale". Né si riproduce il vizio di illegittimità costituzionale, del quale si è finora argomentato, proprio perché il licenziamento è comunque fondato su un "fatto sussistente", ancorché il recesso datoriale sia poi illegittimo sotto un profilo diverso (quello della verificata ricollocabilità del lavoratore). La tutela allora è quella solo indennitaria di cui al comma 1 dello stesso art. 3.

Consegue che la *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata, dovendo esser limitata al rilievo dell'insussistenza del fatto materiale, deve tener fuori, dalla sua portata applicativa, la possibilità di ricollocamento del lavoratore licenziato per ragioni di impresa, non diversamente dal licenziamento disciplinare fondato su un fatto insussistente, che esclude il rilievo, a tal fine, della valutazione di proporzionalità del licenziamento alla colpa del lavoratore (vedi la coeva sentenza n. 129 del 2024). La violazione dell'obbligo di repêchage attiva la tutela indennitaria di cui al comma 1 dell'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015.

17.- Resta assorbito ogni ulteriore profilo di censura.

18.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 23 del 2015, nella parte in cui non prevede che si applichi anche nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale allegato dal datore di lavoro, rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa il ricollocamento del lavoratore.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), nella parte in cui non prevede che si applichi anche nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale allegato dal datore di lavoro, rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa il ricollocamento del lavoratore;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 23 del 2015, sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Ravenna, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

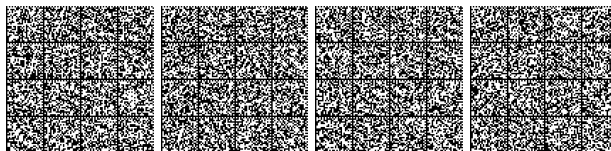
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2024

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 129

Sentenza 4 giugno - 16 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Licenziamento disciplinare - Licenziamento che risulti sproporzionato rispetto all'addebito provato - Tutela indennitaria, introdotta mediante decreto legislativo - Possibilità di annullamento, con reintegrazione nel posto di lavoro - Omessa previsione - Denunciata violazione della dignità della persona per eccedenza della libertà di iniziativa economica privata, dei diritti al lavoro, di difesa, critica, retribuzione, sciopero, della libertà sindacale, nonché dei principi di ragionevolezza e proporzionalità e dei criteri di delega legislativa - Non fondatezza delle questioni.

Lavoro - Licenziamento disciplinare - Licenziamento per fatto per il quale la contrattazione collettiva prevede una sanzione solo conservativa - Tutela indennitaria - Possibilità di annullamento, con reintegrazione nel posto di lavoro - Omessa previsione - Denunciata violazione dell'autonomia collettiva sindacale - Non fondatezza della questione.

- Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, art. 3, comma 2.
- Costituzione, artt. 2, 3, 4, 21, 24, 35, 36, 39, 40, 41 e 76.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici: Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, 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,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), promosso dal Tribunale ordinario di Catania, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra A. C. e E. srl, con ordinanza del 20 novembre 2023, iscritta al n. 163 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2024, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 21 maggio 2024.

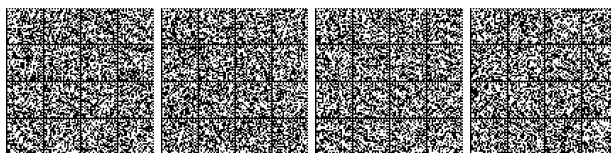
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 4 giugno 2024 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

deliberato nella camera di consiglio del 4 giugno 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 20 novembre 2023 (r.o. n. 163 del 2023) il Tribunale ordinario di Catania, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato quattro questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 21, 24, 35, 36, 39, 40, 41 e 76 della Costituzione, aventi ad oggetto la disciplina del licenziamento disciplinare dettata dall'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2015 n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), nella parte in cui non prevede (o non consente) che il giudice annulli il licenziamento, con le conseguenze già previste per l'ipotesi dell'insussistenza del fatto (tra cui il diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro), laddove il fatto contestato, in base alle previsioni della contrattazione collettiva applicabile al rapporto, sia punibile solo con sanzioni di natura conservativa.



1.1.- Le questioni sono sollevate nel corso di un giudizio di impugnazione del licenziamento disciplinare intimato, in data 21 ottobre 2022, a un dipendente assunto a tempo indeterminato il 22 agosto 2022, con la qualifica di addetto al settore movimento merci, all'esito del mancato accoglimento delle giustificazioni dallo stesso addotte rispetto alla contestazione di tre distinti addebiti disciplinari.

1.2.- Il ricorrente, nel giudizio *a quo*, allegava di rivestire la carica di rappresentante sindacale aziendale e che gli avvenimenti posti a fondamento della contestazione disciplinare, che si collocavano nell'ambito di una vicenda unitaria (lo stato di malattia iniziato il 27 settembre 2022 e concluso il 9 ottobre 2022), consistevano: nell'assenza di due giorni per malattia a fronte dei quali l'interessato aveva prodotto certificazione medica rilasciata in data successiva e, dunque, a giudizio dell'impresa non valida in quanto retroattiva; nell'assenza di un altro giorno, per aver omesso di comunicare preventivamente la prosecuzione dello stato di malattia (comunicazione comunque inviata il giorno successivo); nel fatto che, sempre in costanza di malattia, destinata a cessare dopo ulteriori tre giorni, si era presentato sul luogo di lavoro intorno alle ore 15,00, intrattenendosi nella sede dell'impresa fino alle ore 16,45, per poi allontanarsene a bordo di uno scooter guidato da un collega.

Dedotta l'infondatezza dei fatti contestati, il ricorrente chiedeva, in via principale, l'annullamento del licenziamento per giusta causa, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 23 del 2015, con conseguente reintegrazione nel posto di lavoro e risarcimento del danno; in subordine, la condanna della datrice di lavoro al risarcimento del danno, da determinarsi alla luce della sentenza di questa Corte n. 194 del 2018, ferma restando l'estinzione del rapporto di lavoro ai sensi del comma 1 dello stesso articolo; in ulteriore subordine, la condanna della stessa al risarcimento del danno, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2015.

1.3.- Il rimettente, in punto di rilevanza, dà atto che, a seguito dell'istruttoria testimoniale e documentale disposta nel corso del giudizio, era emerso che, dei tre fatti in contestazione, solo due apparivano assumere un rilievo disciplinare e che tali due addebiti risultavano punibili, ai sensi del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) applicato dalle parti, con sanzioni di tipo conservativo.

In particolare, il primo dei tre addebiti andava riqualficato quale giustificazione tardiva (anziché assenza ingiustificata), posto che il certificato era stato redatto in prossimità dell'evento (appena due giorni dopo) e la prognosi era stata confermata dal medico di controllo dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), sicché per la sua modesta entità era sanzionabile con l'ammonizione scritta ai sensi dell'art. 47 CCNL; il secondo, consistente nella mera violazione delle modalità e dei termini per la comunicazione della prosecuzione dello stato di malattia rivestiva modesta rilevanza disciplinare ed era analogamente sanzionabile con sanzione conservativa; il terzo, invece, risultava del tutto privo di fondamento giuridico essendo emerso, all'esito dell'istruttoria, che si trattava di un comportamento non in grado di pregiudicare lo stato di salute del lavoratore e che non sussisteva alcuna volontà dello stesso di abusare dell'istituto della malattia o di contravvenire agli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro dal momento che il dipendente, senza violare l'obbligo di reperibilità domiciliare, si era recato in azienda al solo scopo di espletare delle incombenze riconducibili alla sua qualità di rappresentante sindacale aziendale (RSA).

1.4.- Tanto premesso, il giudice *a quo* osserva che, pacifica tra le parti l'applicazione del regime normativo di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015, tenuto conto sia della data di assunzione del dipendente che del requisito dimensionale dell'azienda, dal momento che risultava provata la sussistenza di due fatti disciplinarmente rilevanti, per quanto non idonei a sorreggere l'atto di recesso in ragione delle stesse previsioni del CCNL di categoria, la fattispecie non poteva essere ricondotta all'ambito applicativo del comma 2 dell'art. 3 citato, quanto piuttosto a quello del comma 1 del medesimo articolo, con conseguente esclusione della tutela reintegratoria richiesta dalla parte in via principale.

Diversamente da quanto previsto dall'art. 18, quarto comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), nella formulazione successiva alle modifiche introdotte dalla legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), la disposizione censurata non prevede, infatti, il riconoscimento della tutela reintegratoria rispetto a condotte sussistenti e che abbiano rilevanza disciplinare, ma che siano punibili con sanzioni conservative, né la chiarezza del dato normativo consente di addivenire a un esito diverso attraverso una interpretazione costituzionalmente orientata.

1.5.- Dovendo fare applicazione dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, il Tribunale di Catania dubita della legittimità costituzionale del comma 2 della stessa disposizione nella parte in cui, accordando la reintegra nell'unico caso dell'insussistenza del fatto (materiale o giuridico) contestato, non ricomprende le ipotesi in cui il fatto, pur disciplinarmente rilevante, è punibile, in ragione della contrattazione collettiva di riferimento applicata dal datore di lavoro, con una sanzione conservativa, anche di modesta entità, e per le quali, sebbene non risulti compromesso il rapporto di fiducia, potrà operare la sola tutela economica con conseguente estinzione del rapporto.



1.6.- Il giudice *a quo* formula, pertanto, plurime censure di illegittimità costituzionale, ritenendole non manifestamente infondate.

1.6.1.- Innanzitutto il rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 23 del 2015, con riferimento all'art. 3 Cost.

Sotto il profilo della ragionevolezza rileva che la disposizione, senza un plausibile motivo, consentirebbe al datore di lavoro di estromettere un dipendente che abbia commesso infrazioni di modesta entità - che, secondo le valutazioni delle parti sociali e del CCNL di categoria, sarebbero inidonee a compromettere il vincolo fiduciario, tanto da giustificare al più l'irrogazione di sanzioni conservative - con un atto di recesso, ancorché non nullo, né discriminatorio, che risulterebbe, comunque, arbitrario e irragionevole, perché fondato su fatti obiettivamente inidonei a giustificare l'estinzione del rapporto.

La previsione avrebbe l'effetto sia di vanificare il ruolo delle parti sociali, rendendo prive di rilevanza tutte quelle disposizioni della contrattazione collettiva che hanno la funzione di graduare l'esercizio del potere disciplinare, sia di violare un principio immanente dell'ordinamento giuslavoristico, quale quello della necessaria gradualità delle sanzioni disciplinari ex art. 2106 del codice civile.

Quanto al profilo della disparità di trattamento, il giudice *a quo* osserva che l'ipotesi dell'insussistenza del fatto (materiale o giuridico) e l'ipotesi della commissione di un fatto punibile solo con una misura conservativa, integrerebbero ipotesi sostanzialmente omogenee, perché in entrambe non si manifesterebbe una condotta idonea a far venir meno il rapporto di fiducia tra le parti ovvero a giustificare la risoluzione del rapporto; apparirebbe dunque irragionevole riconoscere la tutela reintegratoria nella prima ipotesi, assicurando protezione all'interesse del lavoratore alla "continuità del rapporto", e non anche nella seconda.

1.6.2.- Inoltre, il Tribunale di Catania prospetta la violazione degli artt. 2, 4, 35 e 36 Cost. per la irragionevole lesione che la disposizione dubitata arrechierebbe all'interesse del lavoratore alla continuità del rapporto, al suo legittimo affidamento a non essere assoggettabile a misure espulsive, al di fuori dai casi previsti dal proprio contratto di lavoro e dalla contrattazione collettiva ivi richiamata, a non essere vittima di atti irragionevoli, sproporzionati e lesivi della sua dignità, in violazione di beni giuridici non adeguatamente indennizzabili per equivalente.

1.6.3.- Ulteriori dubbi di legittimità sono individuati rispetto ai parametri di cui agli artt. 21, 24, 39, 40 e 41 Cost., per le conseguenze sull'assetto complessivo del rapporto di lavoro; la disposizione censurata provocherebbe uno squilibrio irragionevole ed eccessivo in danno della posizione del lavoratore, che dovrebbe poter esplicare la propria attività lavorativa senza temere ingiuste o dannose ripercussioni, quale è certamente quella di essere espulso dal proprio ambiente lavorativo, pur a fronte di violazioni disciplinari di scarsa entità.

All'interno del posto di lavoro il lavoratore dovrebbe essere in grado di esplicare pienamente le proprie prerogative costituzionali, quali il diritto di critica (art. 21 Cost.) o di denuncia (art. 24 Cost.), il diritto di sciopero (art. 40 Cost.), il diritto di esprimere liberamente attività sindacale ovvero di aderire ad iniziative di medesima natura (artt. 39 e 40 Cost.).

Al contrario, la facilità di estromissione dal posto di lavoro che la disposizione consente si rifletterebbe negativamente a danno anche di tali prerogative, ponendo il lavoratore in una posizione di smisurata soggezione psicologica nei riguardi del proprio datore di lavoro che, consapevole di poter subire solo una sanzione economica, potrebbe cogliere l'occasione per licenziare il dipendente semplicemente perché incline a rivendicare i propri diritti, a segnalare le eventuali inadempienze aziendali o ad esercitare con pienezza i propri diritti sindacali, laddove sono note le difficoltà sia sul piano probatorio che giuridico, di prospettare o dimostrare l'eventuale carattere ritorsivo dell'atto di recesso ovvero la sua natura discriminatoria.

1.6.4.- Il rimettente dubita, infine, della legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015 in riferimento all'art. 76 Cost., non apparendo autorizzata dalla legge delega la drastica limitazione della reintegra alla sola ipotesi dell'insussistenza del fatto, con esclusione dall'ambito di operatività di tale strumento dei casi in cui il fatto sia punibile con una sanzione conservativa, che sarebbe stata introdotta dal legislatore delegato esorbitando rispetto alle finalità della delega.

Lo scopo perseguito dal legislatore delegante non sarebbe stato quello di limitare oltremodo il diritto alla reintegra nei licenziamenti disciplinari, bensì quello di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro, di riordinare i contratti di lavoro, per renderli maggiormente coerenti con le esigenze del contesto occupazionale e produttivo, di rendere più efficiente l'attività ispettiva.

Tra le «specifiche fattispecie» che il legislatore delegato era chiamato a individuare non andavano incluse anche le ipotesi disciplinari riconducibili alle sanzioni conservative, perché la finalità della legge delega era verosimilmente solo quella di consentire al datore di lavoro di avere maggiore certezza in ordine alle possibili conseguenze del recesso, evitando che queste ultime fossero imprevedibili e, dunque, potessero incidere oltremodo ed ex post nell'assetto degli interessi economici dell'impresa.



2.- Con atto depositato il 22 gennaio 2024, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

2.1.- L'Avvocatura generale, in primo luogo, quanto all'eccesso di delega rileva che il legislatore delegato si sarebbe attenuto alle indicazioni dell'art. 1, comma 7, lettera c), della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro), limitando il diritto alla reintegra per tutte quelle ipotesi in cui il licenziamento appaia una misura sproporzionata rispetto alla gravità dell'illecito disciplinare imputabile al lavoratore.

Al contrario, qualora si accedesse alla soluzione proposta dal rimettente, dal momento che la disposizione già attribuisce il diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro nelle ipotesi di insussistenza del fatto disciplinare contestato, casistica che comprende anche le situazioni in cui il fatto contestato è storicamente avvenuto, ma è privo di rilievo disciplinare, la tutela reale, lungi dall'essere limitata a specifiche fattispecie, diverrebbe il rimedio generalizzato per qualsiasi ipotesi di licenziamento disciplinare ingiustificato, ciò in violazione del criterio di delega.

Né sarebbe praticabile la soluzione di distinguere ulteriormente, all'interno della categoria dei licenziamenti disciplinari sproporzionati, tra i casi in cui il giudizio di sproporzione discenda da un'opera di valutazione dei fatti operata dal giudice e quelli in cui ciò derivi dal giudizio di proporzionalità eseguito dalle parti sociali, attraverso la previsione del contratto collettivo, trattandosi di fenomeni del tutto omogenei, che non sarebbe lecito trattare diversamente, e rispetto ai quali i contratti collettivi si limitano a delineare una tipizzazione, sulla base del comune apprezzamento delle parti sociali, che sarebbe comunque rilevante per l'accesso alla tutela risarcitoria prevista dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015.

2.2.- Quanto alle restanti questioni la difesa statale osserva che la norma non violerebbe il criterio della ragionevolezza in quanto, in presenza di condotte punite con sanzioni conservative, permarrebbe l'illegittimità del recesso del datore di lavoro, giustificato solo in presenza di illeciti disciplinari di sufficiente gravità (secondo la tipizzazione contenuta nel CCNL, ovvero sulla base della valutazione del giudice), seppure, nel rispetto della discrezionalità del legislatore, il rimedio previsto sarebbe quello indennitario e non quello reintegratorio, senza che il rimettente abbia spiegato per quale motivo tale sanzione non sarebbe dotata di una sufficiente deterrenza nei confronti del datore di lavoro.

Circa la violazione del principio di gradualità, evidenzia che il licenziamento sproporzionato resterebbe illegittimo seppure diversamente sanzionato, mentre la non fondatezza della censura di disparità di trattamento deriverebbe dall'eterogeneità della situazione assunta quale *tertium comparationis*.

2.3.- L'Avvocatura generale deduce inoltre che a fronte dell'insussistenza del fatto - ossia dell'illecito disciplinare, vale a dire di una condotta materiale del lavoratore ovvero di una condotta comunque qualificabile come contraria ai suoi doveri - il recesso del datore di lavoro finisce per avere il solo nomen di licenziamento per giusta causa, trovando evidentemente i suoi motivi in altre finalità, comunque non meritevoli di considerazione da parte dell'ordinamento; analoghe esigenze non sarebbero state rinvenute, né appaiono rinvenibili, nel licenziamento meramente "sproporzionato", ferma restando la sua illiceità e la conseguente responsabilità del datore di lavoro sanzionata con un indennizzo adeguato.

Infine, quanto al rischio di licenziamenti ritorsivi, con pregiudizio della dignità e delle libertà del lavoratore, la difesa statale evidenzia che sono comunque disponibili gli strumenti che consentono di dichiarare la nullità di un licenziamento che abbia finalità discriminatoria o di rappresaglia, con tutela reintegratoria ai sensi dell'art. 2 dello stesso d.lgs. n. 23 del 2015.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 20 novembre 2023 (reg. ord. n. 163 del 2023) il Tribunale di Catania, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato quattro questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 21, 24, 35, 36, 39, 40, 41 e 76 Cost., aventi ad oggetto la disciplina del licenziamento disciplinare dettata dall'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 23 del 2015, nella parte in cui non prevede (o non consente) che il giudice annulli il licenziamento, con le conseguenze già previste per l'ipotesi dell'insussistenza del fatto (tra cui il diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro), laddove il fatto contestato, in base alle previsioni della contrattazione collettiva applicabile al rapporto, sia punibile solo con sanzioni di natura conservativa.

1.1.- Il giudice *a quo* è chiamato a decidere dell'impugnazione di un licenziamento disciplinare intimato ad un dipendente assunto a tempo indeterminato il 22 agosto 2022, con la qualifica di addetto al settore movimento merci, all'esito del mancato accoglimento delle giustificazioni dallo stesso addotte rispetto alla contestazione di tre distinti addebiti disciplinari.



1.2.- Il ricorrente nel giudizio *a quo* allegava di rivestire la carica di rappresentante sindacale aziendale e deduceva l'infondatezza dei tre fatti contestati, che si collocavano nell'ambito di una vicenda unitaria (lo stato di malattia iniziato il 27 settembre 2022 e conclusosi il 9 ottobre 2022), consistenti nel ritardo di due giorni nel giustificare l'assenza per malattia, nell'omessa comunicazione preventiva della prosecuzione dello stato di malattia e nell'essersi presentato sul luogo di lavoro in costanza di malattia per espletare degli incombeni relativi al suo ruolo di rappresentante sindacale.

1.3.- Il rimettente, in punto di rilevanza, dà atto che, a seguito dell'istruttoria testimoniale e documentale disposta nel corso del giudizio, era emerso che, dei tre fatti in contestazione, solo due apparivano assumere un rilievo disciplinare e che tali due addebiti risultavano punibili, ai sensi del CCNL applicato dalle parti, con sanzioni di tipo conservativo; rilevava altresì che, pacifica tra le parti l'applicazione del regime normativo di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015, tenuto conto sia della data di assunzione del dipendente che del requisito dimensionale dell'azienda, a fronte della sussistenza di due fatti disciplinarmente rilevanti, la fattispecie non poteva essere ricondotta all'ambito applicativo del comma 2 dell'art. 3 citato, quanto piuttosto a quello del comma 1 del medesimo articolo, con conseguente esclusione della tutela reintegratoria richiesta dalla parte in via principale, per quanto tali fatti non fossero idonei a sorreggere l'atto di recesso in ragione delle stesse previsioni del CCNL di categoria.

1.4.- Dovendo fare applicazione dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, il Tribunale di Catania dubita della legittimità costituzionale del comma 2 della stessa disposizione nella parte in cui, accordando la reintegra nell'unico caso dell'insussistenza del fatto (materiale o giuridico) contestato, non ricomprende le ipotesi in cui il fatto, pur disciplinarmente rilevante, è punibile, in ragione della contrattazione collettiva di riferimento applicata dal datore di lavoro, con una sanzione conservativa, anche di modesta entità, e per le quali, sebbene non risulti compromesso il rapporto di fiducia, potrà operare la sola tutela economica con conseguente estinzione del rapporto.

1.4.1.- In particolare, con riferimento all'art. 3 Cost., il rimettente deduce che la disposizione censurata tutelerebbe in modo ingiustificatamente differenziato situazioni omogenee, atteso che, anche nell'ipotesi della commissione di un fatto punibile solo con una misura conservativa, vi è una condotta inidonea a far venir meno il rapporto di fiducia tra le parti ovvero a giustificare la risoluzione del rapporto.

1.4.2.- Il contrasto con gli artt. 2, 4, 35 e 36 Cost. sarebbe invece imputabile alla irragionevole lesione della dignità del lavoratore sul posto di lavoro, quale formazione sociale ove questi esplica la propria personalità, del suo interesse alla continuità del rapporto, del suo diritto a non subire licenziamenti arbitrari e di condurre, attraverso la giusta retribuzione, un'esistenza libera e dignitosa.

1.4.3.- La disposizione censurata violerebbe poi gli artt. 21, 24, 39, 40 e 41 Cost., cagionando un irragionevole ed eccessivo squilibrio in danno della posizione del lavoratore mediante la compressione del pieno e libero esercizio delle sue prerogative lavorative e sindacali e il superamento del limite posto all'iniziativa privata che non può svolgersi in modo da compromettere la dignità della persona.

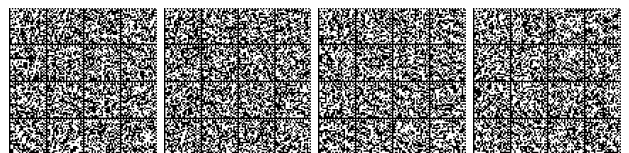
1.4.4.- Il giudice *a quo* deduce, infine, la violazione l'art. 76 Cost. perché l'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 23 del 2015, escludendo dall'ambito di operatività della reintegra le ipotesi in cui il fatto sia punibile con una sanzione conservativa, esorbita dagli scopi e dai criteri previsti dalla legge delega che ha demandato al legislatore delegato non già la drastica riduzione della tutela reintegratoria a un'unica fattispecie, ma solo la sua limitazione a specifiche ipotesi.

2.- La difesa statale non ha proposto alcuna eccezione preliminare, né sussistono profili di inammissibilità da sollevare d'ufficio.

Quanto alla rilevanza, gli elementi descrittivi in merito al procedimento principale e al contesto fattuale in cui è stato intimato il licenziamento, oggetto del giudizio principale, risultano sufficienti a mostrare l'applicabilità della disposizione censurata (*ex plurimis*, sentenze n. 22 e n. 7 del 2024, n. 152 e n. 59 del 2021).

Il rimettente ha giustificato la necessità di fare applicazione del regime sanzionatorio indennitario previsto dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, in una ipotesi di licenziamento intimato sulla base di due fatti disciplinarmente rilevanti e sussistenti, ma non idonei a fondare l'atto di recesso perché puniti con sanzioni conservative alla stregua delle stesse previsioni della CCNL di categoria applicabile al rapporto. Pertanto, il licenziamento disciplinare doveva considerarsi illegittimo, ma la tutela del lavoratore non poteva essere ricondotta all'ambito applicativo di quella reintegratoria del comma 2 dell'art. 3 citato, essendo operante solo la tutela indennitaria di cui al comma 1 della medesima disposizione.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice rimettente ha diffusamente motivato in ordine alle ragioni per le quali, a suo giudizio, la disposizione censurata sarebbe suscettibile dei sollevati dubbi di legittimità costituzionale. Altresì ha escluso la possibilità di addivenire ad una interpretazione costituzionalmente orientata, ritenendo chiara la formulazione della disposizione censurata, nel senso di escludere la tutela reintegratoria anche in caso di licenziamento per giusta causa o giustificato motivo soggettivo basato su fatti sussistenti sì, ma inidonei, secondo la preventiva valutazione delle parti sociali contenuta nella contrattazione collettiva, a giustificare la massima sanzione espulsiva.



3.- Prima di esaminare il merito delle questioni, è opportuno richiamare in premessa, per le linee generali, il quadro normativo di riferimento.

3.1.- La nozione di licenziamento disciplinare trova la sua storica conferma nella sentenza di questa Corte n. 204 del 1982, che ha esteso le garanzie dettate dall'art. 7, secondo e terzo comma, statuto lavoratori a tutti i licenziamenti fondati su un inadempimento del lavoratore; la definizione è stata, poi, recepita nella legge n. 92 del 2012, che, all'art. 1, comma 41, regola gli effetti del licenziamento intimato all'esito del procedimento disciplinare.

Il tratto comune delle causali giustificative del licenziamento disciplinare è il notevole inadempimento del lavoratore agli obblighi contrattuali, nelle due varianti, essenzialmente quantitative, del giustificato motivo soggettivo ex art. 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali) e della giusta causa «che non consenta la prosecuzione, anche provvisoria, del rapporto» (art. 2119 cod. civ.).

3.2.- La natura “ontologica” del licenziamento disciplinare costituisce ormai *iuris receptum*: il licenziamento motivato da una condotta colposa o comunque manchevole del lavoratore, indipendentemente dalla sua inclusione, o meno, tra le misure disciplinari previste dallo specifico regime del rapporto, deve essere considerato di natura disciplinare, con conseguente assoggettamento alle garanzie dettate in favore del lavoratore dall'art. 7, secondo e terzo comma, statuto lavoratori, circa la contestazione dell'addebito e il diritto di difesa, nonché, per il caso in cui le parti si siano avvalse legittimamente della facoltà di prestabilire quali fatti e comportamenti integrino l'indicata condotta giustificativa del recesso, anche di quella della preventiva pubblicità di siffatte previsioni prescritta dal primo comma.

La valutazione di gravità è frutto di un giudizio complesso, che si relaziona, da un lato, alla portata oggettiva e soggettiva dei fatti contestati, alle circostanze nelle quali sono stati commessi e all'intensità del profilo intenzionale; dall'altro lato, alla proporzionalità fra tali fatti e la sanzione inflitta, per stabilire se la lesione dell'elemento fiduciario, su cui si basa la collaborazione del prestatore di lavoro, sia tale, in concreto, da giustificare la massima sanzione disciplinare.

4.- Come evidenziato da questa Corte nella coeva sentenza n. 128 del 2024, resa in tema di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, per anni il contenimento della libertà del recesso del datore di lavoro dal contratto di lavoro è stato operato per mezzo di due forme di garanzia, condizionatamente al ricorrere di un livello occupazionale minimo del medesimo datore (almeno quindici lavoratori occupati nell'unità produttiva o sessanta nel complesso): a) la cosiddetta tutela indennitaria (o “obbligatoria”), prevista originariamente dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966, per le imprese sotto soglia; b) la cosiddetta tutela reintegratoria (o “reale”), prevista dall'art. 18 statuto lavoratori, per le imprese sopra soglia.

4.1.- Con il passaggio dal regime originario dell'art. 18 statuto lavoratori a quello novellato dalla legge n. 92 del 2012, il sistema generalizzato, che vedeva la tutela reintegratoria applicata in ogni caso, è stato sostituito da uno “misto”, che combina due ipotesi in cui opera ancora la reintegrazione, piena o “attenuata”, e due ipotesi in cui vige solo la tutela indennitaria, più o meno estesa (sentenze n. 44, n. 22 e n. 7 del 2024).

Il frazionamento delle tutele viene confermato dal d.lgs. n. 23 del 2015 che, nel tracciare un diverso perimetro delle aree di tutela, restringe l'ambito applicativo della reintegra “attenuata” e amplia in modo corrispondente quello riservato all'indennizzo “forte”.

4.2.- Il riavvicinamento tra le due discipline - iniziato con il venir meno dell'automatismo di calcolo dell'indennizzo previsto solo per i licenziamenti soggetti al d.lgs. n. 23 del 2015 (a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 194 del 2018) e la abrogazione del rito speciale contemplato dalla legge n. 92 del 2012 per effetto dell'art. 37, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata) - si è accentuato all'esito della sentenza n. 22 del 2024 che, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 limitatamente alla parola «espressamente», quanto alla fattispecie del licenziamento nullo ha rimosso il restringimento della tutela reintegratoria alle nullità espresse (sentenza n. 44 del 2024).

5.- A partire dalla riforma del 2012 l'individuazione del vizio dell'atto di recesso illegittimo è divenuto un passaggio interpretativo fondamentale per individuare le tutele da riconoscere al lavoratore illegittimamente licenziato.

5.1.- Limitata la disamina al licenziamento disciplinare, che rileva ai fini delle censure in esame, nel disegno riformatore della legge n. 92 del 2012, la tutela reintegratoria piena è riservata all'ambito della nullità e della discriminazione, mentre per le imprese sopra-soglia la tutela reintegratoria nella forma attenuata viene riconosciuta ai licenziamenti disciplinari nelle due evenienze ritenute più gravi, quelle cioè in cui il giudice accerta che non ricorrono gli estremi del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa addotti dal datore di lavoro per l'insussistenza del fatto contestato, ovvero perché il fatto contestato è riconducibile fra le condotte suscettibili di sanzioni solo conservative in base alle previsioni del contratto collettivo o del codice disciplinare applicabili.



Ai sensi dell'art. 18, quarto comma, statuto lavoratori, come modificato dall'art. 1, comma 42, lettera b), della legge n. 92 del 2012, il regime applicabile ai licenziamenti intimati dopo il 18 luglio 2012 è quello della reintegrazione cosiddetta attenuata (reintegra e indennità risarcitoria non superiore a dodici mensilità della retribuzione globale di fatto); il giudice, nelle altre ipotesi in cui accerti che non ricorrono gli estremi del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa addotti dal datore di lavoro, applica invece la disciplina di cui al quinto comma (cioè la cosiddetta tutela indennitaria "forte" pari ad un'indennità risarcitoria omnicomprensiva tra 12 e 24 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto).

5.2.- La linea di demarcazione tra l'area della tutela reintegratoria e quella della tutela solo compensativa è stata nuovamente modificata dal d.lgs. n. 23 del 2015, che ha introdotto un distinto regime di tutela in caso di illegittimità del licenziamento per i lavoratori assunti con il contratto di lavoro a tutele crescenti, quindi necessariamente in data successiva alla sua entrata in vigore (7 marzo 2015).

Per i "nuovi assunti" la tutela reintegratoria è stata ulteriormente ridimensionata nel caso di licenziamento per mancanza di giusta causa o di giustificato motivo soggettivo ed è stata del tutto eliminata in ipotesi di licenziamento "economico", ossia per giustificato motivo oggettivo o collettivo.

Secondo l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, nei casi in cui risulti accertato che non ricorrono gli estremi del licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa, il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale, da determinarsi secondo i criteri dettati da questa Corte nella sentenza n. 194 del 2018, in misura comunque non inferiore a sei e non superiore a trentasei mensilità, come rideterminata dalla novella di cui al decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 (Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96.

Ai sensi del comma 2 dello stesso art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015, esclusivamente nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore, rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa la sproporzione del licenziamento, il giudice annulla il licenziamento e condanna il datore di lavoro alla reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro e al pagamento di un'indennità risarcitoria che non può essere superiore a dodici mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto, oltre che al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali.

L'ambito di applicazione della tutela reale è riservata all'ipotesi dell'insussistenza del fatto materiale contestato, con espressa esclusione dei casi in cui l'illegittimità del licenziamento risieda esclusivamente nel difetto di proporzionalità della misura espulsiva adottata dal datore di lavoro rispetto all'effettiva gravità della condotta posta in essere dal dipendente; all'area di operatività della tutela indennitaria sono invece ricondotte anche le ipotesi in cui l'inadeguatezza del licenziamento discende dall'esistenza di una previsione contrattuale che, per quel tipo di addebiti, esclude il potere del datore di lavoro di recedere dal rapporto.

6.- Il giudice rimettente censura il mancato riconoscimento della tutela reintegratoria quando, per l'inadempimento del lavoratore contestata dal datore di lavoro, che si riveli "sussistente", sia la stessa contrattazione collettiva a prevedere una sanzione conservativa.

Si verte in questi casi non già in ipotesi di «insussistenza del fatto», perché è pacifico che la ragione di inadempimento esista, bensì di un radicale difetto di proporzionalità della sanzione del licenziamento rispetto alla violazione disciplinare allegata dal datore di lavoro, per la quale la contrattazione collettiva prevede solo una sanzione conservativa.

6.1.- La distinzione tra un licenziamento intimato per una causa o un motivo soggettivo "ingiustificati" e un licenziamento intimato per una causa o un motivo soggettivo fondati su un fatto materiale "insussistente" non aveva avuto alcuna ricaduta sul sistema sanzionatorio fino al 2012.

Per i licenziamenti intimati dopo l'entrata in vigore della legge n. 92 del 2012 la categoria della "insussistenza" acquista per la prima volta autonoma rilevanza rispetto a quella della "ingiustificatezza"; essa, vuoi per la ragione disciplinare, vuoi per quella d'impresa, resta l'unica meritevole della tutela reintegratoria.

All'esito delle modifiche apportate all'art. 18 statuto lavoratori il criterio della necessaria importanza dell'inadempimento risulta decisivo solo ai fini della valutazione di legittimità, o meno, del licenziamento, mentre la reintegrazione resta consentita limitatamente alle ipotesi in cui l'illegittimità del recesso è maggiormente evidente e dunque là dove il fatto addebitato non sussista, ovvero nel caso in cui quel fatto sia punito dalla disciplina collettiva applicabile con una sanzione conservativa.



6.2.- Il nuovo criterio di graduazione si rivela da subito di complessa interpretazione.

Quanto al «fatto contestato», dopo qualche iniziale incertezza, la giurisprudenza di legittimità si è progressivamente consolidata su una nozione che, valorizzando il richiamo alla contestazione, e, quindi, alla rilevanza disciplinare della condotta, attrae nella tutela reintegratoria tutte le ipotesi in cui sia da escludere in radice un inadempimento, anche sotto il profilo soggettivo, perché la condotta non è accompagnata dalla necessaria coscienza e volontà oppure è stata tenuta in un contesto in relazione al quale nessun addebito può essere mosso al lavoratore.

L'insussistenza del «fatto contestato» comprende non soltanto i casi in cui il fatto non si sia verificato nella sua materialità, ma anche tutte le ipotesi in cui il fatto, materialmente accaduto, non abbia rilievo disciplinare, quanto al profilo oggettivo ovvero a quello soggettivo della imputabilità della condotta al dipendente, e dunque il fatto, pur sussistente, sia privo del carattere di illiceità o rilevanza giuridica e quindi sia sostanzialmente inapprezzabile sotto il profilo disciplinare (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 10 maggio 2018, n. 11322 e 26 maggio 2017, n. 13383, ordinanza 7 febbraio 2019, n. 3655).

La difficoltà di ricondurre al fatto anche il giudizio di proporzionalità fondato sull'art. 2106 cod. civ., è stata stemperata con il consolidarsi di altro orientamento favorevole all'apertura alle clausole generali in merito all'ampiezza del rinvio operato dall'art. 18, quarto comma, statuto lavoratori, alle previsioni della contrattazione collettiva e dei codici disciplinari.

L'interpretazione più restrittiva - che limitava l'accesso alla tutela reale ai casi in cui la valutazione di proporzionalità, fra sanzione conservativa e fatto contestato, fosse tipizzata dalla contrattazione collettiva (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 19 luglio 2019, n. 19578; 20 maggio 2019, n. 13533 e 9 maggio 2019, n. 12365) - è stata oggetto di una successiva rimeditazione, oggi consolidata sino ad assurgere al rango di diritto vivente.

A partire da Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 11 aprile 2022, n. 11665, si è infatti affermato che in caso di licenziamento disciplinare, al fine di selezionare la tutela applicabile tra quelle previste dal novellato art. 18, quarto e quinto comma, statuto lavoratori, il giudice può sussumere la condotta addebitata al lavoratore, e in concreto accertata giudizialmente, nella previsione contrattuale che, con clausola generale ed elastica, punisca l'illecito con sanzione conservativa, senza che detta operazione di interpretazione e sussunzione trasmodi nel giudizio di proporzionalità della sanzione rispetto al fatto contestato, restando nei limiti dell'attuazione del principio di proporzionalità, come recepito dalle parti sociali attraverso la previsione del contratto collettivo (successivamente, *ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 3 gennaio 2024, n. 107; 28 giugno 2022, n. 20780 e 26 aprile 2022, n. 13063).

6.3.- L'entrata in vigore del d.lgs. n. 23 del 2015 apre, infine, un'ulteriore fase per i lavoratori assunti dopo il 7 marzo 2015: dall'«insussistenza» del motivo soggettivo viene espunta la valutazione di proporzionalità del licenziamento rispetto alla inadempienza contestata al lavoratore, mentre sul versante del motivo economico l'«insussistenza» viene del tutto equiparata all'«ingiustificatezza» e la tutela reale è esclusa del tutto.

Due le innovazioni di assoluto rilievo in tema di licenziamento disciplinare: la qualificazione del fatto come «materiale» e l'espressa esclusione, ai fini dell'individuazione del fatto rilevante per la selezione della tutela applicabile, del giudizio di proporzionalità con la conseguente eliminazione del riferimento alle previsioni della contrattazione collettiva.

7.- Passando al merito delle questioni, deve essere esaminata, in via logicamente preliminare, quella sollevata in riferimento all'art. 76 Cost.

7.1.- Nella prospettazione del giudice rimettente l'eccesso di delega riguarderebbe la compatibilità della scelta di consentire la reintegra nell'unica fattispecie prevista dall'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 23 del 2015, rispetto alla legge delega n. 183 del 2014 (cosiddetto *Jobs Act*), il cui art. 1, comma 7, lettera c), dispone, come visto, che la tutela reintegratoria venga limitata a specifiche ipotesi di licenziamento disciplinare.

7.2.- La questione non è fondata.

Il controllo sul superamento dei limiti posti dalla legge delega, in continuità con la costante giurisprudenza costituzionale, va operato partendo dal dato letterale, per poi, a fronte di elementi testuali eventualmente suscettibili di divergenti letture, procedere ad una indagine sistematica e teleologica volta a verificare se l'attività del delegato, nell'esercizio del margine di discrezionalità che gli compete nell'attuazione della legge delega, si sia inserito in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la *ratio* della norma delegante (sentenze n. 250 e n. 59 del 2016, n. 146 e n. 98 del 2015 e n. 119 del 2013) e mantenendosi comunque nell'alveo delle scelte di fondo operate dalla stessa (sentenza n. 278 del 2016), senza contrastare con gli indirizzi generali desumibili da questa (sentenze n. 229 del 2014 e n. 272 del 2012); occorre, comunque, tener conto «del grado di specificità dei principi e criteri direttivi e della maggiore o minore ampiezza dell'oggetto della delega» e che «la loro interpretazione deve muovere, innanzi tutto, dalla «lettera» del testo normativo, a cui si affianca l'interpretazione sistematica sulla base della *ratio legis*, emergente dal contesto complessivo della legge di delega e dalle finalità che essa persegue (sentenze n. 22 e n. 7 del 2024)» (sentenza n. 96 del 2024).



7.3.- Sullo scopo della legge di delega n. 183 del 2014, nel senso di favorire l'ingresso nel mondo del lavoro di "nuovi assunti", accentuandone la flessibilità in uscita con il riconoscimento di una tutela risarcitorio-monetaria predefinita, e quindi alleggerendo le conseguenze di un licenziamento illegittimo, questa Corte si è ampiamente espressa nella sentenza n. 44 del 2024, ove ai punti 6 e 7 del Considerato in diritto si afferma che «[l']art. 1, comma 7, della legge n. 183 del 2014, nel contesto di un ampio intervento in materia di diritto del lavoro e del sistema di previdenza e assistenza sociale, ha delegato il Governo ad adottare, in particolare, un "testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro" e a tal fine ha indicato sia la finalità perseguita, sia specifici principi e criteri direttivi. Lo "scopo" complessivo, avuto di mira dal legislatore, è stato quello di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché di riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo».

7.4.- Prevedendo l'art. 1, comma 7, lettera c), della legge delega che la tutela reintegratoria dovesse essere prevista solamente per «specifiche» fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato, nel prefigurare la reintegrazione solamente nel caso della insussistenza del fatto materiale il legislatore delegante si è posto nel solco dei principi e dei criteri direttivi fissati dal legislatore delegante e delle finalità che lo hanno ispirato, con ciò rispettando il carattere di residualità che la legge delega ha inteso riconoscere alla tutela ripristinatoria.

Né può sostenersi che la contraddizione deriverebbe dall'utilizzazione del plurale («specifiche fattispecie»).

Per favorire l'occupazione dei "nuovi assunti" mediante la riduzione dell'area della reintegrazione, il legislatore delegato non aveva l'obbligo, ma solamente la facoltà di prevedere una molteplicità di categorie di vizi di licenziamento disciplinare cui ricollegare la reintegrazione; se il criterio direttivo principale era quello di invertire l'ordine di grandezza dell'ambito applicativo rendendo recessiva la tutela ripristinatoria rispetto a quella indennitaria, la limitazione ad un'unica fattispecie non solo non eccede la delega quanto alla "lettera" del dato normativo, ma opera all'interno di essa in coerenza con le finalità che la stessa perseguiva.

8.- Proseguendo nell'esame del merito, le questioni che investono la disposizione censurata (art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015) sono sollevate in riferimento a ulteriori plurimi parametri (artt. 2, 3, 4, 21, 24, 35, 36, 40 e 41 Cost.), che possono essere esaminati congiuntamente perché le dedotte violazioni degli stessi convergono verso un'unica censura di fondo: sarebbe costituzionalmente illegittima la mancata previsione, nella fattispecie, della tutela reintegratoria del lavoratore illegittimamente licenziato, potendo farsi applicazione solo della tutela indennitaria.

Le questioni non sono fondate.

8.1.- Si è già ricordato che oggetto di impugnazione nel giudizio principale è un licenziamento disciplinare o per colpa; tale è quello fondato su una dedotta "giusta causa" (ex art. 2119 cod. civ.), risultante da una inadempienza «che non consenta la prosecuzione, anche provvisoria, del rapporto», oppure su un "giustificato motivo" soggettivo (ex art. 3 della legge n. 604 del 1966), consistente in «un notevole inadempimento degli obblighi contrattuali del prestatore di lavoro».

La natura "disciplinare" del recesso datoriale implica innanzi tutto il rispetto delle regole formali e procedurali di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2015, che richiama in particolare le garanzie previste dall'art. 7 statuto lavoratori. Tra queste, la garanzia procedimentale più importante consiste nell'«osservanza del contraddittorio tra datore e lavoratore quale indefettibile regola di formazione delle misure disciplinari» (così la già citata sentenza n. 204 del 1982, che ha esteso le garanzie dettate dal secondo e terzo comma di tale disposizione a tutti i licenziamenti che presuppongono un inadempimento del lavoratore e che pertanto sono "ontologicamente" disciplinari).

Sul piano sostanziale - che è quello rilevante in questo giudizio di legittimità costituzionale - la natura "disciplinare" del recesso datoriale comporta l'applicabilità del canone generale della proporzionalità, secondo cui l'inadempimento del lavoratore deve essere caratterizzato da una gravità tale da compromettere definitivamente la fiducia necessaria ai fini della conservazione del rapporto. Il licenziamento è sempre una "extrema ratio", sicché è giustificato, e quindi legittimo, solo se proporzionato alla gravità dell'addebito contestato e accertato in giudizio. Il principio di proporzionalità con riferimento al licenziamento del lavoratore costituisce ormai un acquis del diritto vivente, più non messo in discussione (ex plurimis, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza n. 11665 del 2022; analogamente, sentenze di questa Corte n. 123 del 2020 e n. 194 del 2018). Esso è, in fondo, una proiezione del più generale principio di proporzionalità che pervade il diritto punitivo, penale e non (recentemente, sentenza n. 46 del 2024), e che trova un riscontro positivo anche nella disciplina civilistica dell'inadempimento, il quale, per essere rilevante al fine della risoluzione del rapporto, non deve essere di scarsa importanza, come previsto in generale dall'art. 1455 cod. civ.

Nella fattispecie in esame, non è in discussione l'applicazione di tale principio, né è dubbio che la sua violazione comporti che la causa del recesso datoriale non sia "giusta" (art. 2119 cod. civ.) o che il motivo soggettivo dello stesso non sia "giustificato" (art. 3 della legge n. 604 del 1966): il licenziamento, ove il giudice ritenga il difetto di proporzionalità, è certamente illegittimo.



Le questioni sollevate dal giudice rimettente concernono, invece, le conseguenze di tale illegittimità: se può egli, in tale evenienza, ordinare la reintegrazione del prestatore nel posto di lavoro ai sensi del comma 2 dell'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015, come richiesto dal ricorrente in giudizio, oppure se debba limitarsi solo ad accordare la tutela indennitaria prevista dal comma 1 dell'art. 3.

8.2.- La valutazione di proporzionalità del licenziamento, quanto alle conseguenze in termini di tutela reintegratoria o solo indennitaria, ha trovato - come si è già rilevato sopra - una regolamentazione significativamente diversa nella legge n. 92 del 2012 e nel d.lgs. n. 23 del 2015, in attuazione della legge delega n. 183 del 2014. Ciò è rilevante ancora nell'attualità perché la disciplina della legge n. 92 del 2012 continua ad applicarsi ai lavoratori in servizio alla data del 7 marzo 2015, mentre la regolamentazione del d.lgs. n. 23 del 2015 opera per i lavoratori assunti a partire da tale data; la quale quindi costituisce lo spartiacque tra una disciplina ad esaurimento ed una a regime in progressiva estensione (sentenza n. 44 del 2024).

La legge n. 92 del 2012 - che ha frazionato i regimi di protezione del lavoratore nei confronti del licenziamento illegittimo prevedendo due ipotesi di tutela reintegratoria (piena ed attenuata) ed altrettante di tutela indennitaria (di maggiore o minore contenuto) - accorda, in particolare, la tutela reintegratoria attenuata «nelle ipotesi in cui accerta che non ricorrono gli estremi del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa addotti dal datore di lavoro, per insussistenza del fatto contestato ovvero perché il fatto rientra tra le condotte punibili con una sanzione conservativa sulla base delle previsioni dei contratti collettivi ovvero dei codici disciplinari applicabili» (art. 18, quarto comma, statuto lavoratori, come novellato).

La rilevanza che tale disposizione assegna alle previsioni dei contratti collettivi non solo è coerente con la generale operatività del principio di proporzionalità, ma anche implica che il contenuto dello stesso possa essere declinato dalla contrattazione collettiva e che il giudice debba tenerne conto, con la conseguenza che la violazione di quest'ultima comporta, per il lavoratore illegittimamente licenziato, la tutela reintegratoria attenuata.

8.3.- In seguito, intervenendo anche su tale aspetto della disciplina dei licenziamenti, l'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 23 del 2015 ha contemplato la tutela reintegratoria attenuata in un ambito più ristretto, ossia «[e]sclusivamente nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore, rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa la sproporzione del licenziamento».

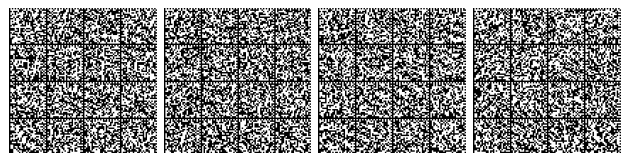
Il legislatore delegato, nel rispetto della legge di delega (come si è già riconosciuto sopra), ha individuato proprio nel licenziamento fondato su un «fatto materiale insussistente» le «specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato», alle quali trova tuttora applicazione la tutela reintegratoria, ancorché nella forma attenuata.

Quindi, quanto al licenziamento disciplinare, la «specifica fattispecie» conservata nell'area della tutela reale è quella del recesso datoriale fondato, appunto, su un «fatto materiale insussistente». Se l'addebito contestato al lavoratore risulta insussistente all'esito del giudizio di impugnazione del licenziamento, il giudice può ordinare la reintegrazione del lavoratore, illegittimamente licenziato, nel posto di lavoro. Ma se, al contrario, l'addebito contestato risulta provato, non rileva più, a tal fine, la «valutazione circa la sproporzione del licenziamento». Il licenziamento potrà risultare «sproporzionato» rispetto alla condotta e alla colpa del lavoratore - e quindi, sotto questo profilo, illegittimo - ma la tutela sarà quella indennitaria del comma 2 dell'art. 3 citato.

8.4.- Orbene, in generale, questa Corte ha più volte affermato - e qui ribadisce - che la reintegrazione non costituisce il solo e indefettibile modello di tutela del prestatore a fronte dell'illegittimità del licenziamento, che sia compatibile con la garanzia costituzionale del lavoro (art. 35 Cost.); il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, può operare una diversa scelta della disciplina di contrasto dei licenziamenti illegittimi sempre che risulti una tutela adeguata e sufficientemente dissuasiva (sentenza n. 7 del 2024). Questa Corte ha, infatti, sottolineato che la reintegrazione non costituisce «l'unico possibile paradigma attuativo» dei principi costituzionali (sentenze n. 125 del 2022; n. 59 del 2021 e n. 46 del 2000), in quanto «molteplici possono essere i rimedi idonei a garantire una adeguata compensazione per il lavoratore arbitrariamente licenziato» (sentenza n. 254 del 2020).

Occorre però che la tutela sia comunque adeguata e sufficientemente dissuasiva.

Tuttavia - ha precisato questa Corte (sentenza n. 7 del 2024) - «l'adeguatezza e sufficiente dissuasività del sistema di contrasto dei licenziamenti illegittimi vanno valutate nel complesso e non già frazionatamente, tenendo quindi conto della gradualità e proporzionalità della sanzione che il legislatore, nell'esercizio non irragionevole della sua discrezionalità, ha previsto come differenziata, conservando la reintegrazione (unitamente ad un indennizzo senza tetto massimo) per i casi di più gravi violazioni, quali quello del licenziamento nullo o discriminatorio, e riservando agli altri casi la tutela indennitaria (con un tetto massimo) secondo il più incisivo criterio risultante dalle sentenze n. 194 del 2018 e n. 150 del 2020».



Siffatta valutazione di adeguatezza e sufficiente dissuasività va qui ribadita considerando l'apparato complessivo di tutela nei confronti del licenziamento illegittimo, quale contenuto nel d.lgs. n. 23 del 2015, successivamente novellato dal d.l. n. 87 del 2018, come convertito, ed emendato da pronunce di questa Corte. Esso prevede la tutela reintegratoria piena in caso di licenziamento nullo (non solo in caso di nullità espresse: sentenza n. 22 del 2024) o discriminatorio; la tutela reintegratoria attenuata ove il licenziamento (non solo quello disciplinare, ma anche quello per giustificato motivo oggettivo: sentenza n. 128 del 2024) si fondi su un "fatto insussistente"; la tutela indennitaria estesa fino anche a trentasei mensilità di retribuzione in caso di difetto di giusta causa o di giustificato motivo (sentenza n. 194 del 2018) o fino a dodici mensilità in caso di vizi formali o procedurali (sentenza n. 150 del 2020).

In definitiva, anche se a seguito del d.lgs. n. 23 del 2015 si è ridotta - per i lavoratori assunti a partire dal 7 marzo 2015 - l'area della tutela reintegratoria rispetto alla disciplina posta dalla legge n. 92 del 2012, e ancor più rispetto a quella precedente della generale tutela reintegratoria (art. 18 statuto lavoratori, nel testo vigente fino alla modifica di cui alla citata legge n. 92 del 2012), rimane, nel complesso, un ancora sufficiente grado di adeguatezza e dissuasività del regime di tutela nei confronti del licenziamento illegittimo e non si è raggiunta la soglia oltre la quale una carente disciplina di contrasto del licenziamento illegittimo entrerebbe in frizione con la tutela costituzionale del lavoro (artt. 1, 4 e 35 Cost.).

Del resto adeguatezza e dissuasività sono requisiti che questa Corte ha già ritenuto sussistenti in riferimento all'indennità di cui all'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 sia per i licenziamenti individuali (sentenza n. 194 del 2018), che per i licenziamenti collettivi (sentenza n. 7 del 2024), anche in una prospettiva temporale, posto che il fluire del tempo giustifica l'applicazione di un trattamento differenziato a situazioni analoghe quando sia rispettato il canone della ragionevolezza.

Nella citata sentenza n. 194 del 2018, richiamata dalla sentenza n. 7 del 2024, si ricorda come sia stato più volte affermato, in occasione dell'esame di disposizioni introduttive di forfetizzazioni legali limitative del risarcimento del danno, che «la regola generale di integralità della riparazione e di equivalenza della stessa al pregiudizio cagionato al danneggiato non ha copertura costituzionale (sentenza n. 148 del 1999), purché sia garantita l'adeguatezza del risarcimento (sentenze n. 199 del 2005 e n. 420 del 1991)».

Il giudizio di adeguatezza del meccanismo risarcitorio forfetizzato utilizzato dal d.lgs. n. 23 del 2015, una volta superata la rigidità collegata all'anzianità ad opera della sentenza n. 194 del 2018, si fonda proprio sulla sua idoneità a realizzare un ragionevole contemperamento degli interessi in conflitto, che nella specie non possono che individuarsi in quelli del lavoratore da un lato e dell'impresa, e per essa del datore di lavoro, dall'altro; a giudizio di questa Corte l'indennizzo previsto dal comma 1 della disposizione censurata è stato strutturato come un rimedio con adeguata efficacia deterrente in cui alla funzione riparatoria si affianca quella dissuasiva e sanzionatoria.

Anche quanto alla compatibilità costituzionale dei limiti quantitativi posti dal d.lgs. n. 23 del 2015, questa Corte ha già riconosciuto (sentenze n. 7 del 2024 e n. 194 del 2018) che il limite massimo dell'indennità (elevato a trentasei mensilità dal d.l. n. 87 del 2018, come convertito) non si pone in contrasto con la nozione costituzionale di "adeguatezza" del risarcimento, la quale impone che il ristoro sia tale da realizzare un adeguato contemperamento degli interessi in conflitto.

Di qui la non fondatezza delle sollevate questioni con riferimento a tutti gli evocati parametri.

9.- L'ulteriore questione sollevata con riferimento all'art. 39 Cost. presenta profili di particolarità.

La questione non è fondata nei termini che seguono.

9.1.- Il giudice rimettente, pur svolgendo considerazioni di carattere più generale, focalizza le proprie censure in riferimento al caso specifico, oggetto del giudizio principale: quello di un licenziamento disciplinare fondato su un fatto contestato per il quale la contrattazione collettiva prevede una sanzione solo conservativa.

Se la lettura della disposizione censurata fosse nel senso che, anche in questa particolare ipotesi, rimane «estranea ogni valutazione circa la sproporzione del licenziamento», sì che la tutela dovrebbe essere solo indennitaria, allora le censure del giudice rimettente, riferite alla denunciata violazione dell'art. 39 Cost., avrebbero, in effetti, fondamento.

La previsione a opera della contrattazione collettiva di sanzioni solo conservative implica la preclusione della sanzione espulsiva, qual è il licenziamento. È possibile che l'inadempimento del lavoratore in ordine a obbligazioni strumentali, quali nella specie l'obbligo di comunicare tempestivamente la giustificazione dello stato di malattia, sussistente e certificato come impeditivo della prestazione lavorativa, sia qualificato dalle parti del rapporto, alle quali il contratto collettivo si applica, come di gravità contenuta e che la graduazione delle sanzioni irrogabili sia espressamente prevista nell'ambito di quelle solo conservative.

Altrimenti detto, le parti possono prevedere che specifiche inadempienze del lavoratore siano qualificate, dalla contrattazione collettiva applicabile al rapporto, come meno gravi e, perciò, siano reprimibili con sanzioni solo conservative e non già con il licenziamento, il quale, se intimato, risulterebbe convenzionalmente "sproporzionato".



Una disposizione di legge che si sovrapponesse a questa valutazione circa la sproporzione del licenziamento comprimerebbe ingiustificatamente l'autonomia collettiva, il cui ruolo essenziale nella disciplina del rapporto di lavoro, privato e pubblico, è stato più volte riconosciuto da questa Corte (sentenze n. 53 del 2023, n. 153 del 2021, n. 257 del 2016 e n. 178 del 2015).

9.2.- Però ciò non accade se si accoglie un'interpretazione adeguatrice della disposizione censurata, orientata alla conformità all'evocato parametro (art. 39 Cost.).

Infatti, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime solo perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (sentenza n. 42 del 2017), potendo questa Corte indicarne l'interpretazione adeguatrice, orientata alla conformità a Costituzione, sì da superare un dubbio di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 41 e n. 36 del 2024, n. 183, n. 105, n. 46 e n. 10 del 2023).

Come evidenziato, da ultimo, nella sentenza n. 96 del 2024, «[l']interpretazione adeguatrice, quando operata da questa Corte, rappresenta l'esito della valutazione delle censure di legittimità costituzionale mosse dal giudice *a quo* e quindi ha una valenza e portata peculiari rispetto all'ordinaria esegesi del giudice comune».

Può allora considerarsi che, per un verso, l'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 23 del 2015 non contiene, in realtà, alcun riferimento testuale alle «previsioni dei contratti collettivi», richiamate invece espressamente dall'art. 1, comma 42, lettera *b*), della legge n. 92 del 2012 che, nel novellare il quarto comma dell'art. 18 statuto lavoratori, ha dato rilevanza alla valutazione convenzionale di proporzionalità quanto alle sanzioni applicabili per inadempienze del lavoratore. Non vi è quindi - nell'art. 3, comma 2 - un'esclusione espressa di tale rilevanza. E anzi rileva che la finalità della legge di delega è stata non già quella di sovrapporre la legge alla contrattazione collettiva, ma di contrastare una interpretazione di «sproporzione» lata al punto da rendere sufficiente che la contrattazione collettiva preveda genericamente che il licenziamento possa essere intimato per i fatti «più gravi», per comportare l'applicabilità della tutela reintegratoria.

Per l'altro verso, rimane la generale previsione dell'art. 30, comma 3, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), secondo cui «[n]el valutare le motivazioni poste a base del licenziamento, il giudice tiene conto delle tipizzazioni di giusta causa e di giustificato motivo presenti nei contratti collettivi di lavoro stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi». E la tipizzazione può ricorrere anche al negativo, nel senso che la contrattazione collettiva può stabilire, con riferimento a specifiche ipotesi, ciò che non può costituire giusta causa o giustificato motivo di licenziamento.

E allora, la disposizione censurata può - e deve - essere letta nel senso che il riferimento alla proporzionalità del licenziamento, il cui difetto è attratto all'ambito della tutela solo indennitaria del licenziamento illegittimo, ha sì una portata ampia, tale da comprendere anche le ipotesi in cui la contrattazione collettiva vi faccia riferimento, come clausola generale ed elastica, non diversamente dalla legge, allorché questa richiede che il licenziamento si fondi su una giusta causa o un giustificato motivo e ne definisce la nozione. Essa non concerne, però, anche le particolari ipotesi di regolamentazione pattizia alla stregua delle quali specifiche e nominate inadempienze del lavoratore sono passibili solo di sanzioni conservative. In tali ipotesi, il fatto contestato è in radice inidoneo, per espressa pattuizione, a giustificare il licenziamento. Non vi è un «fatto materiale» che possa essere posto a fondamento del licenziamento, il quale, se intimato, risulta essere in violazione della prescrizione della contrattazione collettiva, sì che la fattispecie va equiparata a quella, prevista dalla disposizione censurata, dell'«insussistenza del fatto materiale», con conseguente applicabilità della tutela reintegratoria attenuata.

9.3.- La mancata previsione della reintegra nelle ipotesi in cui il fatto contestato sia punito con una sanzione conservativa dalle previsioni della contrattazione collettiva andrebbe ad incrinare il tradizionale ruolo delle parti sociali nella disciplina del rapporto e segnatamente nella predeterminazione dei canoni di gravità di specifiche condotte disciplinarmente rilevanti.

Le previsioni della contrattazione collettiva sono espressione dell'autonomia negoziale di entrambe le parti, sì che la predeterminazione della sanzione conservativa consente al datore di lavoro di conoscere in anticipo la gravità di specifiche inadempienze del lavoratore e quindi di adeguare *ex ante* il provvedimento disciplinare senza correre il rischio di dover subire l'alea di un successivo giudizio di proporzionalità; se la *ratio* del ridimensionamento della rilevanza del sindacato di proporzionalità, recato dal d.lgs. n. 23 del 2015, è anche quella di garantire maggiore certezza, tale finalità risulta ampiamente soddisfatta dalla puntuale tipizzazione operata della contrattazione collettiva.

Non è quindi contraddetto il ridimensionamento della tutela reintegratoria in caso di licenziamento disciplinare, che rimane pur lasciando fuori dall'esclusione della valutazione di proporzionalità l'ipotesi dello specifico fatto, disciplinarmente rilevante, che la contrattazione collettiva preveda come suscettibile di una sanzione solo conservativa.



Rimane altresì la simmetria tra licenziamento disciplinare e licenziamento per ragione di impresa, tracciata da questa Corte nella sentenza n. 128 del 2024 sulla linea del “fatto materiale insussistente”, lungo la quale c’è il riallineamento delle due fattispecie di licenziamento, anche se il licenziamento per giusta causa o giustificato motivo soggettivo per un fatto assai lieve, tipizzato dalla contrattazione collettiva con previsione specifica, si collochi al di qua di quella linea e ricada anch’esso nella tutela reintegratoria attenuata.

E tale interpretazione si impone ai fini dell’adeguamento al parametro costituzionale evocato dal rimettente.

10.- In conclusione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 23 del 2015, sollevata in riferimento all’art. 76 Cost., va dichiarata non fondata (punto 7 e seguenti); parimenti non fondate sono le questioni sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 21, 24, 35, 36, 40 e 41 Cost. (punto 8 e seguenti); la questione sollevata in riferimento all’art. 39 Cost. va dichiarata non fondata nei termini sopra indicati (punto 9 e seguenti).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 21, 24, 35, 36, 40, 41 e 76 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Catania, in funzione di giudice del lavoro, con l’ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 23 del 2015, sollevata, in riferimento all’art. 39 Cost., dal Tribunale ordinario di Catania, in funzione di giudice del lavoro, con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2024

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_240129

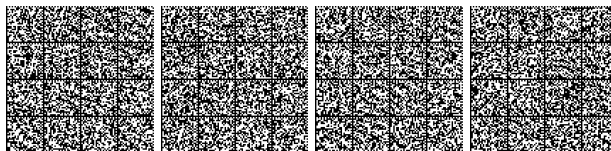
N. 130

Sentenza 18 giugno - 16 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Turismo - Creazione e riqualificazione di aree attrezzate di sosta temporanea a fini turistici e valorizzazione del turismo all’area aperta - Istituzione, mediante bando ministeriale, di un fondo settoriale a destinazione vincolata - Necessaria adozione del bando mediante intesa in sede di Conferenza unificata - Omessa previsione - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale in parte qua.

Turismo - Creazione e riqualificazione di aree attrezzate di sosta temporanea a fini turistici e valorizzazione del turismo all’area aperta - Promozione del turismo intermodale per l’abbattimento delle emissioni atmosferiche scaturenti dalle attività turistiche - Finanziamento delle relative azioni mediante riduzione del fondo unico nazionale per il turismo - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento, sussidiarietà verticale, autonomia finanziaria e leale collaborazione, nonché della competenza legislativa residuale in materia di turismo - Inammissibilità della questione.



Turismo - Promozione del turismo intermodale per l'abbattimento delle emissioni atmosferiche scaturenti dalle attività turistiche - Aumento del fondo per il turismo sostenibile - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento, sussidiarietà verticale, autonomia finanziaria e leale collaborazione, nonché della competenza legislativa residuale in materia di turismo - Non fondatezza della questione.

- Decreto-legge 12 settembre 2023, n. 121, convertito, con modificazioni, nella legge 6 novembre 2023, n. 155, art. 1-*bis*, commi 1, 2, lettera *a*), 3 e 4, lettera *b*).
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, quarto comma, 118, 119 e 120.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici: Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Francesco AMOROSO, Giovanni VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, commi 1, 2, lettera *a*), 3 e 4, lettera *b*), del decreto-legge 12 settembre 2023, n. 121 (Misure urgenti in materia di pianificazione della qualità dell'aria e limitazioni della circolazione stradale), convertito, con modificazioni, nella legge 6 novembre 2023, n. 155, promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 10 gennaio 2024, depositato in cancelleria l'11 gennaio 2024, iscritto al numero 1 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2024.

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

udito nell'udienza pubblica del 18 giugno 2024 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 18 giugno 2024.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione Campania ha impugnato - con il ricorso iscritto al n. 1 reg. ricorsi del 2024 - l'art. 1-*bis*, commi 1, 2, lettera *a*), 3 e 4, lettera *b*), del decreto-legge 12 settembre 2023, n. 121 (Misure urgenti in materia di pianificazione della qualità dell'aria e limitazioni della circolazione stradale), convertito, con modificazioni, nella legge 6 novembre 2023, n. 155.

La disposizione impugnata, aggiunta in sede di conversione, stabilisce al comma 1 quanto segue: «[a]l fine di incentivare il turismo di prossimità e all'aria aperta, che consente di abbattere le emissioni atmosferiche riducendo i lunghi spostamenti e favorendo la preservazione degli ecosistemi locali, secondo le strategie di accelerazione della transizione ecologica e di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche, nello stato di previsione del Ministero del turismo è istituito un fondo, con una dotazione di 32.870.000 euro per l'anno 2023, destinato al finanziamento di investimenti proposti dai comuni, volti alla creazione e alla riqualificazione di aree attrezzate di sosta temporanea a fini turistici e alla valorizzazione del turismo all'aria aperta, attraverso apposito bando da pubblicare da parte del Ministero del turismo. [...]».



In base al comma 2, «[a]gli oneri derivanti dal comma 1, pari a 32.870.000 euro per l'anno 2023, si provvede: a) quanto a euro 29.870.000, mediante corrispondente riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo di conto capitale, di cui all'articolo 1, comma 368, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 [...]».

Il comma 3 dispone poi che, «[a]l fine di ulteriormente favorire la transizione ecologica nel turismo, con azioni di promozione del turismo intermodale secondo le strategie di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche, il Fondo istituito dall'articolo 1, comma 611, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, è ulteriormente incrementato, per l'anno 2023, di euro 17 milioni».

Infine, in base al comma 4, «[a]gli oneri derivanti dal comma 3, pari a euro 17 milioni per l'anno 2023, si provvede [...] b) quanto a euro 8.918.631, mediante corrispondente riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo di parte corrente, di cui all'articolo 1, comma 366, della legge 30 dicembre 2021, n. 234».

La ricorrente articola due motivi di ricorso.

Con il primo, lamenta la violazione degli artt. 3, 97, 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5, 97 e 120 Cost.

Con riferimento all'art. 1-*bis*, comma 1, del d.l. n. 121 del 2023, come convertito, la Regione rileva che esso esclude ogni forma di coinvolgimento degli enti territoriali nella determinazione dei criteri e delle modalità di accesso al fondo istituito dalla stessa norma. Infatti, l'attuazione della norma impugnata è rimessa esclusivamente ad un «apposito bando» del Ministero del turismo. Ciò si tradurrebbe in una lesione della competenza legislativa residuale delle regioni in materia di turismo (art. 117, quarto comma, Cost.) e in una violazione del principio di leale collaborazione.

La Regione Campania osserva che, in base alla giurisprudenza costituzionale, l'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119 Cost. vieterebbe al legislatore statale di prevedere «finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale», se non nei limiti di quanto consentito dagli artt. 118, primo comma, 119, quinto comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost. La ricorrente ricorda la sentenza n. 254 del 2013 di questa Corte, che avrebbe escluso la legittimità di finanziamenti statali a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati, in materie regionali. Inoltre, la Regione Campania rileva che, sia nei casi di intreccio di competenze statali e regionali, sia nei casi di chiamata in sussidiarietà ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost., l'istituzione di un fondo statale a destinazione vincolata dovrebbe essere accompagnata dalla previsione di un raccordo con le regioni nella fase di attuazione della norma legislativa.

Dunque, se anche si ritenesse che l'art. 1-*bis*, comma 1, del d.l. n. 121 del 2023, come convertito, sia riconducibile alla materia «tutela dell'ambiente», per la finalità del fondo da esso istituito, l'interferenza con la materia del turismo renderebbe evidente la sussistenza di un intreccio di competenze e necessaria la previsione di un'intesa con le autonomie territoriali in sede di determinazione dei criteri di riparto delle risorse.

Con riferimento al citato art. 1-*bis*, comma 2, lettera a), del d.l. n. 121 del 2023, come convertito, la ricorrente rileva che il fondo da esso regolato sarebbe alimentato, per la maggior parte, «mediante sottrazione di risorse a fondi già esistenti», la cui gestione avverrebbe in sede di Conferenza Stato-regioni. Similmente, con riferimento all'art. 1-*bis*, comma 4, lettera b), del d.l. n. 121 del 2023, come convertito, la Regione osserva che esso dispone la riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo di parte corrente, di cui all'art. 1, comma 366, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), al fine di far fronte agli oneri derivanti dal precedente comma 3 del medesimo articolo, che incrementa, per l'anno 2023, di euro 17 milioni il Fondo istituito dall'art. 1, comma 611, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025).

La riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo, disposta dalle norme appena citate, sottrarrebbe risorse alle regioni, cui le disponibilità di tale fondo sarebbero destinate.

La ricorrente rimarca che, in base all'art. 1, comma 369, della legge n. 234 del 2021, le modalità di attuazione del fondo unico nazionale per il turismo sono stabilite con decreto interministeriale. Il decreto adottato (9 marzo 2022, n. 3462, recante «Disposizioni applicative per l'attuazione, il riparto e l'assegnazione delle risorse del Fondo unico nazionale per il turismo di parte corrente e del Fondo unico nazionale per il turismo di parte capitale, di cui all'articolo 1, commi 366 e 368, della legge 30 dicembre 2021, n. 234»), modificato dal d. interm. 19 aprile 2023, n. 8019 (Fondo unico nazionale del turismo di parte corrente. Atto di programmazione biennio 2023-2024. Aggiornamento annualità 2024), prevede che le risorse siano ripartite sulla base di un accordo sottoscritto in sede di Conferenza Stato-regioni (accordo poi concluso il 21 giugno 2023). Dunque, le norme in questione violerebbero le prerogative regionali in quanto i fondi da esse previsti sarebbero alimentati, per la maggior parte, mediante sottrazione di risorse assegnate alle regioni «sulla base del previo - doveroso - accordo con le Regioni medesime».



Il secondo motivo di ricorso riguarda l'art. 1-*bis*, comma 3, del d.l. n. 121 del 2023, come convertito. Anche a tale riguardo, la ricorrente lamenta la violazione degli artt. 3, 97, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5, 97 e 120 Cost.

La norma impugnata invaderebbe la competenza legislativa regionale residuale in materia di turismo, «intervendendo [...] nell'ambito del turismo intermodale». La Regione Campania richiama la propria legge 5 luglio 2023, n. 14 (Norme in materia di turismo itinerante Garden Sharing e aree di sosta caravan e autocaravan), che all'art. 7 prevede la concessione di contributi a favore dei comuni.

L'art. 1-*bis*, comma 3, violerebbe la competenza regionale «favorendo, al di fuori di ogni schema di preventivo dialogo tramite apposita intesa, l'atipica figura del "turismo intermodale"», per il quale gli enti territoriali non sarebbero mai stati coinvolti al fine di stabilirne la «disciplina istitutiva» e per la cui realizzazione non avrebbero mai potuto predisporre alcuna azione strutturale. Ciò implicherebbe «un'irragionevole ed unilaterale allocazione di risorse economiche, da parte dello Stato», nonché la «contestuale violazione del principio di leale collaborazione, oltre che del principio di ragionevolezza, efficienza, efficacia e buon andamento dell'azione amministrativa, con grave ridondanza nella sfera di attribuzioni delle Regioni».

2.- Con atto depositato il 19 febbraio 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio.

Il resistente osserva, in primo luogo, che nella materia del turismo, di competenza legislativa regionale residuale, «sono comunque ammissibili forme di regolazione statale, in presenza di determinate circostanze» (viene citata la sentenza di questa Corte n. 71 del 2018), e che anche in tali ipotesi il principio di leale collaborazione «impone il coinvolgimento delle Regioni mediante adeguati strumenti».

Si rileva poi che la disciplina impugnata si limiterebbe ad incrementare la dotazione del Fondo per il turismo sostenibile, al fine di favorire ulteriormente la transizione ecologica nel turismo, e che resterebbero invariati «il fine di promuovere il turismo intermodale e il congegno di riparto delle risorse», affidato ad un decreto ministeriale senza coinvolgimento degli enti territoriali. Il resistente cita, a tal proposito, i commi 611 e 612 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 e il d.m. 22 marzo 2023, n. 5651 (Disposizioni applicative per il riparto e l'erogazione delle risorse stanziare sul Fondo istituito dall'articolo 1, comma 611, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, destinate al potenziamento degli interventi finalizzati alla promozione dell'ecoturismo e del turismo sostenibile), che avrebbe appunto individuato i beneficiari della misura senza alcun coinvolgimento degli enti sub-statali e che non sarebbe mai stato contestato dalle regioni.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede, dunque, che il ricorso sia dichiarato non fondato.

Considerato in diritto

1.- La Regione Campania impugna l'art. 1-*bis*, commi 1, 2, lettera *a*), 3 e 4, lettera *b*), del d.l. n. 121 del 2023, come convertito.

La disposizione impugnata, aggiunta in sede di conversione, stabilisce al comma 1 quanto segue: «[a]l fine di incentivare il turismo di prossimità e all'aria aperta, che consente di abbattere le emissioni atmosferiche riducendo i lunghi spostamenti e favorendo la preservazione degli ecosistemi locali, secondo le strategie di accelerazione della transizione ecologica e di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche, nello stato di previsione del Ministero del turismo è istituito un fondo, con una dotazione di 32.870.000 euro per l'anno 2023, destinato al finanziamento di investimenti proposti dai comuni, volti alla creazione e alla riqualificazione di aree attrezzate di sosta temporanea a fini turistici e alla valorizzazione del turismo all'aria aperta, attraverso apposito bando da pubblicare da parte del Ministero del turismo. [...]».

In base al comma 2, «[a]gli oneri derivanti dal comma 1, pari a 32.870.000 euro per l'anno 2023, si provvede: *a*) quanto a euro 29.870.000, mediante corrispondente riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo di conto capitale, di cui all'articolo 1, comma 368, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 [...]».

Il comma 3 dispone poi che, «[a]l fine di ulteriormente favorire la transizione ecologica nel turismo, con azioni di promozione del turismo intermodale secondo le strategie di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche, il Fondo istituito dall'articolo 1, comma 611, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, è ulteriormente incrementato, per l'anno 2023, di euro 17 milioni».

Infine, in base al comma 4, «[a]gli oneri derivanti dal comma 3, pari a euro 17 milioni per l'anno 2023, si provvede [...] *b*) quanto a euro 8.918.631, mediante corrispondente riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo di parte corrente, di cui all'articolo 1, comma 366, della legge 30 dicembre 2021, n. 234».



In relazione a tali disposizioni del d.l. n. 121 del 2023, come convertito, la ricorrente promuove tre distinte questioni: a) l'art. 1-*bis*, comma 1, violerebbe gli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, nella parte in cui esclude ogni forma di coinvolgimento degli enti territoriali nella determinazione dei criteri e delle modalità di accesso al fondo istituito dalla stessa norma, destinato al finanziamento di investimenti proposti dai comuni nel settore turistico; b) l'art. 1-*bis*, commi 2, lettera a), e 4, lettera b), violerebbe l'art. 119 Cost. e il principio di leale collaborazione, in quanto, stabilendo che i fondi di cui al comma 1 e al comma 3 siano alimentati, per la maggior parte, mediante riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo, determinerebbe una «sottrazione di risorse già assegnate alle Regioni o comunque alle stesse destinate sulla base del previo - doveroso - accordo con le Regioni medesime»; c) l'art. 1-*bis*, comma 3, violerebbe gli artt. 3, 97, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, in quanto invaderebbe la competenza legislativa regionale residuale in materia di turismo, «favorendo, al di fuori di ogni schema di preventivo dialogo tramite apposita intesa, l'atipica figura del "turismo intermodale"», per la cui realizzazione gli enti territoriali non avrebbero mai potuto predisporre alcuna azione strutturale, con conseguente irragionevole ed unilaterale allocazione di risorse economiche, da parte dello Stato, nonché violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, con ridondanza nella sfera di attribuzioni delle Regioni.

2.- La prima questione è fondata.

Sin dalla sentenza n. 370 del 2003, questa Corte ha sancito l'illegittimità costituzionale di norme statali che istituivano fondi settoriali a destinazione vincolata in materie regionali, residuali o concorrenti, indipendentemente dal fatto che dovessero essere ripartiti tra le regioni o tra gli enti locali o anche erogati direttamente ai privati (di recente, sentenze n. 95 del 2024, n. 223 del 2023, n. 179, n. 123, n. 114 e n. 40 del 2022).

Il divieto di fondi settoriali in materie regionali tollera, però, alcune eccezioni. La prima risulta direttamente dall'art. 119, quinto comma, Cost. (ai sensi del quale, «[p]er promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni»). La seconda riguarda il caso in cui la norma statale stanzi risorse per un settore che tocca contemporaneamente una o più materie regionali e una o più materie statali: in questi casi, la concorrenza di competenze legittima la previsione statale del fondo, a condizione che le regioni siano coinvolte nella sua gestione (ad esempio, sentenze n. 114 del 2022 e n. 56 del 2019). La terza eccezione si ha nel caso di chiamata in sussidiarietà, cioè qualora sussistano esigenze di esercizio unitario a fondamento della gestione accentrata del fondo: anche in tale ipotesi, questa Corte richiede il rispetto del principio di leale collaborazione, cioè il coinvolgimento degli enti territoriali (regioni e/o enti locali, a seconda dei casi) negli atti statali di gestione del fondo (da ultimo, sentenze n. 70 del 2023, n. 179 e n. 123 del 2022).

Alla luce della giurisprudenza costituzionale appena illustrata, l'elemento decisivo per la soluzione della prima questione risulta essere l'individuazione della materia cui ricondurre il fondo istituito dalla disposizione impugnata (da ultimo, sentenza n. 95 del 2024: «[a]l fine di valutare se sussista la lesione del principio di leale collaborazione nell'istituzione di un fondo statale destinato a finanziare uno specifico settore, occorre, per costante giurisprudenza costituzionale, verificare anzitutto a quale ambito materiale afferisce il fondo, la cui natura va esaminata con riguardo "all'oggetto, alla *ratio* e alla finalità" della norma che lo prevede»).

Dal punto di vista oggettivo, l'art. 1-*bis*, comma 1, del d.l. n. 121 del 2023, come convertito (che istituisce un fondo «destinato al finanziamento di investimenti proposti dai comuni, volti alla creazione e alla riqualificazione di aree attrezzate di sosta temporanea a fini turistici e alla valorizzazione del turismo all'aria aperta»), attiene innegabilmente alla materia del turismo, di competenza residuale delle regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (*ex multis*, sentenze n. 123 e n. 85 del 2022, n. 84 del 2019).

Dal punto di vista teleologico, la disposizione impugnata si propone una finalità turistico-ambientale («Al fine di incentivare il turismo di prossimità e all'aria aperta, che consente di abbattere le emissioni atmosferiche riducendo i lunghi spostamenti e favorendo la preservazione degli ecosistemi locali, secondo le strategie di accelerazione della transizione ecologica e di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche [...]»), restando peraltro oscuro in che misura la creazione di aree attrezzate per i camper possa «incentivare il turismo di prossimità [...], che consente di abbattere le emissioni atmosferiche riducendo i lunghi spostamenti».

A parte tale osservazione, considerando sia il contenuto che la finalità del fondo istituito, la materia del turismo non può essere considerata recessiva, come del resto risulta dai lavori preparatori della disposizione impugnata, nel corso dei quali più volte è stata sottolineata l'incidenza dell'impugnato art. 1-*bis* sulla materia del turismo. Dunque, si deve ritenere che, nel caso di specie, ricorra un caso di inestricabile intreccio di competenze (turismo e tutela dell'ambiente).



Pertanto, sulla base della giurisprudenza costituzionale richiamata, occorre dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, comma 1, del d.l. n. 121 del 2023, come convertito, nella parte in cui non dispone che il bando ivi previsto sia adottato previa intesa con la Conferenza unificata (in relazione a fondi statali nella materia del turismo: sentenze n. 123 del 2022 e n. 94 del 2008), quale sede più idonea per contemperare gli interessi statali con quelli delle autonomie territoriali, dato che la disposizione impugnata destina le risorse ai comuni (sentenza n. 56 del 2019).

3.- La seconda questione è inammissibile.

La Regione Campania censura l'art. 1-*bis*, commi 2, lettera *a*), e 4, lettera *b*), del d.l. n. 121 del 2023, come convertito, cioè le norme che regolano le modalità di copertura degli oneri derivanti dai commi 1 e 3. La ricorrente ritiene che la riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo (FUNT) di parte corrente e di conto capitale si traduca in una «sottrazione di risorse già assegnate alle Regioni o comunque alle stesse destinate sulla base del previo - doveroso - accordo con le Regioni medesime», con conseguente violazione dell'art. 119 Cost. e del principio di leale collaborazione.

Questa Corte «ha in più occasioni ricordato che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa e che sono pertanto ammesse anche riduzioni delle risorse disponibili, “purché tali diminuzioni non rendano impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi” (sentenza n. 83 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 155 del 2020). Ha inoltre [...] precisato che “grava sul ricorrente l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato” (*ex plurimis*, sentenza n. 76 del 2020), onere peraltro soggetto a gradazioni, a seconda che debba essere valutato ai fini dell'ammissibilità del ricorso o della sua fondatezza» (sentenza n. 220 del 2021). In proposito, «secondo la più recente giurisprudenza di questa Corte, sotto il profilo dell'onere di allegazione ai fini dell'ammissibilità, è sufficiente una motivazione che chiarisca “l'incidenza della misura introdotta dal legislatore statale sulle risorse destinate a tali funzioni” (sentenza n. 137 del 2018)» (ancora sentenza n. 220 del 2021; nello stesso senso si vedano anche le sentenze n. 95 del 2024, n. 29 del 2023, n. 155 del 2020 e n. 83 del 2019).

L'esposizione della ricorrente non soddisfa tali criteri. La Regione Campania si limita a riferire che ad essa sono stati assegnati 2.510.000 euro, in base all'Accordo del 21 giugno 2023, concluso in sede di Conferenza Stato-regioni, relativo al riparto del FUNT di parte corrente, ma non precisa l'entità del taglio subito per effetto del censurato art. 1-*bis*, comma 4, lettera *b*). Con riferimento all'art. 1-*bis*, comma 2, lettera *a*), la ricorrente non solo non specifica l'entità della riduzione, ma non indica neppure la somma assegnata in virtù del riparto del FUNT di conto capitale, benché il ricorso sia successivo rispetto al relativo Accordo di riparto del 20 dicembre 2023, concluso in sede di Conferenza Stato-regioni. Inoltre, la Regione Campania non dà conto delle successive disposizioni legislative che hanno inciso sulla dotazione iniziale del FUNT, modificandola in relazione all'anno 2023: art. 4 del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25; art. 36 del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115 (Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2022, n. 142; art. 39-*bis* del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro), convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 85; art. 17 del decreto-legge 1° giugno 2023, n. 61 (Interventi urgenti per fronteggiare l'emergenza provocata dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023 nonché disposizioni urgenti per la ricostruzione nei territori colpiti dai medesimi eventi), convertito, con modificazioni, nella legge 31 luglio 2023, n. 100; art. 4 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136.

Tali carenze rendono insufficiente la motivazione dell'asserita lesione dell'autonomia finanziaria della ricorrente, con conseguente inammissibilità della seconda questione.

4.- La terza questione non è fondata.

La Regione impugna l'art. 1-*bis*, comma 3, del d.l. n. 121 del 2023, come convertito, e svolge un'argomentazione unitaria riferita a diversi parametri, all'interno della quale sono individuabili due censure: *a*) la prima attiene alla scelta unilaterale di favorire il turismo intermodale, allocando ulteriori risorse sul fondo per il turismo sostenibile: dunque, la ricorrente lamenta la violazione del principio di leale collaborazione con riferimento al procedimento legislativo che ha condotto all'approvazione dell'art. 1-*bis*, comma 3; *b*) la seconda riguarda una asserita “oscurità” del turismo intermodale e la sua “impraticabilità”, con conseguente violazione dei principi di ragionevolezza e buon andamento dell'amministrazione e ridondanza sulle attribuzioni regionali.

La prima censura non è fondata in quanto «[q]uesta Corte, invero, non ha mai ritenuto necessario un coinvolgimento delle regioni nel procedimento di formazione delle leggi e ha costantemente escluso che nel principio di leale collaborazione possa essere rinvenuto un fondamento costituzionale all'applicazione dei meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo» (così la sentenza n. 237 del 2017; nello stesso senso, da ultimo, sentenze n. 63 del 2024 e n. 6 del 2023).



La seconda censura non è fondata perché la nozione di turismo intermodale riceve una prima caratterizzazione nella stessa norma impugnata («Al fine di ulteriormente favorire la transizione ecologica nel turismo, con azioni di promozione del turismo intermodale secondo le strategie di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche [...]»), che ribadisce quanto stabilito dalla norma istitutiva del Fondo per il turismo sostenibile, cioè dall'art. 1, comma 611, della legge n. 197 del 2022, secondo il quale «[l]e risorse del Fondo di cui al primo periodo sono destinate alle seguenti finalità: [...] b) favorire la transizione ecologica nel turismo, con azioni di promozione del turismo intermodale secondo le strategie di riduzione delle emissioni per il turismo». Inoltre, quella nozione è ulteriormente precisata dal d.m. attuativo 22 marzo 2023, n. 5651, il cui art. 4 definisce gli «[i]nterventi ammissibili», fra i quali «promuovere sistemi di veicolazione e scambio intermodale basato sull'uso di mezzi di trasporto pubblico e di biciclette, mediante la realizzazione di ciclopsteeggi o di centri per il deposito custodito di e-bike, anche in prossimità delle stazioni dei treni e dei bus, al fine di potenziare la mobilità in bicicletta e la realizzazione di una rete di percorribilità ciclistica».

Dunque, alla norma impugnata non può imputarsi la violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione per il fatto di aver assegnato ulteriori risorse per la promozione del turismo intermodale: l'art. 1-bis, comma 3, mira chiaramente a incentivare il turismo che si realizza con una combinazione di mezzi più ecologici rispetto agli autoveicoli, cioè con bus, treni e biciclette (anche elettriche).

La Regione rileva che, finora, gli enti territoriali non hanno potuto agire per rendere “praticabile” il turismo intermodale, ma tale argomento non è idoneo a dimostrare l'irragionevolezza di una norma che aumenta le risorse per questa forma di turismo. Al contrario di quanto assume la Regione, tale incremento potrebbe facilitare la realizzazione degli interventi necessari per promuovere il turismo intermodale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-bis, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2023, n. 121 (Misure urgenti in materia di pianificazione della qualità dell'aria e limitazioni della circolazione stradale), convertito, con modificazioni, nella legge 6 novembre 2023, n. 155, nella parte in cui non dispone che il bando ivi previsto sia adottato previa intesa con la Conferenza unificata;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-bis, commi 2, lettera a), e 4, lettera b), del d.l. n. 121 del 2023, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 119 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Campania, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1-bis, comma 3, del d.l. n. 121 del 2023, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Campania, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 giugno 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2024

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_240130



N. 131

Sentenza 4 giugno - 16 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposta sulle concessioni demaniali marittime - Applicazione alle concessioni rilasciate dalle Autorità di sistema portuale - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di capacità contributiva - Non fondatezza delle questioni.

Tributi - Imposta regionale sulle concessioni demaniali marittime - Norme della Regione Lazio - Applicazione alle concessioni rilasciate dall'Autorità di sistema portuale - Denunciata violazione dei principi fondamentali della correlazione e della continenza dettati dallo Stato nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - Non fondatezza della questione.

- Legge 16 maggio 1970, n. 281, artt. 1 e 2; decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, art. 8; legge della Regione Lazio 29 aprile 2013, n. 2, art. 6 e art. 6, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 53 e 117, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, 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,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

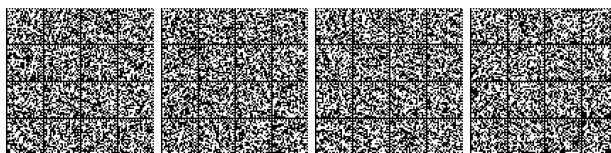
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge 16 maggio 1970, n. 281 (Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario); dell'art. 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario); dell'art. 6 della legge della Regione Lazio 29 aprile 2013, n. 2, recante «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2013 (art. 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)» e dell'art. 6, comma 3, della legge reg. Lazio n. 2 del 2013, promosso dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sezione 28, nel procedimento vertente tra Roma Cruise Terminal srl e Regione Lazio, con ordinanza del 21 marzo 2023, iscritta al n. 134 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione di Roma Cruise Terminal srl, della Regione Lazio, quest'ultima fuori termine, nonché l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 giugno 2024 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Fiorella Titolo e Alfonso Magliulo per Roma Cruise Terminal srl e l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 4 giugno 2024.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 21 marzo 2023, iscritta al n. 134 del registro ordinanze 2023, la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sezione 28 (di seguito: *CGT*), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge 16 maggio 1970, n. 281 (Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario), dell'art. 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario) e dell'art. 6 della legge della Regione Lazio 29 aprile 2013, n. 2, recante «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2013 (art. 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)», «nella parte in cui sottopongono alla imposta sulle concessioni demaniali marittime le concessioni rilasciate dalle Autorità di Sistema Portuale», in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, nonché dell'art. 6, comma 3, della legge reg. Lazio n. 2 del 2013, «limitatamente all'inciso "ivi comprese quelle rilasciate e gestite dalle autorità portuali"», in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Il rimettente espone che dette questioni sono sorte a seguito di un ricorso proposto dalla società Roma Cruise Terminal srl, che aveva ricevuto in concessione l'area demaniale del porto di Civitavecchia dall'Autorità di sistema portuale (di seguito: AdSP) del mar Tirreno centro settentrionale, avverso un avviso di accertamento e contestuale atto di irrogazione di sanzioni notificato dalla Regione Lazio per l'omesso pagamento dell'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo di cui all'art. 6 della citata legge regionale.

2.- Il giudice *a quo* premette che le questioni sarebbero rilevanti poiché «[l']accoglimento della prospettazione determinerebbe la incostituzionalità della imposta (*in parte qua*)» e quindi «scioglierebbe definitivamente il merito del ricorso con carattere del tutto assorbente»; chiarisce altresì che la disposizione censurata sarebbe evidentemente diretta ad applicare l'imposta regionale anche alle concessioni demaniali marittime rilasciate e gestite dalle AdSP, sicché non potrebbe esserne tentata un'interpretazione costituzionalmente orientata.

3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, secondo la CGT, in primo luogo, vi sarebbe un contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost. per mancato rispetto dei principi di ragionevolezza e di capacità contributiva, perché il presupposto dell'imposta regionale non sarebbe riferibile ad una manifestazione di ricchezza concreta ed effettiva.

3.1.- Il rimettente evidenzia che, poiché tale presupposto si identificherebbe in «una concessione traslativa a fronte della quale è corrisposto un canone concessorio», questo non sarebbe «conforme alla realtà economica sottostante, e quindi al parametro della capacità contributiva», ed anzi risulterebbe «contrario a principi di logica e di ragionevolezza nella misura in cui sottopone ad una imposta un componente negativo della forza economica del contribuente».

Il rimettente fonda il proprio percorso argomentativo sulla distinzione tra «concessioni pure» e «concessioni contratto».

Le prime sarebbero riconducibili alle concessioni di aree demaniali marittime destinate ad «attività turistico ricreative, sportive, abitative anche correlate alla nautica da diporto», in cui il canone è «determinato preventivamente in maniera generale e astratta»; le seconde, invece, riguarderebbero quelle rilasciate per servizi pubblici e attività portuali, in cui è la concessione che definisce l'importo del canone secondo regole «di mercato attraverso la regolazione dello stesso esercitata dalla AdSP (scelta del bene, procedura ad evidenza pubblica, durata della concessione etc.)».

In base a questa distinzione, la CGT, in sostanza, evidenzia che nelle «concessioni pure» il canone assumerebbe la finalità di consentire l'acquisto del godimento in sé considerato del bene demaniale, sicché il concessionario si comporterebbe come «consumatore finale» e, pertanto, il canone corrisposto sarebbe sintomo della sua forza economica.

Invece, nelle «concessioni contratto», «la concessione è finalizzata allo svolgimento dell'attività imprenditoriale. Il canone si inserisce non alla fine del percorso economico come consumo-manifestazione di forza economica, ma all'inizio di un processo economico destinato a produrre ricchezza, quindi come debolezza economica legata al rischio». Pertanto, ad essere sottoposto a imposizione sarebbe un costo della produzione del tutto avulso da qualsiasi indice di capacità contributiva perché lo stesso «[n]on è reddito, non patrimonio, soprattutto non è consumo né risparmio, anzi essendo investimento è economicamente una riduzione della ricchezza in vista di una aspettativa di maggior ricavo e guadagno».

4.- In secondo luogo, il rimettente prospetta il contrasto delle disposizioni censurate in riferimento agli stessi artt. 3 e 53 Cost., in particolare sotto il diverso profilo della violazione dei principi di ragionevolezza e di capacità contributiva «attraverso la violazione del divieto di doppia imposizione».

Evidenzia a tal proposito che: *a)* l'imposta regionale ha il suo presupposto nella titolarità di una concessione demaniale; *b)* il soggetto inciso è il titolare della concessione; *c)* la base imponibile è determinata in misura proporzionale al canone corrisposto.

Si tratterebbe, quindi, del medesimo presupposto, soggetto passivo e base imponibile dell'imposta di registro, che grava sulle concessioni demaniali marittime ai sensi dell'art. 5, comma 2, della Parte prima della Tariffa, allegata al d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro).



Di conseguenza, vi sarebbe violazione dell'art. 53 Cost., data la doppia imposizione che «duplica, immotivatamente, la capacità contributiva che giustifica il prelievo», nonché dell'art. 3 Cost. per contrasto con il principio di ragionevolezza, in quanto «per l'identico fatto giuridico il cittadino [verrebbe] inciso due volte da due imposte apparentemente diverse aventi non solo il medesimo presupposto, i soggetti e la base imponibile, ma altresì la medesima struttura impositiva (cioè il fine di colpire la manifestazione di ricchezza) come se lo stesso contribuente si sdoppiasse dinanzi al potere impositivo».

5.- Infine, per il giudice rimettente l'art. 6, comma 3, della legge reg. Lazio n. 2 del 2013, sarebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto, nel disciplinare il nuovo tributo, «ormai proprio in senso stretto», violerebbe, in particolare, i principi fondamentali «di contenenza e correlazione, cioè la connessione indefettibile tra l'esercizio di funzioni amministrative e l'imposizione fiscale strettamente necessaria a reperirne le risorse e la identità del soggetto impositore e di quello erogatore».

Tali principi, previsti dall'art. 2, comma 2, lettera p), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), risulterebbero violati perché il legislatore statale non avrebbe mai operato, con riguardo ai porti di rilevanza nazionale e internazionale, qual è quello di Civitavecchia, trasferimenti di funzioni amministrative alle regioni.

Poiché, quindi, «[g]li ambiti portuali ricompresi nei distretti delle AdSP, come quello di Civitavecchia, rimangono [...] di esclusiva competenza statale», non sarebbe ravvisabile alcuna connessione tra l'esercizio di funzioni amministrative e l'imposizione fiscale.

6.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

6.1.- In via preliminare ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per non avere il rimettente sperimentato un'interpretazione costituzionalmente orientata e per non essersi confrontato, in particolare, «con l'orientamento, ormai consolidato del diritto vivente».

A tal proposito, riporta i passaggi contenuti nell'ordinanza della Corte di cassazione, sezione sesta civile, 19 ottobre 2021, n. 28961 che, dopo avere affermato la piena applicabilità del tributo in questione anche alle concessioni demaniali marittime di competenza delle AdSP, ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. della medesima disposizione regionale ora censurata.

6.2.- Con riferimento al merito, la difesa erariale ha evidenziato che non sarebbe corretta la distinzione tra «concessioni pure» e «concessioni contratto», operata dal giudice rimettente al fine di motivare la censura relativa alla violazione dell'art. 53 Cost.

Non solo, infatti, mancherebbe una norma tipizzante la distinzione, ma questa sarebbe da considerarsi superata perché per tutte le concessioni su beni demaniali il canone non costituirebbe solo il corrispettivo per l'uso del bene, ma andrebbe pur sempre ricollegato all'attività svolta dal concessionario e alla relativa redditività economica.

Quindi, anche nelle concessioni demaniali marittime rilasciate dalle AdSP, il presupposto del tributo troverebbe fondamento nell'utilizzazione esclusiva del bene statale, che comporterebbe un incremento economico in favore del concessionario, con la conseguenza che sussisterebbe «una ragionevole connessione oggettiva tra il presupposto del tributo e la manifestazione di ricchezza, tale da giustificare la prestazione patrimoniale imposta, ai sensi degli artt. 3 e 53 Cost.».

6.3.- Secondo la difesa statale, inoltre, non sussisterebbe alcuna duplicazione tra l'imposta regionale e quella di registro sulle concessioni demaniali, «in quanto la prima si riferisce a un servizio reso da un porto (AdSP), la seconda a un servizio reso dall'Ufficio del Registro dell'Agenzia delle Entrate», per cui quest'ultima imposizione «ha lo scopo di remunerare lo Stato per il servizio che offre ai privati, quale la conservazione dell'atto in modo da conferirgli certezza giuridica».

6.4.- Infine, sarebbe non fondata anche la censura per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto il presupposto dell'imposta delle concessioni demaniali marittime dovrebbe essere individuato nel fatto oggettivo dell'utilizzazione esclusiva del bene statale, «piuttosto che nell'aspetto soggettivo dell'autorità che rilascia la concessione», per cui perderebbe ogni «rilevanza la distinzione tra la natura regionale del tributo e la natura statale della concessione, atteso che il presupposto d'imposta fissato dal legislatore non può sussistere o meno a seconda del soggetto che rilascia l'atto concessorio».

7.- Si è costituita in giudizio Roma Cruise Terminal srl chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente e ribadendo, in sostanza, le argomentazioni seguite nell'ordinanza di rimessione.

7.1.- In particolare, la parte ha evidenziato che il «campo materiale» definito dall'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011 per trasformare in tributo proprio l'imposta sulle concessioni sarebbe stato limitato solo agli artt. 1, 5 e 6 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n. 494, senza essere stato esteso all'art. 7 del medesimo decreto-legge, che disciplina specificamente la determinazione del canone di concessione rilasciate dalle AdSP.



Nel caso di specie, quindi, non vi sarebbe stata alcuna trasformazione del tributo da parte della Regione Lazio, ma solo l'illegittima istituzione di un nuovo tributo autonomo dato il contrasto, in particolare, con il principio fondamentale di correlazione fra titolarità, competenza e responsabilità amministrativa.

7.2.- La parte, in prossimità dell'udienza, ha depositato memoria con la quale ha insistito nelle conclusioni già rassegnate e ha, altresì, replicato alle argomentazioni dell'atto di intervento della difesa statale.

Circa l'eccezione di inammissibilità delle questioni evidenzia che il giudice *a quo* «affida a ben tre paragrafi, dedicati specificamente al tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata, la relativa questione», pervenendo alla conclusione che, tenuto conto del chiaro tenore letterale della disposizione regionale, non era possibile alcuna interpretazione conforme.

Né, aggiunge, potrebbe avere rilievo la considerazione della difesa statale secondo cui già la Corte di cassazione si sarebbe espressa per la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale prospettata in quel giudizio dalla parte, sia in quanto quella interpretazione confermerebbe il dubbio di illegittimità costituzionale, sia in quanto quel decisum non potrebbe avere alcun «rilievo sul piano processuale», poiché «sulla deliberazione pregiudiziale in ordine alla legittimità costituzionale del parametro legislativo non può formarsi “giudicato”».

Con riferimento al merito, nella memoria la parte replica all'argomento della difesa statale per cui il tributo «non sarebbe altro che la “trasformazione” ad opera del d.lgs. 68/2011 di un “tributo regionale derivato” in “tributo regionale proprio”» e ribadisce, sul punto, le considerazioni già svolte con l'atto di costituzione circa la natura di tributo regionale autonomo dell'imposta.

Infine, la parte argomenta anche in ordine all'irragionevolezza della disposizione censurata, sia sotto il profilo della mancanza di capacità contributiva che della violazione del divieto di doppia imposizione.

8.- Anche la difesa statale ha depositato una memoria con la quale ha insistito nelle conclusioni già svolte.

A ulteriore supporto dell'eccezione di inammissibilità per mancato confronto con il diritto vivente, richiama la recente sentenza della Corte di cassazione, sezione tributaria, 20 febbraio 2024, n. 4453 che avrebbe ribadito i principi già espressi con l'ordinanza n. 28961 del 2021, richiamata nell'atto di intervento.

9.- Con atto depositato il 7 maggio 2024 si è costituita, tardivamente, la Regione Lazio che ha chiesto il rigetto delle questioni di legittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1.- La Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sezione 28 (di seguito: *CGT*), con ordinanza del 21 marzo 2023, iscritta al n. 134 reg. ord. 2023, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge n. 281 del 1970, dell'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011 e dell'art. 6 della legge reg. Lazio n. 2 del 2013, «nella parte in cui sottopongono alla imposta sulle concessioni demaniali marittime le concessioni rilasciate dalle Autorità di Sistema Portuale», (di seguito: *AdSP*), in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., nonché dell'art. 6, comma 3, della legge reg. Lazio n. 2 del 2013, limitatamente all'inciso «ivi comprese quelle rilasciate e gestite dalle autorità portuali», in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

2.- In primo luogo, la *CGT* solleva questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge n. 281 del 1970, dell'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011 e dell'art. 6 della legge reg. Lazio n. 2 del 2013 per violazione degli artt. 3 e 53 Cost. in quanto il presupposto assunto dall'imposta regionale non potrebbe costituire un ragionevole indice di capacità contributiva.

Nelle concessioni rilasciate dalle *AdSP*, qualificate dal rimettente come «concessioni contratto» per distinguerle da quelle «pure», infatti, il canone corrisposto dal concessionario: *a)* non sarebbe predeterminato in base a criteri normativi generali e astratti, ma stabilito secondo il mercato; *b)* non potrebbe essere posto in relazione al godimento finale del bene ma costituirebbe un costo per l'attività produttiva svolta dal concessionario; *c)* dovrebbe quindi rilevare come elemento negativo dell'attività di impresa e non come indice di capacità contributiva.

3.- Con la seconda questione, il giudice rimettente censura le medesime disposizioni in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. per violazione dei principi di ragionevolezza e di capacità contributiva, «attraverso la violazione del divieto di doppia imposizione», in quanto il presupposto del tributo, il soggetto passivo e la sua base imponibile sarebbero i medesimi dell'imposta di registro di cui all'art. 5, comma 2, della Parte prima della Tariffa allegata al d.P.R. n. 131 del 1986.

4.- La terza questione, infine, ha ad oggetto la disposizione di cui all'art. 6, comma 3, della legge reg. Lazio n. 2 del 2013, che violerebbe l'art. 117, comma terzo, Cost. in quanto l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, estesa dalla Regione anche a quelle rilasciate dalle *AdSP*, costituirebbe un nuovo tributo proprio autonomo contrastante con i principi fondamentali di correlazione e continenza, introdotti dall'art. 2, comma 2, lettera



p), della legge n. 42 del 2009. Ciò in quanto gli ambiti portuali ricompresi nelle circoscrizioni territoriali delle AdSP, come quello di Civitavecchia, sarebbero rimasti di competenza legislativa esclusiva statale, senza alcun trasferimento di funzioni amministrative alle regioni.

5.- Preliminarmente va dichiarata l'inammissibilità della costituzione in giudizio della Regione Lazio, avvenuta in data 7 maggio 2024 e quindi ben oltre il termine, prescritto dall'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, che era scaduto il 7 novembre 2023.

6.- Va poi disattesa l'eccezione di inammissibilità prospettata dall'Avvocatura generale dello Stato per non avere il rimettente sperimentato un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme censurate.

Contrariamente a quanto ritenuto dalla difesa erariale il giudice *a quo*, infatti, risulta avere chiaramente escluso la possibilità di una tale interpretazione.

Quanto all'eccezione relativa al mancato confronto con il diritto vivente, va invece ribadito che, nei termini prospettati, si tratta di un profilo che non attiene all'ammissibilità delle questioni sollevate. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, la «correttezza o meno dell'esegesi presupposta dal rimettente - e, più in particolare, la superabilità o non superabilità degli ostacoli addotti a un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata - attiene invece al merito, e cioè alla successiva verifica di fondatezza della questione stessa» (*ex plurimis*, sentenza n. 219 del 2022).

7.- La prima questione, relativa alla violazione degli artt. 3 e 53 Cost., per contrasto con i principi di ragionevolezza e di capacità contributiva, non è fondata.

7.1. - La giurisprudenza di legittimità ha posto in evidenza che la portata applicativa dell'art. 2 della legge n. 281 del 1970 è stata, in un primo momento, condizionata dall'interpretazione fornita in via amministrativa da diverse circolari e note emesse dalle amministrazioni centrali che, valorizzando, come il rimettente, la distinzione tra le «concessioni contratto» e quelle «pure», avevano ritenuto non applicabile l'imposta alle concessioni rilasciate dalle AdSP.

In particolare è stata ricordata «la nota del Ministero dei Trasporti (Direzione generale per i porti) che richiamando la circolare 365/1972 del MEF, la nota 12848/2011 della stessa Direzione, e la nota 3049/2012 della Direzione del federalismo fiscale del MEF, chiaramente afferma che per le concessioni dei beni demaniali marittimi rilasciate dalle autorità portuali non si applica l'imposta regionale in questione, considerando che le autorità portuali determinano esse stesse il canone. La circolare si fonda anche implicitamente sulla distinzione tra le concessioni contratto e le concessioni per le quali il canone è determinato dalla legge perché è richiamato anche un parere dell'Avvocatura dello Stato del 1971, che in tal senso si esprimeva» (Corte di cassazione, sezione quinta civile, ordinanza 10 giugno 2021, n. 16273).

Secondo la Corte di cassazione, tuttavia, l'orientamento interpretativo operato in via amministrativa assume rilievo unicamente al fine di ritenere sussistente una situazione di obiettiva incertezza sulla portata applicativa della disposizione censurata, idonea a determinare un «legittimo affidamento del contribuente di fronte all'azione dell'Amministrazione finanziaria, ai sensi dell'art. 10 della legge 212/2000 (Statuto del contribuente)» (ancora, Cass., n. 16273 del 2021; nello stesso senso, Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 15 maggio 2023, n. 13289) e ad escludere quindi l'applicabilità di interessi moratori e sanzioni.

Dal punto di vista, invece, dell'applicabilità del tributo anche alle concessioni rilasciate dalle AdSP, la Corte di cassazione ha chiaramente evidenziato di avere disatteso, «con giurisprudenza che si è consolidata dall'anno 2015 in poi» (ancora, Cass., n. 16273 del 2021), il suddetto orientamento interpretativo delle amministrazioni centrali.

A tal proposito, in primo luogo, ha precisato che «[i]l tributo in questione, fissato in sede di normativa regionale, nei su[o]i presupposti impositivi, soggetti passivi, base imponibile, aliquota e sanzioni, trova piena applicazione anche alle concessioni per l'occupazione e l'uso di beni del demanio restando unicamente demandata alla facoltà dell'Autorità portuale di determinare, con normativa secondaria, l'ammontare della base imponibile, nel rispetto del principio della riserva di legge, relativa, posta dall'art. 23 Cost., sulla base di criteri predeterminati (Cass. S.U. n. 18262/2004; 21136/2016 e 6061/2017)» (Cass., n. 28961 del 2021).

In secondo luogo, ha costantemente affermato che il presupposto dell'imposta sulle concessioni di beni del demanio marittimo «va collegato all'utilizzo da parte del concessionario di beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato, assumendo rilievo il fatto oggettivo della relazione materiale concretamente instaurata con la cosa, a prescindere dal titolo che consentendola, rende legittimo il godimento ovvero l'utilizzo» (Cass., n. 16273 del 2021; nello stesso senso, Cass., n. 4453 del 2024).

7.2.- Risulta quindi privo di pregio l'argomento del giudice *a quo* secondo cui l'applicazione del tributo alle «concessioni contratto» rilasciate dalle AdSP contrasterebbe con i principi di ragionevolezza e capacità contributiva, poiché sottoporrebbe a imposta «un componente negativo della forza economica del contribuente», all'interno di «un processo economico destinato a produrre ricchezza».

È infatti errata la prospettiva in cui il rimettente pretende di collocare la disciplina impositiva del tributo in questione che, invece, come affermato dalla ricordata giurisprudenza di legittimità, assume quale indice di capacità contributiva quella utilità che, anche nelle concessioni rilasciate dalle AdSP e a prescindere dalla distinzione tra «concessioni



contratto» e «pure» - invero obsoleta rispetto a letture più sostanzialistiche (si veda Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 9 novembre 2021, n. 18) -, deriva dal conferimento al concessionario della facoltà di utilizzare il bene demaniale ai fini dello svolgimento della propria attività di impresa.

8.- Anche la seconda questione, relativa alla violazione degli artt. 3 e 53 Cost., prospettata «attraverso la violazione del divieto di doppia imposizione», non è fondata.

È pur vero che l'art. 5, comma 2, della Parte prima della Tariffa, allegata al d.P.R. n. 131 del 1986, sottopone all'imposta di registro anche le concessioni sui beni demaniali nella misura del 2 per cento.

Tuttavia, l'imposta di registro ha «natura di "imposta d'atto"» (sentenza n. 158 del 2020) e presuppone la stipulazione o la formazione di un atto soggetto a registrazione o volontariamente presentato per la registrazione, che, in ragione dei suoi effetti giuridici, è assunto dal legislatore come indice di capacità contributiva.

Significativamente, l'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986 prevede che «[l]'imposta è applicata secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, sulla base degli elementi desumibili dall'atto medesimo, prescindendo da quelli extratestuali e dagli atti ad esso collegati, salvo quanto disposto dagli articoli successivi».

Del tutto diverso è, invece, il presupposto dell'imposta sulle concessioni demaniali marittime rilasciate dalle AdSP, che va collegato al fatto oggettivo della relazione materiale concretamente instaurata con la cosa e all'utilità che ne ottiene il concessionario di beni del demanio.

Tali differenze alla base delle due imposte, pertanto, conducono a escludere che si realizzi il fenomeno di doppia imposizione economica prefigurato dal rimettente.

9.- Non fondata, infine, è anche la terza questione, relativa alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., sollevata nei confronti dell'art. 6, comma 3, della legge reg. Lazio n. 2 del 2013, per contrasto con i principi di correlazione e continenza.

È opportuno premettere che tali principi sono previsti dall'art. 2, comma 2, lettera p), della legge n. 42 del 2009 e costituiscono, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della medesima legge «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», diretti a orientare lo sviluppo dell'autonomia impositiva regionale e locale.

In particolare, il primo è rivolto a garantire una «tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio» e ciò al fine di «favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa». Il secondo è più orientato a evitare un'eccessiva imposizione da parte delle regioni su presupposti scarsamente riconducibili agli interessi amministrati e al principio di responsabilità.

Il rispetto dei suddetti principi implica, in ogni caso, la considerazione dell'assetto delle funzioni, richiedendo, in capo all'ente impositore, la titolarità di una competenza, legislativa o amministrativa, comunque ricollegabile al presupposto del tributo regionale o locale.

È su questo aspetto che insiste il rimettente, pretendendo di ravvisare nella ritenuta assenza regionale di competenze amministrative sui porti delle AdSP un motivo di ostacolo alla istituzione regionale del tributo.

9.1.- La prospettiva in cui si colloca tale argomentazione è tuttavia fallace.

Tali principi, infatti, sarebbero certamente venuti in considerazione qualora l'imposta regionale censurata avesse assunto la natura di un nuovo tributo regionale autonomo: in tal caso la potestà impositiva regionale si sarebbe dovuta conformare ad essi e questa Corte avrebbe dovuto verificarne il rispetto.

L'art. 6 della legge reg. Lazio n. 2 del 2013, invece, non ha disciplinato un tributo autonomo, come sostenuto dal rimettente, bensì un tributo ceduto.

Al riguardo, va precisato che, secondo questa Corte, i tributi propri autonomi possono essere distinti tra «originari» e «ceduti» (sentenza n. 122 del 2019), laddove i primi sono quelli autonomamente «istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale» (art. 7, comma 1, lettera b, numero 3, della legge n. 42 del 2009), mentre i secondi sono quelli cui fa riferimento l'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011, che ha previsto un elenco di imposte suscettibili di essere «trasformat[e] in tributi propri regionali».

Tra queste è stata indicata «l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo [...], di cui [...] agli articoli 1, 5 e 6 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494».

È pur vero che, come osservato dalla difesa della parte, in questa disposizione non viene richiamato l'art. 7 del d.l. n. 400 del 1993, come convertito, (che effettivamente richiama, ma allo scopo di determinare i margini di autonomia nella applicazione dei canoni, le concessioni demaniali marittime rientranti nell'ambito territoriale delle autorità portuali), ma tale omissione non può ritenersi significativa della volontà del legislatore di escludere dalla cessione le imposte sulle concessioni rilasciate dalle AdSP.



Secondo la giurisprudenza di legittimità, infatti, «il legislatore statale con l'art. 8 d.lgs. n. 68, cit., ha qualificato tributo proprio della regione l'imposta sulle concessioni statali che già era devoluta all'ente territoriale sia pur istituita e disciplinata dalla legge statale» (Cass., n. 4453 del 2024).

In effetti, l'intenzione di includere nella cessione anche la parte del tributo attinente alle concessioni rilasciate dalle AdSP emerge dalle specifiche disposizioni richiamate espressamente dall'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011, senza che possa assumere rilievo il mancato richiamo anche dell'art. 7 del d.l. n. 400 del 1993.

La disposizione di cui all'art. 1 del d.l. n. 400 del 1993, come convertito, si riferisce, infatti, genericamente, alle «concessioni di beni demaniali marittimi», senza alcuna differenziazione, e gli stessi artt. 36 e 38 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione), nonché gli artt. 8, 9 e 35 del d.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328, recante «Approvazione del Regolamento per l'esecuzione del Codice della navigazione (Navigazione marittima)», in essa citati, fanno anch'essi generico riferimento a tutte le concessioni su beni demaniali marittimi.

L'art. 5, comma 1-bis, del citato decreto-legge richiama le concessioni demaniali marittime aventi finalità turistico-ricreative, ma la previsione potrebbe costituire una mera specificazione delle concessioni demaniali marittime cui fa già riferimento l'art. 1.

Analogamente, l'art. 6 fa generico riferimento alle concessioni demaniali marittime senza ulteriori specificazioni.

Sotto tale profilo, diventa quindi irrilevante, diversamente da quanto ritenuto dalla parte, che l'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011 non abbia fatto un esplicito richiamo anche all'art. 7 del d.l. n. 400 del 1993, come convertito.

Il legislatore, in conclusione, nel disciplinare quali tributi statali sono stati “ceduti” alle regioni, ha inteso operare ad ampio spettro, senza, cioè, compiere alcuna diversificazione nell'ambito delle concessioni statali dei beni del demanio marittimo.

9.2.- Una volta assodato che il tributo è stato ceduto anche in riferimento alla base imponibile relativa alle concessioni rilasciate dalle AdSP, i principi di correlazione e continenza non possono venire in considerazione.

Solo, infatti, se il tributo fosse stato frutto di una iniziativa regionale del tutto autonoma si sarebbe dovuto verificare, come detto, il rispetto dei suddetti principi, anche alla luce dell'assetto delle competenze regionali in materia di AdSP.

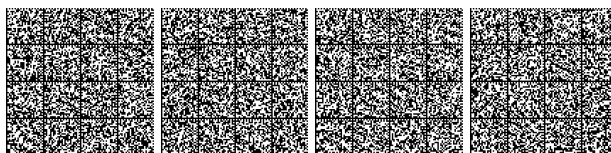
Ma siccome il tributo è stato ceduto alle regioni dalla legge statale, ed è quindi allo Stato che è ascrivibile la volontà di permetterne la nuova istituzione, il problema del rispetto dei suddetti principi fondamentali - che ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost. sono finalizzati a garantire il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - non si pone nei termini dedotti dal rimettente. Essi, infatti, non vincolano (salvo, ovviamente, il rispetto di altri parametri costituzionali che potrebbero venire in considerazione) lo Stato, che può comunque derogarvi, e quindi nemmeno le regioni che sono state dallo stesso autorizzate (senza che si ponga il problema del rapporto con l'assetto delle proprie competenze) ad esercitare la potestà legislativa sul tributo ceduto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge 16 maggio 1970, n. 281 (Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario), dell'art. 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario) e dell'art. 6 della legge della Regione Lazio 29 aprile 2013, n. 2, recante «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2013 (art. 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)», «nella parte in cui sottopongono all'imposta sulle concessioni demaniali marittime le concessioni rilasciate dalle Autorità di Sistema Portuale», sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sezione 28, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, della legge reg. Lazio n. 2 del 2013, «limitatamente all'inciso “ivi comprese quelle rilasciate e gestite dalle autorità portuali”», sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sezione 28, con l'ordinanza indicata in epigrafe.



Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2024

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_240131

N. 132

Sentenza 6 giugno - 16 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità amministrativa e contabile - Azione di responsabilità - Disciplina provvisoria, connessa all'emergenza COVID-19, prorogata fino al 31 dicembre 2024 - Limitazione della responsabilità ai casi di condotte commissive dolose - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, buon andamento della pubblica amministrazione, responsabilità del pubblico dipendente nonché dell'equilibrio di bilancio - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, art. 21, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 28, 81, 97 e 103.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, 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,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, nel giudizio di responsabilità a carico di T. T. e altri, con ordinanza del 18 dicembre 2023, iscritta al n. 19 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2024, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 4 giugno 2024.



Visti gli atti di costituzione di T. T. e S. R. fuori termine, nonché l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 6 giugno 2024 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

deliberato nella camera di consiglio del 6 giugno 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 18 dicembre 2023, iscritta al n. 19 del registro ordinanze 2024, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 28, 81, 97 e 103 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, ai sensi del quale «[l]imitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 giugno 2024, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente».

1.1.- Il rimettente premette in punto di fatto che:

- la Procura regionale della Corte dei conti ha evocato in giudizio i militari dell'Arma dei carabinieri T. T., M. V., V. C., V. L., F. B. e S. R., per sentirli condannare, in favore del Comando Legione carabinieri Campania, al risarcimento del danno erariale quantificato in complessivi euro 2.413.150,00 per il primo, convenuto in via principale a titolo di dolo, ed in euro 2.013.350,00 per gli altri, convenuti in via sussidiaria a titolo di colpa grave, «in conseguenza di un ammanco di cassa dovuto a plurime riscossioni» di settantotto assegni non autorizzati, avvenute tra il 7 maggio 2010 e il 20 gennaio 2021;

- in particolare, secondo il pubblico ministero contabile, dalle indagini di un'apposita commissione di inchiesta e da quelle delegate ai carabinieri dalla competente procura penale militare emergerebbe che l'ammanco in questione è da attribuirsi alla condotta dolosa del brigadiere T. T., che, in quegli anni, aveva ricoperto il ruolo di cassiere e non aveva riversato le somme riscosse con i menzionati assegni nelle casse del servizio amministrativo del Comando;

- la negoziazione degli assegni non autorizzati non sarebbe stata preceduta dall'emissione di un ordine di pagamento né seguita dalla predisposizione di un ordine di riscossione: l'assenza di evidenze contabili avrebbe consentito al cassiere di eludere sia le verifiche giornaliere sia quelle mensili, nonché quelle straordinarie;

- all'esito del «compendio probatorio acquisito», la Procura regionale ha ritenuto che, oltre alla responsabilità del cassiere, debba essere sottoposta al vaglio giudiziale, «per la pregnanza delle funzioni agli stessi intestate», ai sensi dell'art. 451 del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90 (Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), la condotta di quei militari che, nel periodo in contestazione, avevano svolto i ruoli di capi del servizio amministrativo e della gestione finanziaria, ai quali viene contestato in via sussidiaria il minor danno di euro 2.013.350,00;

- la Procura ha così distinto la contestazione nei confronti del cassiere, a titolo di dolo, dalle due contestazioni (commissiva per la firma degli assegni e omissiva per il mancato controllo sulla documentazione contabile e sui conti), a titolo di colpa grave, nei confronti dei capi del servizio amministrativo e della gestione finanziaria, sui cui graverebbe, al pari del cassiere, la responsabilità della gestione dei fondi, essendo costoro, ai sensi dell'art. 503 del d.P.R. n. 90 del 2010, autorizzati a firmare gli assegni «con firma congiunta cd. a due a due»;

- secondo la Procura, dunque, ferma restando la responsabilità a titolo doloso del cassiere, «una prima e più consistente quota di responsabilità» sarebbe ravvisabile, a titolo di colpa grave, in capo ai soggetti che avevano «illecitamente apposto la seconda firma di trattenuta sugli assegni determinativi delle ingiustificate e dannose fuoriuscite», senza operare le debite verifiche sulla regolarità e correttezza del procedimento di spesa (tale contestazione è mossa a tre dei convenuti, per gli assegni e i correlativi importi dettagliatamente indicati nell'ordinanza di rimessione);

- «[u]na seconda quota di siffatta concorrente responsabilità», anch'essa di natura gravemente colposa, sarebbe, invece, riconducibile alla violazione dei peculiari obblighi di controllo disattesi dai responsabili alternatisi nelle due distinte posizioni di garanzia (tale contestazione è mossa a cinque dei convenuti, per gli assegni e gli importi anche in tal caso dettagliatamente indicati nell'ordinanza di rimessione);



- la Procura regionale, nel chiedere la condanna dei convenuti, ha quindi eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 28, 81, 97 e 103 Cost., «in quanto norma di presumibile applicabilità nella vicenda ma irragionevolmente limitatrice della responsabilità amministrativa alle sole ipotesi» di condotte commissive dolose;

- sempre secondo il pubblico ministero contabile, infatti, nel giudizio *a quo* la rilevanza delle questioni sarebbe evidente in relazione alle condotte gravemente colpose ascritte ai convenuti V. L. e S. R., poiché il primo, «in quanto convenuto (anche) a titolo di responsabilità amministrativa per condotta commissiva (in relazione all'apposizione della seconda firma di traenza sugli assegni illecitamente negoziati) finirebbe, in applicazione della citata normativa, per essere esentato da responsabilità per il danno erariale connesso alla firma di alcuni assegni in quanto emessi successivamente al 17 luglio 2020, data di entrata in vigore del decreto semplificazioni del luglio 2020»; mentre il secondo sarebbe chiamato a rispondere a titolo di colpa grave, per l'intero arco temporale e per i medesimi fatti, «avendo posto in essere [...] una condotta (solo) omissiva (omesso controllo in relazione alla formazione ed alla registrazione contabile dei titoli, firmati dal V. L., illecitamente negoziati)»;

- in punto di non manifesta infondatezza, ad avviso della Procura erariale, l'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, ingenererebbe una irrazionale disparità di trattamento, «priva di qualsiasi valida giustificazione ed al di fuori della stessa *ratio* che la disciplina intende perseguire».

1.2.- Ciò premesso in punto di fatto, il rimettente, prima di illustrare la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni, ritiene di dovere tratteggiare il quadro «ordinamentale della responsabilità erariale».

Come affermato da questa Corte (si cita la sentenza n. 203 del 2022), la responsabilità amministrativa troverebbe fondamento nell'art. 82, primo comma, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 (Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato), ai sensi del quale «[l']impiegato che, per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo», e la relativa giurisdizione sarebbe attribuita alla Corte dei conti dal successivo art. 83.

Con l'entrata in vigore della Costituzione, poi, sarebbe stato positivizzato, all'art. 28, il principio di responsabilità dei funzionari e dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici secondo le leggi penali, civili ed amministrative per gli atti illegittimi dagli stessi compiuti.

La successiva disciplina positiva in tema di responsabilità amministrativa si rinverrebbe negli artt. 18 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato).

In particolare, l'art. 18 - precisa il giudice *a quo* - dispone che l'impiegato delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è tenuto a risarcire alle amministrazioni medesime i danni derivanti da violazioni di obblighi di servizio, così regolando la responsabilità amministrativa da danno diretto senza fare riferimento al dolo o alla colpa grave.

L'art. 22 - prosegue il rimettente - ha invece imposto al pubblico dipendente danneggiante il risarcimento dei pregiudizi derivanti a terzi per effetto della sua condotta, stabilendo che l'azione nei suoi confronti può essere esercitata congiuntamente con quella diretta nei confronti dell'amministrazione, qualora, in base alle norme e ai principi vigenti dell'ordinamento giuridico, sussista anche la responsabilità dello Stato; la medesima disposizione prevede che l'amministrazione, che abbia risarcito i terzi dei danni cagionati dal dipendente, si rivale contro quest'ultimo innanzi alla Corte dei conti.

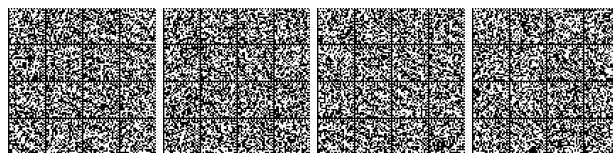
Ai sensi dell'art. 22, poi, è considerato danno ingiusto quello derivante da ogni violazione dei diritti dei terzi che il pubblico dipendente abbia commesso con dolo o colpa grave, restando salve le responsabilità più gravi previste dalle leggi vigenti (art. 23).

Solo rispetto al danno indiretto, dunque, il legislatore avrebbe «post[o] in rilievo» il dolo e la colpa grave, e tale regime sarebbe rimasto invariato fino alla legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), che, nel testo originario, avrebbe nuovamente disciplinato l'azione di responsabilità «amministrativa/erariale» senza alcuna specifica indicazione circa l'elemento soggettivo richiesto.

Con l'art. 3, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543 (Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 - prosegue ancora il rimettente - è stato modificato l'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, stabilendosi che la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali.

Il legislatore, «[a]ll'interno di un sistema che nel nostro ordinamento in generale fonda la responsabilità su condotte connotate dall'elemento soggettivo della colpa e del dolo», avrebbe così inteso limitare la responsabilità «amministrativa/erariale» alle ipotesi di dolo e colpa grave.

Al riguardo, questa Corte avrebbe avuto modo di affermare che tale assetto risponde «alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo» (si cita la sentenza n. 371 del 1998; nonché le sentenze n. 123 del 2023 e n. 203 del 2022).



Secondo la giurisprudenza costituzionale, dunque, la colpa grave costituirebbe per la responsabilità amministrativa «il minimum individuato, ovvero il punto di equilibrio in un generale sistema della responsabilità fondato sulla colpa e sul dolo».

Su tale quadro normativo e giurisprudenziale si innesterebbe, infine, la disposizione censurata, che, per le sole condotte commissive e per il periodo da essa presa in considerazione, circoscrive la responsabilità amministrativa alle ipotesi dolose, con esclusione, dunque, di quelle gravemente colpose.

Tale disposizione si collocherebbe all'interno di una serie di interventi legislativi di tipo emergenziale volti alla gestione e al superamento dell'emergenza da COVID-19. La sua vigenza - aggiunge il rimettente - era infatti stabilita, all'inizio, fino al 31 luglio 2021, termine prorogato più volte e, da ultimo, fino al 30 giugno 2024.

La giurisprudenza della Corte dei conti avrebbe definito «“scriminante”» l'esenzione prevista dalla disposizione in parola e l'avrebbe applicata, per i fatti verificatisi nel periodo sopra indicato, «mandando esenti da responsabilità» coloro che avevano, con condotte commissive gravemente colpose, cagionato un danno erariale.

Il giudice contabile, inoltre, in piena concordanza con la giurisprudenza della Corte di cassazione penale, avrebbe affermato che non possono ritenersi di tipo omissivo tutte le condotte colpose, quand'anche naturalisticamente commissive, quali quelle oggetto del giudizio *a quo*.

Sarebbe infatti evidente che la colpa è caratterizzata sempre da componenti omissive, «perché sul piano ontologico essa corrisponde alla mancata adozione di cautele necessarie ad evitare l'insorgere dell'evento, per negligenza, imperizia o imprudenza, o alla mancata osservanza di regole cautelari», ma ciò atterrebbe alla struttura dell'elemento soggettivo della colpa e non potrebbe essere confuso con la natura commissiva della condotta posta in essere.

1.3.- In punto di rilevanza, la Corte dei conti osserva, in primo luogo, che, al momento dei fatti oggetto del giudizio, la disposizione censurata prevedeva «soltanto una diversa durata» della sua applicazione, «prima fino al 31 luglio 2021» e poi, ad opera delle modifiche apportate dalla legge di conversione, fino al 31 dicembre 2021.

Essa, in secondo luogo, sarebbe rilevante «ai fini della decisione di una consistente parte della domanda giudiziale».

Rispetto alla fattispecie di danno individuata nella illecita sottrazione di somme per il periodo dal 2010 al 2021, il processo sarebbe «“cumulato”» sia sotto il profilo oggettivo che soggettivo, avendo ad oggetto la richiesta di risarcimento: *a)* dell'intero danno, in via principale, nei confronti del cassiere che avrebbe, con una condotta dolosa, causato l'ammanco, formando gli assegni per prelevare le somme e alterando le registrazioni contabili; *b)* di una quota di tale danno, in via sussidiaria, nei confronti di coloro che, con colpa grave, avrebbero «“sulla fiducia”» apposto la seconda firma sugli assegni in questione; *c)* di un'altra quota di danno, sempre in via sussidiaria, nei confronti di coloro che, con colpa grave, avrebbero violato gli obblighi di controllo su di essi gravanti in qualità di responsabili del servizio amministrativo e della gestione finanziaria, così non impedendo l'illecita sottrazione.

Essendo stati nove di questi assegni firmati in data successiva all'entrata in vigore del d.l. n. 76 del 2020, «per tali episodi e solo per essi» («es. situazione convenuto V. L.»), dovrebbe trovare applicazione la disposizione censurata, recante una «norma di chiara natura sostanziale», che prevede un'esenzione da responsabilità per le condotte commissive gravemente colpose.

Sarebbe dunque evidente il nesso di pregiudizialità tra le questioni di legittimità costituzionale sollevate e la decisione del caso concreto rimessa al giudice *a quo*: infatti, laddove la disposizione venisse dichiarata costituzionalmente illegittima, il «collegio giudicante sarebbe titolato a valutare l'intera condotta commissiva gravemente colposa, accertando se essa abbia concorso alla produzione della quota di danno addebitata» e stabilendo «se sussista o meno la responsabilità erariale e se il convenuto co-firmatario degli assegni debba o meno [...] risarcire in via sussidiaria la quota di danno addebitatagli».

In caso contrario, applicando la disposizione censurata, «non si potrebbe che mandare esente da responsabilità il suddetto convenuto per la condotta in parola serbata successivamente al 17 luglio 2020».

1.4.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che la disposizione censurata violi, in primo luogo, l'art. 103 Cost.

Secondo la Corte dei conti, il sistema della responsabilità nel nostro ordinamento si fonda, quanto all'elemento soggettivo, «sul binomio colpa e dolo, al netto di ipotesi di responsabilità oggettiva».

In relazione alla responsabilità «amministrativa/erariale», il legislatore avrebbe ritenuto di «discostarsi da questo binomio, individuando nella colpa grave il punto di equilibrio del sistema tra la colpa e il dolo» (si cita la sentenza di questa Corte n. 371 del 1998).



«La misura individuata (colpa grave)» esprimerebbe «il quantum di rischio che deve ricadere sul datore di lavoro amministrazione pubblica per i danni causati dai dipendenti, nell'ottica, da un lato, di non disincentivare l'attività eliminando l'inerzia nell'attività amministrativa e, dall'altro, di non incentivare condotte foriere di danno».

Tale «convinzione» sarebbe stata ribadita dalla giurisprudenza costituzionale nel giudizio avente ad oggetto una disposizione della Provincia autonoma di Bolzano che aveva introdotto «fattispecie di colpa grave “tipizzate”», ove si sarebbe affermato che non è conforme ai principi dell'ordinamento l'ulteriore attenuazione, in via generale, delle ipotesi di responsabilità (si cita la sentenza n. 340 del 2001).

Alla luce di ciò, l'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, che «introduce l'esenzione generalizzata da responsabilità per le condotte commissive connotate dall'elemento soggettivo della colpa grave», violerebbe «patentemente i principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale anche con riferimento all'art. 103 Cost.».

La disposizione - aggiunge il rimettente - «è inserita nell'ambito della legislazione di tipo emergenziale, che aveva come scopo espresso quello di rispondere all'esigenza di gestione e superamento della pandemia» da COVID-19.

Il suo dichiarato fine sarebbe stato quello di consentire una più rapida adozione di provvedimenti amministrativi «nell'ottica del rilancio dell'economia del Paese duramente penalizzata dal periodo pandemico, superando la c.d. “paura della firma” e la “burocrazia difensiva”, tendenti a bloccare l'azione amministrativa per evitare di essere esposti al risarcimento da danno erariale in caso di errore».

Tuttavia, incongruamente, il legislatore non avrebbe limitato l'applicazione della norma alle attività inerenti alla gestione dell'emergenza pandemica e a quelle in grado di determinare il rilancio dell'economia.

La disposizione censurata, dunque, «nella sua connotazione generalista», apparirebbe «irragionevole, sproporzionata nella misura e non funzionale alla finalità dichiaratamente perseguita», «realizzando un generalizzato “scudo erariale”».

Siffatta «incongrua conseguenza» sarebbe «con ogni evidenza irragionevole e contraria al comune sentire», e la sua estensione a «tutti gli ambiti di attività dell'amministrazione» sarebbe non proporzionata «rispetto alla finalità di una disposizione nata nel contesto emergenziale», come sarebbe dimostrato dal caso di specie, in cui essa si applicherebbe ad una ipotesi di «sottrazione fraudolenta e per scopi personali di somme dell'amministrazione, senza che eserciti alcuna influenza sui fatti la circostanza che essi si sono succeduti anche durante la pandemia».

Allo stesso tempo, la norma non sarebbe funzionale allo scopo: «attraverso la volontà di arginare la c.d. “paura della firma”, si è [...] estensivamente disciplinata l'esenzione da responsabilità, includendo qualunque condotta attiva gravemente colposa», ivi comprese quelle che non si risolvono nell'adozione di provvedimenti amministrativi, ossia qualunque «condotta fattuale, come ad esempio la rottura con colpa grave di un macchinario ospedaliero, il danneggiamento con colpa grave di auto dell'amministrazione, il danno indiretto provocato da un medico che dimentica la garza nell'addome dopo un'operazione, etc».

Inoltre, ove si considerino le finalità indicate nelle premesse del d.l. n. 76 del 2020, ossia la necessità e urgenza di introdurre interventi di semplificazione in materia di responsabilità del personale delle amministrazioni al fine di fronteggiare le ricadute economiche pregiudizievoli conseguenti all'emergenza epidemiologica, si dovrebbe «evidenziare che un conto è “alleggerire” le conseguenze della lesione dei diritti e interessi dei terzi nell'esercizio dell'attività provvedimentale, negoziale, materiale, altro è abbassare la soglia della “diligentia quam in suis” nei rapporti interni».

In relazione a quest'ultimi e ai danni provocati (come nel caso di specie) direttamente all'amministrazione, la soglia di attenzione o diligenza richiesta non potrebbe «essere abbassata e, soprattutto, tale abbassamento» non potrebbe essere giustificato «attraverso la necessità di fronteggiare le conseguenze economiche» derivanti dalla pandemia.

In definitiva, secondo il rimettente, la disposizione censurata violerebbe l'art. 103 Cost, «sottraendo alla giurisdizione della Corte dei conti l'assoggettabilità a responsabilità delle condotte attive gravemente colpose a far data dalla sua entrata in vigore».

1.5.- Le considerazioni sopra svolte, secondo il giudice *a quo*, verrebbero in rilievo anche come violazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, di cui all'art. 97, secondo comma, Cost.

Il principio del buon andamento si declinerebbe «sia nel senso di assicurare un'attività amministrativa nel rispetto della legge, sia nel senso di assicurare l'efficienza e l'adequazione dell'agire amministrativo».

Sarebbe evidente che l'esenzione da responsabilità prevista dall'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, «non favorisce la legalità dell'azione amministrativa», poiché «“rende legittime o lecite” condotte gravemente colpose, con la convinzione in colui che agisce che, in assenza del dolo, non ha alcun rilievo se agisca legittimamente o lecitamente, tanto non sarà tenuto a risarcire i danni prodotti».

La disposizione censurata, in altri termini, disincentiverebbe il pubblico dipendente, «“legalizzando” l'agire a prescindere dal rispetto delle norme minime cautelari e delle regole di prudenza, perizia e diligenza, senza apportare alcun beneficio alla funzionalità dell'Amministrazione, anzi fortemente incidendo sulla stessa».



Tali conseguenze non potrebbero trovare giustificazione nell'aver la norma carattere emergenziale e straordinario.

Ancora, verrebbero in rilievo anche il principio di efficienza dell'amministrazione, «come endiadi del buon andamento», «nonché il principio di cui al primo comma dell'art. 97 Cost., in base al quale la pubblica amministrazione deve assicurare l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico (unitamente all'art. 81 Cost.)».

Sarebbe «ben chiaro che la sottrazione di risorse, come nel caso di specie anche cospicue, è sintomo di inefficienza dell'amministrazione [...] e concorre all'inefficienza complessiva del sistema il fatto che l'assetto normativo attuale non consenta all'amministrazione di ricevere adeguato ristoro nel caso di condotte attive causative di danno e connotate da inescusabile imperizia, negligenza, etc».

L'errore grave e inescusabile del dipendente pubblico resterebbe infatti a carico della collettività se non determinato da un'omissione, e rimarrebbe frustrato l'interesse pubblico all'azione efficiente ed economica della pubblica amministrazione.

Infine, il principio del buon andamento sarebbe collegato anche a quello di responsabilità dei pubblici dipendenti, sancito dall'art. 28 Cost., secondo il quale i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione dei diritti.

Se il legislatore «può perimetrare discrezionalmente tale responsabilità, dando contenuto all'art. 28 Cost. attraverso la legge, non può eliminarla tout court per le condotte colpose, svuotandola di gran parte del suo contenuto riferibile ai danni erariali, che non poco contribuiscono ai deficit dei bilanci pubblici».

Alla luce di tali considerazioni sarebbe evidente la violazione dell'art. 97, commi primo e secondo, Cost., anche «unitamente» agli artt. 28 e 81 Cost.

1.6.- Secondo il rimettente, sarebbe violato anche l'art. 3 Cost., poiché l'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, creerebbe una «evidente discriminazione», risultando la norma «irragionevolmente ampia nel suo comprendere qualunque condotta commissiva gravemente colposa che esula dalle finalità» ad essa sottese.

Ancora, in forza della disposizione censurata, il giudice contabile nell'ambito del medesimo giudizio potrebbe giudicare sussistente la responsabilità erariale solo per le condotte commissive gravemente colpose poste in essere fino al 17 luglio 2020 (data di entrata in vigore del decreto-legge in parola).

Il rimettente afferma di essere consapevole della discrezionalità di cui gode il legislatore nel determinare che «da un certo momento in poi una condotta sia rilevante o meno ai fini della tutela dell'interesse pubblico all'utilizzo corretto delle risorse di un'amministrazione», e pur tuttavia «la *ratio* della norma in contestazione, evincibile anche dall'originario arco temporale limitato di vigenza della relativa disciplina», sarebbe rinvenibile «nel dover essere una disposizione esclusivamente inerente alla gestione dell'emergenza pandemica».

L'intento del legislatore, cioè, sarebbe quello «di voler agevolare il rilancio dell'economia, in crisi a causa della pandemia, ponendo un rimedio alla ormai nota c.d. "paura della firma" e consentendo ai pubblici dipendenti di poter così adottare provvedimenti senza alcuna eccessiva preoccupazione».

Considerata tale *ratio*, il caso di specie oggetto del giudizio *a quo* mostrerebbe chiaramente la «portata irragionevolmente ampia della norma, tale da comprendere e mandare esente da responsabilità erariale anche situazioni, per le quali, con ogni evidenza, non sarebbe giustificabile detta esenzione».

La violazione dell'art. 3 Cost. si coglierebbe anche sotto altro profilo.

Nella prospettiva del pubblico ministero contabile, alla produzione del danno erariale avrebbero concorso sia «l'omissione dei controlli addebitabile ad alcuni soggetti, sia la formazione dei titoli di pagamento addebitabile a quelli che hanno sottoscritto gli assegni».

In forza della disposizione censurata e per il periodo della sua vigenza, tuttavia, la responsabilità erariale potrebbe sussistere solo rispetto ai primi.

Si coglierebbe, «con tutta evidenza [...], la discriminazione irragionevole operata dalla norma fra coloro che nell'ambito dell'amministrazione hanno obblighi di controllo e vigilanza e coloro che hanno la gestione attiva e i compiti di predisporre i provvedimenti amministrativi».

In altri termini, «va esente da responsabilità colui che con colpa grave pone in essere l'atto illegittimo ovvero l'attività illecita per i fatti commessi dopo l'entrata in vigore della norma censurata, e invece non è esente da responsabilità [...] chi aveva "solo" il compito di controllare/vigilare sullo stesso».

Da ultimo, non potrebbe non sottolinearsi anche la discriminazione che si verrebbe ad acuire tra lavoratori del settore privato e del settore pubblico, perché, «rispetto ai primi, i secondi, che già godono di un'esenzione per colpa lieve, nell'attualità sono ancora più avvantaggiati essendo responsabili [...] solo per condotte attive dolose o omissive gravemente colpose».



2.- Con atto depositato in data 19 marzo 2024, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo la non fondatezza delle questioni sollevate.

2.1.- Osserva l'interveniente che il d.l. n. 76 del 2020, a seguito della grave crisi economica provocata dall'emergenza epidemiologica, con la finalità di favorire la ripresa economica, ha inteso «corrispondere alla necessità e urgenza» di assicurare la semplificazione delle procedure amministrative in materia di contratti pubblici, di edilizia e di responsabilità del personale delle amministrazioni, nonché di introdurre misure di semplificazione in materia di digitalizzazione della pubblica amministrazione, ambiente e green economy.

In particolare, il Capo IV del Titolo II del decreto-legge in parola si occuperebbe delle misure di semplificazione in materia di responsabilità dei pubblici dipendenti, delimitandola attraverso una «diversa determinazione dell'ambito di applicazione» delle sanzioni penali e contabili, «con l'obiettivo di garantire una maggiore discrezionalità nell'attuazione dell'azione amministrativa, spesso irrigidita dal rischio di procedimenti giudiziari (il c.d. fenomeno dell'amministrazione difensiva)».

In questo contesto troverebbe origine la disposizione in questa sede censurata, ossia l'art. 21, comma 2, che, per i fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore e fino al 31 dicembre 2024, limita la responsabilità amministrativa, per le condotte commissive, alle sole fattispecie dolose.

2.2.- Secondo l'interveniente, nel merito, le questioni non sono fondate.

La giurisprudenza costituzionale avrebbe avuto occasione di richiamare la peculiare connotazione della responsabilità amministrativa per danno erariale rispetto alle altre forme di responsabilità previste dall'ordinamento, connotazione che «deriva dalla accentuazione dei profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori (sentenze n. 453 e n. 371 del 1998)» (si cita la sentenza n. 355 del 2010).

A differenza di quanto accade per la responsabilità civile, quella amministrativa avrebbe carattere strettamente personale; il relativo debito risarcitorio non sarebbe trasmissibile agli eredi, salvo il caso dell'illecito arricchimento del dante causa e, conseguentemente, degli stessi eredi; ancora, la responsabilità di cui si tratta sarebbe connotata da una «funzione non esclusivamente ripristinatoria del patrimonio dell'ente pubblico, “nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza” (sentenze n. 203 del 2022 e n. 371 del 1998)»; il risarcimento che ne consegue sarebbe parziario e non solidale, assoggettato al potere riduttivo del giudice contabile ed integrato, quanto all'elemento soggettivo, dal dolo o dalla colpa grave.

Tale configurazione differenziata della responsabilità erariale sarebbe stata ritenuta costituzionalmente legittima da questa Corte (si citano le sentenze n. 203 del 2022 e n. 453 del 1998).

Il complesso normativo risultante dal d.l. n. 76 del 2020, come convertito, poi, si porrebbe in linea di logica continuità con le modifiche che l'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 543 del 1996, come convertito, ha apportato all'art. 1 della legge n. 20 del 1994, stabilendo che la responsabilità amministrativa dei dipendenti pubblici è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave.

Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva quindi che la responsabilità amministrativo-contabile, che presenterebbe alcuni tratti comuni alla responsabilità penale, quali la personalità e la non trasmissibilità agli eredi, «viene definita come la “misura” prevista dall'ordinamento contro colui che, legato da un rapporto di servizio con la pubblica amministrazione, arreca un danno suscettibile di valutazione economica allo Stato o ad altro ente od organismo pubblico, con dolo o colpa grave, in violazione dei suoi doveri di servizio».

Ancora, questa Corte più volte avrebbe riconosciuto la legittimità costituzionale della norma che «fissa la responsabilità amministrativa in materia contabile al minimum della colpa grave» (si citano le sentenze n. 355 del 2010, n. 453 e n. 371 del 1998).

In relazione alla disposizione censurata, gioverebbe richiamare la relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 76 del 2020, da cui emergerebbe la precipua volontà del legislatore di limitare la responsabilità erariale «al solo profilo del dolo per le azioni e non anche per le omissioni, in modo che i pubblici dipendenti abbiano maggiori rischi di incorrere in responsabilità in caso di non fare (omissioni e inerzie) rispetto al fare, dove la responsabilità viene limitata al solo profilo del dolo».

L'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, dunque, circoscriverebbe la reazione punitiva dell'ordinamento unicamente a chi omette di agire, oltre a chi agisce con dolo, «perseguendo l'intendimento di contrastare il rischio della paralisi amministrativa su cui incide, evidentemente, il timore del pubblico dipendente di incorrere in responsabilità allorché adotti una condotta attiva e operosa».

Andrebbe poi evidenziato che l'esenzione dalla responsabilità erariale non esclude l'azione innanzi al giudice ordinario per fare valere la responsabilità civile del dipendente pubblico, che rinverrebbe il proprio fondamento negli artt. 22 e seguenti del d.P.R. n. 3 del 1957.



Dall'autonomia dei due giudizi (quello contabile e quello civile) conseguirebbe che è comunque consentito alle pubbliche amministrazioni danneggiare promuovere dinanzi al giudice ordinario l'azione risarcitoria, facendo valere il proprio interesse particolare e concreto (si citano Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanze 5 agosto 2020, n. 16722 e 10 settembre 2013, n. 20701).

In presenza di «condotte antigiusdiziarie lesive dell'erario», poste in essere da dipendenti delle amministrazioni pubbliche, potrebbero cioè attivarsi entrambe le forme di responsabilità innanzi ai giudici rispettivamente competenti, «nel caso dell'azione civile senza l'applicazione del potere riduttivo del quantum debeatur e degli altri presupposti che delimitano l'azione di responsabilità contabile».

3.- Con memorie depositate fuori termine, si sono costituiti in giudizio T. T. e S. R., parti convenute nel giudizio *a quo*.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 18 dicembre 2023, iscritta al n. 19 del registro ordinanze 2024, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 28, 81, 97 e 103 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, che prevede, per le condotte commissive, una temporanea limitazione della responsabilità amministrativa alle sole ipotesi dolose.

In particolare, la disposizione censurata, al momento della pubblicazione dell'ordinanza di rimessione, stabiliva che, «[l]imitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 giugno 2024, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente».

Il rimettente muove alla disposizione in parola una serie di censure, articolate con riferimento a diversi parametri costituzionali e strettamente intrecciate tra loro.

In sostanza, secondo il giudice *a quo*, l'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020, come convertito:

a) esenta da responsabilità amministrativa i pubblici dipendenti che hanno tenuto una condotta attiva gravemente colposa, così incidendo su un «punto di equilibrio» riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale quale «principio generale» e deresponsabilizzando l'operato dei pubblici dipendenti medesimi, in violazione degli artt. 3 e 97 Cost.;

b) pur essendo finalizzato a consentire la ripresa dell'economia duramente penalizzata dalla pandemia, ricomprende qualsiasi condotta attiva e non solo quelle inerenti alla gestione dell'emergenza epidemiologica o in grado di rilanciare il sistema economico, e non distingue tra attività provvedimenti e materiali, e tra condotte causative di danni verso l'amministrazione e verso terzi, in violazione degli artt. 3 e 97 Cost.;

c) opera una «discriminazione irragionevole» tra coloro che hanno la gestione attiva e i compiti «di predisporre i provvedimenti amministrativi» e coloro che hanno obblighi di controllo e vigilanza, i quali ultimi continuano a rispondere anche per condotte commissive connotate da colpa grave, in violazione dell'art. 3 Cost.;

d) discrimina tra i lavoratori del settore privato e quelli del settore pubblico, «perché, rispetto ai primi, i secondi, che già godono di un'esenzione per colpa lieve, nell'attualità sono ancora più avvantaggiati essendo responsabili [...] solo per condotte attive dolose o omissive gravemente colpose», in violazione dell'art. 3 Cost.;

e) sottrae alla giurisdizione della Corte dei conti «l'assoggettabilità a responsabilità» delle condotte attive gravemente colpose, ossia di un'ampia area di condotte foriere di danno erariale, in violazione dell'art. 103 Cost.;

f) «svuota» la responsabilità del pubblico dipendente e, al contempo, impedisce all'amministrazione di ricevere adeguato ristoro nel caso di condotte attive gravemente colpose e causative di danno, «che non poco contribuiscono ai deficit dei bilanci pubblici», in violazione degli artt. 28 e 81 Cost.

2.- Il termine finale della delimitazione della responsabilità introdotta dalla disposizione censurata è stato più volte modificato, come pure evidenziato dallo stesso rimettente.

Tale termine, originariamente fissato al 31 luglio 2021, è stato in un primo momento, in sede di conversione, spostato al 31 dicembre 2021; poi al 30 giugno 2023, indi al 30 giugno 2024 e, infine, al 31 dicembre del medesimo anno (ad opera, rispettivamente, dell'art. 51, comma 1, lettera h, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante «Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure», convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108; dell'art. 1, comma 12-quinquies, lettera a, del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, recante «Disposizioni urgenti per



il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche», convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2023, n. 74; e dell'art. 8, comma 5-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini normativi», convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18).

3.- In via preliminare e in primo luogo, deve escludersi che l'ultima modifica normativa di cui si è dato conto - l'unica sopravvenuta all'ordinanza di rimessione - imponga la restituzione degli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione sulla rilevanza, perché lo *ius superveniens*, limitandosi a spostare in avanti il termine finale di vigenza della norma censurata, non ha inciso sulla sua applicazione ai fatti pregressi (tra le tante, sentenza n. 257 del 2017).

Va parimenti esclusa, in secondo luogo, la necessità di una restituzione degli atti per una nuova valutazione sulla non manifesta infondatezza, dal momento che l'intervento normativo, nel prolungare l'efficacia della disciplina censurata, lungi dal muoversi nella direzione auspicata dal rimettente, aggrava i denunciati vizi di legittimità costituzionale (tra le tante, sentenze n. 213 del 2021, n. 51 del 2019, n. 125 e n. 33 del 2018).

Piuttosto, poiché lo *ius superveniens*, al pari delle precedenti proroghe, ha inciso solo sull'orizzonte temporale della disposizione, lo scrutinio di legittimità costituzionale va condotto sulla disposizione medesima come da ultimo modificata, «rimanendo sostanzialmente invariata la norma in essa contenuta e, con essa, le censure che la investono (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2018 e n. 84 del 1996)» (sentenza n. 165 del 2020).

4.- In punto di rilevanza, il rimettente deduce che nove degli assegni con cui è stata operata la sottrazione fraudolenta ad opera del cassiere sono stati co-firmati da alcuni dei convenuti nel giudizio *a quo* in epoca successiva all'entrata in vigore del decreto-legge e prima del 20 gennaio 2021.

Trattandosi di condotte commissive ricomprese nell'arco temporale indicato dalla disposizione censurata e gravemente colpose - perché compiute in macroscopica violazione dell'obbligo di verifica della regolarità e correttezza del procedimento di spesa gravante sui medesimi convenuti - esse, in forza della disposizione censurata, non potrebbero essere prese in considerazione al fine di accertare la loro quota di responsabilità.

Il giudice *a quo* precisa, poi, che tali condotte non potrebbero essere considerate omissive - il che escluderebbe la rilevanza delle questioni, dal momento che la disposizione censurata esonera da responsabilità per colpa grave unicamente quelle commissive - sol perché ai menzionati convenuti è rimproverato di avere apposto le firme omettendo di esercitare i dovuti controlli.

Siffatta motivazione regge al controllo "esterno" rimesso a questa Corte e limitato alla verifica della sua non manifesta implausibilità, erroneità o contraddittorietà (tra le tante, sentenze n. 50 del 2024, n. 164 del 2023, n. 192 del 2022 e n. 32 del 2021).

La condotta produttiva di danno erariale contestata ad alcuni dei convenuti è infatti quella di avere co-firmato assegni poi indebitamente riscossi dal cassiere e, dal punto di vista naturalistico, non vi è dubbio che abbia natura commissiva.

Lo stesso giudice contabile, chiamato ad individuare l'ambito di operatività della disposizione oggi censurata, ha in diverse occasioni fatto riferimento a tale approccio naturalistico per distinguere tra condotte commissive e omissive (Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Sardegna, sentenza 9 febbraio 2024, n. 32; sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige, sentenza 21 giugno 2023, n. 19; sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, sentenza 13 giugno 2023, n. 305; sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna, sentenza 21 aprile 2022, n. 72).

5.- Prima di esaminare il merito delle questioni, è necessario brevemente tratteggiare le caratteristiche salienti della responsabilità amministrativa dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti.

5.1.- Come già ricordato da questa Corte (sentenza n. 203 del 2022), la responsabilità in questione rinviene la sua prima vigente fonte normativa nell'art. 82, primo comma, del r.d. n. 2440 del 1923, secondo cui «[l']impiegato che, per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo».

Essa è esercitata innanzi alla Corte dei conti dal pubblico ministero contabile ed è principalmente regolata, sul piano sostanziale, dall'art. 1 della legge n. 20 del 1994, mentre gli aspetti processuali della correlativa azione sono ora disciplinati dal decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124).

I fondamentali tratti della responsabilità in questione, per come stratificatisi nel tempo anteriormente alla disposizione censurata, sono i seguenti:

- è una responsabilità personale, il cui debito non è trasmissibile agli eredi (salve le ipotesi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi: art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994);



- l'elemento psicologico richiesto per l'integrazione dell'illecito è il dolo o la colpa grave, con esclusione della colpa lieve (art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, per come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera a, del d.l. n. 543 del 1996, come convertito);

- dà luogo ad un'obbligazione non solidale ma parziaria (art. 1, comma 1-*quater*, della legge n. 20 del 1994, ai sensi del quale «[s]e il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso»);

- non si estende al «merito delle scelte discrezionali» (art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994);

- in caso di decisioni di organi collegiali, «si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole» e, in caso di «atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi», non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione (art. 1, comma 1-*ter*, della legge n. 20 del 1994);

- il giudice può esercitare il cosiddetto «potere riduttivo» (art. 83, primo comma, del r.d. n. 2440 del 1923, secondo cui la Corte dei conti, «valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto»);

- è caratterizzata dall'operare di una estesa compensatio lucrum cum damno (art. 1, comma 1-*bis*, della legge n. 20 del 1994, secondo cui «[n]el giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità»);

- il suo termine prescrizione è di cinque anni, «decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta» (art. 1, comma 2, della legge n. 20 del 1994).

5.2.- La dottrina prevalente e la stessa giurisprudenza costituzionale sottolineano il carattere composito della responsabilità in esame, in ragione del concorrere delle funzioni di prevenzione, risarcitoria e sanzionatoria (tra le più recenti, sentenze n. 123 del 2023 e n. 203 del 2022).

La responsabilità amministrativa per danno erariale, pur combinando «elementi restitutori e di deterrenza» (sentenza n. 371 del 1998) e nonostante in più aspetti si discosti dall'archetipo della comune disciplina civilistica (sentenze n. 123 del 2023, n. 203 del 2022, n. 355 del 2010 e n. 453 del 1998), non smarrisce la sua natura risarcitoria di fondo (tra le tante, Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, sentenza 21 gennaio 2021, n. 59; sezioni riunite giurisdizionali, sentenze 18 giugno 2015, n. 28, 27 dicembre 2007, n. 12, e 1° marzo 1996, n. 26; nello stesso senso, Corte europea dei diritti dell'uomo, seconda sezione, sentenza 13 maggio 2014, Rigolio contro Italia), essendo ancorata al danno subito, dal momento che in assenza dello stesso e oltre lo stesso non può esservi responsabilità.

6.- Nel merito, la questione avente priorità logica è quella con cui il rimettente dubita che il legislatore possa discostarsi, senza porsi in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., dal principio generale dell'ordinamento che vedrebbe nella imputabilità a titolo di dolo e colpa grave il giusto «punto di equilibrio del sistema», che individua «il quantum di rischio che deve ricadere sul datore di lavoro amministrazione pubblica per i danni causati dai dipendenti, nell'ottica, da un lato», di incentivare l'operato attivo degli amministratori e, dall'altro, di «non incentivare condotte» negligenti e «foriere di danno».

6.1- La questione non è fondata.

6.2.- L'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, ha introdotto una disciplina provvisoria (prorogata con successivi decreti-legge fino al 31 dicembre 2024), che, quanto alle condotte attive, limita la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti alle sole ipotesi dolose.

Il legislatore, con la disposizione in esame, ha così modificato, in via temporanea, la disciplina dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, che l'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994 (come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera a, del d.l. n. 543 del 1996, come convertito) ancora, a regime, al dolo e alla colpa grave.

Il riassetto della responsabilità amministrativa recato proprio da quest'ultima legge era una componente di un processo riformatore di più ampio respiro che ha avuto luogo negli anni Novanta del secolo scorso.

I suoi tasselli principali erano costituiti dalla legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), nonché dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), dalla legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo), e dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).



Attraverso un articolato e complessivo processo di riforma si introduceva un nuovo modello di pubblica amministrazione.

In particolare, quest'ultima, come stabilito dalla legge n. 241 del 1990, oltre che dal principio di legalità, sarebbe stata retta dai criteri di economicità ed efficacia (art. 1). I dirigenti, poi, in forza della legge n. 142 del 1990 e del d.lgs. n. 29 del 1993, si sono visti compiutamente attribuire il compito di conseguire gli obiettivi assegnati dagli organi di governo e, conseguenzialmente, sono stati configurati quali responsabili per i risultati effettivamente raggiunti.

Tali fondamentali innovazioni - tra le altre - marcavano il passaggio da un'amministrazione che, secondo il modello dello Stato di diritto liberale, doveva dare semplicemente esecuzione alla legge, adottando un singolo e puntuale atto amministrativo, a quella che è stata definita "amministrazione di risultato", cioè un'amministrazione che deve raggiungere determinati obiettivi di policy e che risponde dei risultati economici e sociali conseguiti attraverso la sua complessiva attività.

Con la descritta evoluzione del sistema, il legislatore, anche a mezzo del riassetto della responsabilità amministrativa operato dalla legge n. 20 del 1994 e dalle successive modifiche, intendeva promuovere un'amministrazione sempre meno relegata all'esecuzione del già deciso con la legge, ma orientata - appunto - al risultato, e perciò sempre più ampiamente investita del compito di scegliere, nell'ambito della cornice legislativa, i mezzi di azione ritenuti più appropriati, di ponderare i molteplici interessi pubblici e privati coinvolti dalla decisione amministrativa, di legare insieme in un disegno unitario differenti atti e provvedimenti, e di assicurare l'efficienza, operando in un orizzonte temporale ben preciso (il tempo, a partire dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990, non è più una variabile indipendente dell'agire amministrativo).

L'ampia discrezionalità, peraltro esercitata in un ambiente in cui la complessità istituzionale, sociale e giuridica è andata progressivamente crescendo, è una componente essenziale e caratterizzante tale tipo di amministrazione. La necessità di scegliere, entro un termine predeterminato, sovente tra un ventaglio ampio di possibilità e in un ambito non più integralmente tracciato dalla legge, accresce inevitabilmente la possibilità di errori da parte dell'agente pubblico, ingenerando il rischio della sua inazione.

Per evitare tale pericolo, come ricordato, l'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 543 del 1996, come convertito (modificando l'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994), ha escluso la colpa lieve dalla configurazione dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, che pertanto è stata circoscritta ai casi di dolo o colpa grave.

Il sistema di tale responsabilità - anche attraverso il quale, unitamente ai controlli, si estrinseca il ruolo fondamentale della Corte dei conti di organo posto al servizio (anche) dello Stato-comunità e garante imparziale della corretta gestione delle risorse pubbliche (tra le tante, sentenze n. 80 del 2017 e n. 40 del 2014) - doveva, infatti, per necessità di armonia istituzionale, atteggiarsi in modo differente col cambiare del modello di amministrazione cui afferisce.

6.3.- Questa Corte, chiamata a giudicare della legittimità costituzionale della da ultimo menzionata scelta legislativa, in una decisione che costituisce la testata d'angolo della sua giurisprudenza nella materia, ha chiarito che già i relativi lavori preparatori evidenziavano «l'intento di predisporre, nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici un assetto normativo in cui il timore della responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa» (sentenza n. 371 del 1998).

Pertanto, «[n]ella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza che connotano l'istituto qui in esame, la disposizione risponde [...] alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo» (così, la citata sentenza n. 371 del 1998).

In questa prospettiva va inquadrata la disciplina della responsabilità amministrativa in generale e del suo elemento soggettivo in particolare, e tale ottica è stata in seguito più volte ribadita (sentenze n. 203 del 2022 e n. 355 del 2010). Essa, dunque, si sostanzia nella scelta della ripartizione del rischio dell'attività tra l'apparato e l'agente pubblico, al fine di trovare un giusto punto di equilibrio.

Quest'ultimo va individuato tenendo conto, in particolare, di due esigenze.

Da una parte, la responsabilità amministrativa, oltre a una funzione risarcitoria, variamente modulabile, ha una funzione deterrente. La sua stessa esistenza scoraggia i comportamenti non solo dolosi ma anche gravemente negligenti dei funzionari pubblici, che pregiudicano il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e gli interessi degli stessi amministrati, la cui contribuzione al funzionamento della macchina pubblica potrebbe essere dissipata senza alcun beneficio per la collettività. Dall'altra parte, vi è l'esigenza di impedire che, in relazione alle modalità dell'agire amministrativo, il rischio dell'attività sia percepito dall'agente pubblico come talmente elevato da fungere da disincentivo all'azione, pregiudicando, anche in questo caso, il buon andamento.



Il punto di equilibrio può non essere fissato dal legislatore una volta per tutte, ma modulato in funzione del contesto istituzionale, giuridico e storico in cui opera l'agente pubblico, e del bilanciamento che il legislatore medesimo - nel rispetto del limite della ragionevolezza - intende effettuare, in tale contesto, tra le due menzionate esigenze. La stessa scelta legislativa della limitazione della responsabilità alle ipotesi dolose e gravemente colpose, positivamente scrutinata da questa Corte con la citata sentenza n. 371 del 1998, si collocava nel processo di trasformazione dell'amministrazione di cui si è fatto cenno.

In linea con le considerazioni testé svolte, nella giurisprudenza costituzionale è del resto costante l'affermazione che la concreta configurazione della responsabilità amministrativa e la definizione del margine di discostamento dai principi comuni della materia sono rimessi alla discrezionalità del legislatore (sentenze n. 123 del 2023, n. 203 del 2022, n. 355 del 2010, n. 371 del 1998, n. 411 del 1988 e ordinanza n. 168 del 2019), «con il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della scelta» (sentenza n. 355 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 371 del 1998, ordinanze n. 168 del 2019, n. 219, n. 221 e n. 286 del 2011).

6.4.- Nel tempo trascorso successivamente alla ricordata legislazione di riforma degli anni Novanta del secolo scorso e alla sentenza n. 371 del 1998, la scelta a favore di un'amministrazione di risultato si è andata via via consolidando (ad esempio, con il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche», con la legge 15 luglio 2002, n. 145, recante «Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato», e con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, recante «Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni»).

Particolarmente emblematico di questa tendenza è il recente decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici, in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici). Quest'ultimo, nell'enunciare i principi generali che reggono l'azione amministrativa nella materia colloca, rispettivamente agli artt. 1 e 2, il «principio del risultato» e quello correlato della «fiducia».

In particolare, l'art. 1 stabilisce, al comma 4, che il principio del risultato costituisce «criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto, nonché per [...] valutare la responsabilità del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti». Quanto al principio della fiducia, il nuovo codice dei contratti afferma che esso «favorisce e valorizza l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato» (art. 2, comma 2).

Coerentemente con la valorizzazione del principio del risultato e di quello della fiducia, e a riprova della stretta correlazione che esiste tra modello di amministrazione pubblica e regime della responsabilità amministrativa, il codice dei contratti ha ridotto la quota di rischio a carico del dipendente pubblico. Infatti, da un lato, ha operato una tipizzazione della colpa grave rilevante in sede di responsabilità amministrativa (art. 2, comma 3), e, dall'altro, ha posto a carico dell'amministrazione una serie di obblighi, tra cui quello di adottare azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale (artt. 2, comma 4, e 15, comma 7).

6.5.- Nei decenni successivi alla riforma della responsabilità amministrativa del 1994 la complessità dell'ambiente in cui operano gli agenti pubblici è divenuta ancora maggiore, sul piano istituzionale, giuridico e fattuale, rendendo più difficili le scelte amministrative in cui si estrinseca la discrezionalità e più facile l'errore, anche grave. A questo riguardo è sufficiente richiamare alcune tendenze.

In primo luogo, va sottolineato come l'individuazione delle norme da applicare al caso concreto sia estremamente problematica e sovente non dia luogo a risultati univoci, a causa di un sistema giuridico multilivello in cui operano fonti di provenienza diversa (eurounitaria, statale, regionale e locale), spesso tra loro non coordinate.

A ciò si aggiungono le difficoltà interpretative derivanti da una caotica produzione legislativa, alimentata dalla «fame di norme» delle società moderne e dal ricorso frequente da parte della legge a «compromessi dilatori», che trasferiscono quasi interamente sull'amministrazione il compito di determinare l'assetto di interessi ed esigenze tra loro confliggenti.

In secondo luogo, non possono non essere tenuti in considerazione i costanti tagli alle risorse finanziarie, umane e strumentali delle amministrazioni, a causa delle ben note esigenze di bilancio, in presenza di un elevatissimo debito pubblico.

Amministrare con mezzi spesso inadeguati accresce il rischio che il dipendente pubblico commetta un errore, che potrebbe essere qualificato in sede di responsabilità amministrativa come frutto di grave negligenza.

In terzo luogo, vi sono alcune tendenze strutturali delle odierne società e dei loro sistemi amministrativi.



Da un lato, il pluralismo sociale e il pluralismo istituzionale si proiettano nei procedimenti amministrativi e nelle istituzioni pubbliche, rendendo sempre più problematica ed esposta alla contestazione la ponderazione di tali interessi in cui si risolve l'esercizio della discrezionalità amministrativa. Dall'altro, vi è il moltiplicarsi dei rischi provocati dalla stessa attività umana e che spesso sono conseguenze non intenzionali dello sviluppo tecnologico ed economico (rischi ambientali, sanitari, connessi al clima, legati alle dinamiche delle catene globali del valore, finanziari, inerenti alla sicurezza pubblica, et cetera). Sull'agente pubblico si scarica così la difficile scelta tra quale delle due esigenze privilegiare: l'esigenza di precauzione, con i suoi costi, ovvero quella di favorire l'iniziativa economica, la creazione di posti di lavoro, la raccolta di risorse sui mercati finanziari, e cioè tutte attività che, in caso di concretizzazione di qualcuno dei rischi menzionati, sono suscettibili di cagionare danni all'amministrazione e alla collettività.

Gli sviluppi sinteticamente richiamati hanno accentuato la "fatica dell'amministrare", rendendo difficile l'esercizio della discrezionalità amministrativa e stimolando, come reazione al rischio percepito di incorrere in responsabilità, la "burocrazia difensiva". Quest'ultima risulta peraltro alimentata anche dall'incertezza provocata da una disciplina che si affida a un concetto giuridico indeterminato, quale quello della colpa grave, anziché procedere a una sua tipizzazione.

6.6.- Il consolidamento dell'amministrazione di risultato e i profondi mutamenti del contesto in cui essa opera giustificano la ricerca legislativa di nuovi punti di equilibrio che riducano la quantità di rischio dell'attività che grava sull'agente pubblico, in modo che il regime della responsabilità, nel suo complesso, non funga da disincentivo all'azione.

Come avviene anche per altre forme di responsabilità, è necessario ricercare un equilibrio tra i pericoli di overdetterrence e underdetterrence. Non esiste una disciplina che li escluda entrambi e il legislatore è chiamato inevitabilmente a decidere di contrastare prevalentemente l'uno o l'altro, e inversamente di considerare socialmente più accettabile un pericolo anziché l'altro.

6.6.1.- Le ricordate trasformazioni, tuttavia, non potrebbero concretizzarsi, sullo specifico piano dell'elemento soggettivo, in un regime ordinario che limitasse la responsabilità amministrativa alla sola ipotesi del dolo.

In tale evenienza, infatti, non si realizzerebbe una ragionevole ripartizione del rischio, che invece sarebbe addossato in modo assolutamente prevalente alla collettività, la quale dovrebbe sopportare integralmente il danno arrecato dall'agente pubblico. I comportamenti macroscopicamente negligenti non sarebbero scoraggiati e, pertanto, la funzione deterrente della responsabilità amministrativa, strumentale al buon andamento dell'amministrazione, ne sarebbe irrimediabilmente indebolita.

6.6.2.- Diverso, però, è il caso in cui la disciplina che circoscriva alle sole ipotesi di dolo l'elemento soggettivo della responsabilità riguardi esclusivamente un numero limitato di agenti pubblici o determinate attività amministrative, allorché esse presentino, per le loro caratteristiche intrinseche, un grado di rischio di danno talmente elevato da scoraggiare sistematicamente l'azione e dare luogo alla "amministrazione difensiva".

Non a caso, questa Corte, con la sentenza n. 108 del 1967, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale di una disposizione che, per quanto qui rileva, limitava la responsabilità degli agenti contabili e degli ordinatori di spesa delle sovrintendenze alle sole condotte dolose per il quinquennio antecedente alla sua entrata in vigore. Nel respingere la censura di violazione del principio di eguaglianza, la sentenza citata ha osservato che il trattamento differenziato riservato ai suddetti funzionari era sorretto da criteri logici e razionali di tipo soggettivo (lo «stato di disagio e apprensione» dei funzionari medesimi) e oggettivo («in relazione alle obiettive particolarità della situazione»), nonché della stessa transitorietà della disciplina.

In altra occasione, si è chiarito che il legislatore, con il limite della ragionevolezza, al fine di «garantire un più sollecito ed efficiente svolgimento dell'azione amministrativa», è libero di disciplinare diversamente «la determinazione e la graduazione dei tipi e dei limiti di responsabilità che, in relazione alle varie categorie di dipendenti pubblici o alle particolari situazioni regolate, appaiano come le forme più idonee a garantire l'attuazione dei [...] principi costituzionali» (sentenza n. 1032 del 1988).

6.6.3.- Parimenti, può essere ritenuta non irragionevole una disciplina provvisoria che limiti al dolo l'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, avuto riguardo a un contesto particolare che richieda tale limitazione al fine di assicurare la maggiore efficacia dell'attività amministrativa e, attraverso essa, la tutela di interessi di rilievo costituzionale.

Una disciplina provvisoria che limiti l'elemento soggettivo al dolo può essere non irragionevole, anche se indebolisce la funzione deterrente, in quanto radicata nella particolarità di uno specifico contesto in cui la tutela di fondamentali interessi di rilievo costituzionale richieda che l'attività amministrativa si svolga in modo tempestivo e senza alcun tipo di ostacoli, neppure di quelli che derivano dal timore di incorrere (al di fuori delle ipotesi dolose) nella responsabilità amministrativa.

6.7.- Questo è il caso della disposizione oggetto di censura, che origina in un contesto del tutto peculiare e che pone una disciplina provvisoria, la cui efficacia cesserà il 31 dicembre 2024.



Tale disposizione è stata introdotta dal d.l. n. 76 del 2020, che, come esplicitato nel suo preambolo, è stato adottato in ragione della «straordinaria necessità e urgenza di realizzare un'accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture attraverso la semplificazione delle procedure in materia di contratti pubblici e di edilizia, operando senza pregiudizio per i presidi di legalità», e di «introdurre misure di semplificazione procedimentale e di sostegno e diffusione dell'amministrazione digitale, nonché interventi di semplificazione in materia di responsabilità del personale delle amministrazioni, nonché di adottare misure di semplificazione in materia di attività imprenditoriale, di ambiente e di green economy, al fine di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica da Covid-19».

Nel Capo IV del Titolo II del decreto-legge in esame, dedicato alle responsabilità dei dipendenti pubblici, il legislatore è intervenuto, con l'art. 21, sulla disciplina della responsabilità amministrativa, e, all'art. 23, ha modificato in senso restrittivo la disciplina del reato di abuso d'ufficio. Come ha osservato questa Corte, quando ha deciso le questioni di legittimità costituzionale sollevate sul citato art. 23, il d.l. n. 76 del 2020 si occupa, nel Capo menzionato, «delle due principali fonti di “timore” per il pubblico amministratore (e, dunque, dei suoi “atteggiamenti difensivistici”): la responsabilità erariale e la responsabilità penale» (sentenza n. 8 del 2022).

Nella medesima sentenza, si è osservato che, «[b]enché l'esigenza di contrastare la “burocrazia difensiva” e i suoi guasti, agendo sulle cause del fenomeno, fosse già da tempo avvertita, la scelta di porre mano all'intervento è maturata solo a seguito dell'emergenza pandemica da COVID-19, nell'ambito di un eterogeneo provvedimento d'urgenza volto a dare nuovo slancio all'economia nazionale, messa a dura prova dalla prolungata chiusura delle attività produttive disposta nella prima fase acuta dell'emergenza».

La disposizione censurata, pertanto, può trovare idonea giustificazione in relazione al peculiarissimo contesto economico e sociale in cui l'emergenza pandemica da COVID-19 aveva determinato la prolungata chiusura delle attività produttive, con danni enormi per l'economia nazionale e conseguente perdita di numerosi punti del prodotto interno lordo (PIL), e che aveva ovvie ricadute negative sulla stessa coesione sociale e la tutela dei diritti.

Per superare la grave crisi e rimettere in movimento il motore dell'economia, il legislatore ha ritenuto indispensabile che l'amministrazione pubblica operasse senza remore e non fosse, al contrario, a causa della sua inerzia, un fattore di ostacolo alla ripresa economica.

Tale esigenza era legata alla tutela di interessi vitali della società italiana, dotati di una sicura rilevanza costituzionale, tra cui, a titolo esemplificativo, si menzionano l'eguaglianza (art. 3 Cost.), il diritto al lavoro (artt. 4 e 35 Cost.), i vari diritti sociali la cui effettività richiede che nel bilancio pubblico possano confluire risorse con cui sostenere finanziariamente le correlate prestazioni pubbliche (artt. 32, 33, 34 e 38 Cost.), e la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.).

L'esigenza di contrastare nel modo più efficace possibile la tendenza alla “burocrazia difensiva” - che si è accentuata per effetto delle trasformazioni strutturali precedentemente sintetizzate - induceva il legislatore, nel contesto descritto, allo spostamento temporaneo della configurazione dell'elemento soggettivo verso il polo dell'underdeterrence.

L'obiettivo di stimolare l'attività degli agenti pubblici in un contesto specifico e provvisorio, evitando che la responsabilità amministrativa possa operare come disincentivo, si riflette, poi, coerentemente, nella limitazione dell'intervento legislativo alle sole condotte attive, «in modo che i pubblici dipendenti abbiano maggiori rischi di incorrere in responsabilità in caso di non fare (omissioni e inerzie) rispetto al fare, dove la responsabilità viene limitata al dolo» (così la relazione illustrativa del d.l. n. 76 del 2020).

6.8.- Le proroghe della disposizione censurata sono state operate nella fase successiva alla crisi economica provocata dalla pandemia.

In questa nuova fase si è manifestata la necessità di «semplificare e agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti» (così, il dossier del servizio studi del Senato n. 394/3 del 26 luglio 2021, relativo al d.l. n. 77 del 2021) dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), in attesa, peraltro, di una «complessiva revisione della disciplina sulla responsabilità amministrativo-contabile» (così, l'art. 1, comma 12-*quiquies*, lettera a, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito).

Il PNRR è il mezzo con cui, all'interno di ciascuno Stato, si realizzano gli obiettivi di Next Generation EU (NGEU), il quale è uno strumento europeo temporaneo di politica economica che, per il periodo compreso tra il 2021 e il 2026, mobilita risorse complessive per circa 807 miliardi di euro.

NGEU - il cui obiettivo principale consiste nel superare la crisi determinata dalla pandemia stimolando una crescita delle economie europee che sia sostenibile e che, pertanto, promuova la loro «doppia transizione verde e digitale» - è composto di sette programmi, di cui il Recovery and Resilience Facility (RRF) è di gran lunga il principale con una copertura fino a circa 724 miliardi di euro.



L'Italia, cui sono attualmente destinati 194,4 miliardi di euro, è il maggior beneficiario del RRF, per due ordini di ragioni, indicate nello stesso PNRR.

La pandemia ha colpito l'economia italiana più di altri Paesi europei, segnando una caduta del PIL nel 2020 superiore a quella media dell'UE, e ha mostrato in particolare le debolezze del suo sistema sanitario, a lungo sottovalutate. A questa motivazione di ordine congiunturale si aggiunge un'altra di ordine strutturale legata alle fragilità della nostra economia e alle sue ricadute negative sulla società.

Per attivare un sentiero di crescita economica sostenibile, il PNRR prevede un complesso di investimenti e di riforme organizzate, ad oggi, in sette Missioni (a loro volta suddivise in sedici Componenti e 216 Misure), caratterizzate da tre obiettivi trasversali: 1) parità di genere; 2) protezione e valorizzazione dei giovani; 3) superamento dei divari territoriali.

L'attuazione del PNRR avviene secondo un cronoprogramma con milestones definite e il trasferimento delle risorse avviene periodicamente per tranches, a seguito di un procedimento di verifica del conseguimento da parte dello Stato dei traguardi intermedi.

Nel peculiare contesto che si è sintetizzato, ogni indugio e ritardo delle amministrazioni pubbliche può compromettere il rispetto del cronoprogramma stabilito, bloccando, alla scadenza prevista, l'erogazione da parte dell'UE della tranche di risorse stanziata.

Compromettere l'attuazione del PNRR equivale a impedire la ripresa di un sentiero di crescita economica sostenibile e il superamento di alcuni divari economici, sociali e di genere. Con la conseguenza che l'inerzia amministrativa, nel contesto descritto, viene a pregiudicare gravemente interessi di grande rilevanza costituzionale, quali il rispetto degli obblighi assunti in sede UE (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), la tutela dell'ambiente (art. 9 Cost.) e la realizzazione di un'economia sostenibile (art. 41 Cost.), l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico (art. 81 Cost.), gli interessi delle future generazioni (art. 9 Cost.), l'eguaglianza, anche di genere (art. 3 Cost.), e la coesione territoriale (artt. 5 e 119 Cost.). Il che, anche per tale fase, rende ragionevole il punto di equilibrio che, limitatamente alle condotte attive, provvisoriamente limita l'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa al solo dolo.

7.- Con la seconda questione, il rimettente lamenta la violazione dei principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione, sotto il profilo del difetto di proporzionalità e congruità dello spettro applicativo della disposizione.

Secondo il giudice *a quo*, infatti, la pur legittima finalità perseguita da quest'ultima sarebbe tradita dalla ricomprensione nel suo ambito di operatività delle condotte materiali, di quelle non inerenti alla gestione dell'attività pandemica e al rilancio dell'economia, nonché di quelle foriere di danni diretti all'amministrazione.

7.1.- Deve innanzitutto precisarsi, che - a differenza di quanto in alcuni passaggi sembra assumere la Corte dei conti e come risulta evidente dalle considerazioni rassegnate nel paragrafo che precede - la norma censurata non è finalizzata a fare fronte alla gestione dell'emergenza pandemica.

Essa, invece, persegue, nella sua logica iniziale, il fine ultimo di contribuire al rilancio dell'economia a seguito della sua ben nota crisi, ingenerata, in primo luogo, dalla pandemia; e, in relazione alle proroghe, quello di consentire l'imprescindibile raggiungimento degli obiettivi posti dal PNRR.

7.2.- Anche tale questione non è fondata.

7.3.- Nel valutare la proporzionalità dell'intervento legislativo, deve in primo luogo osservarsi che esso origina, come già chiarito, da un contesto eccezionale, ha natura temporanea ed ha comunque un oggetto delimitato, riguardando solo le condotte commissive e non quelle "inerti" ed "omissive".

7.4.- In secondo luogo, può convenirsi con il rimettente che la limitazione della responsabilità amministrativa per tutte le condotte attive possa apparire, prima facie, di dubbia legittimità costituzionale, ove si parta dal rilievo che lo spostamento del cennato punto di equilibrio è stato originariamente dettato dalla necessità di raggiungere il fine ultimo di favorire la ripartenza dell'economia, fine rispetto al quale alcune di quelle condotte - specie quelle materiali - potrebbero ritenersi irrilevanti.

Deve tuttavia essere considerato, in senso contrario, che l'attività della pubblica amministrazione è sempre funzionalizzata alla cura di interessi pubblici, sia quando si estrinseca attraverso atti e provvedimenti, sia quando si estrinseca attraverso comportamenti materiali, e l'operato dei pubblici dipendenti, a qualsiasi livello, può incidere sull'efficacia ed efficienza dell'amministrazione medesima.

Parallelamente, la "burocrazia difensiva" non si annida necessariamente nelle sole attività procedurali o provvedimentali o nei grandi centri decisionali, ma è in grado di interessare trasversalmente l'intero operato della pubblica amministrazione.

Ciò - nel peculiarissimo contesto dato e unitamente alla obiettiva difficoltà di individuare ex ante e in maniera esaustiva le attività immediatamente rispondenti all'urgente bisogno di favorire la ripresa economica - rende non manifestamente incongrua la scelta legislativa iniziale di combattere la "burocrazia difensiva" su "grande scala", ingenerando un complessivo clima di fiducia tra gli agenti pubblici, volto a favorire la spinta dell'intera macchina amministrativa.



Per le stesse ragioni si giustifica, nella fase successiva, la mancata distinzione tra attività legate all'attuazione del PNNR e attività ad essa estranee, specie ove si consideri che, nel concreto dispiegarsi dell'attività amministrativa, vi possono essere attività ed opere che, per quanto non ricomprese nel Piano, ad esse risultano strettamente connesse o funzionali.

7.5.- Né, da questa angolazione, assume alcun rilievo la distinzione tra attività del pubblico dipendente che possano cagionare danni indiretti (quelli, cioè, subiti dall'amministrazione per essere stata condannata al risarcimento in favore di terzi) e attività che possano cagionare danni diretti, per le quali ultime mai vi sarebbe, secondo il rimettente, un collegamento con la finalità di fronteggiare le conseguenze economiche derivanti dalla pandemia.

Con la misura in esame, il legislatore ha difatti inteso favorire la realizzazione di investimenti non solo privati ma anche pubblici, con la conseguenza che un atteggiamento difensivo rispetto a quest'ultimi, pur potendo in ipotesi (ma non sempre) non cagionare danni a terzi, ben potrebbe determinare un rallentamento di un'opera o di un servizio utili all'incremento della ricchezza collettiva.

8.- Parimenti non fondata è poi la questione con cui si lamenta la violazione del principio di eguaglianza, sull'assunto che la disposizione in esame operi una «discriminazione irragionevole» tra coloro che hanno la gestione attiva e il compito «di predisporre i provvedimenti amministrativi» e coloro che hanno «solo» obblighi di controllo e vigilanza, i quali ultimi, a differenza dei primi, continuerebbero a rispondere anche per condotte commissive connotate da colpa grave.

Come osservato dallo stesso rimettente in punto di rilevanza, infatti, anche l'esercizio della funzione di controllo, al pari di quella di amministrazione attiva, può esplicarsi sia in condotte naturalisticamente commissive che omissive: in entrambi i casi, l'esenzione da responsabilità prevista dalla disposizione censurata riguarda esclusivamente le prime, donde l'insussistenza della denunciata disparità di trattamento.

9.- Ancora non fondata è la questione con cui è dedotto un ulteriore profilo di violazione del principio di eguaglianza, per avere l'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, apprestato un trattamento di favore ai dipendenti pubblici rispetto a quelli privati, dal momento che i primi, i quali «già godono di un'esenzione per colpa lieve, nell'attualità sono ancora più avvantaggiati», «essendo responsabili nel periodo di vigenza della norma solo per condotte attive dolose o omissive gravemente colpose».

Le categorie prese in considerazione dal rimettente, infatti, non sono omogenee, in quanto soggette a statuti diversi (tra le tante, sentenze n. 178 del 2015, n. 120 del 2012 e n. 146 del 2008), anche e soprattutto in punto di responsabilità: quella del dipendente privato è pienamente risarcitoria e integralmente disciplinata dal codice civile, mentre quella del pubblico dipendente ha la natura sopra ricordata, in più punti derogatoria delle regole generali.

10.- Inammissibili per inconferenza del parametro sono, da ultimo, le questioni con cui il rimettente deduce la violazione degli artt. 28, 81 e 103 Cost.

Il primo degli evocati parametri, infatti, concerne esclusivamente la responsabilità del pubblico dipendente verso terzi e non quella amministrativo-contabile (sentenze n. 1032 del 1988, n. 70 del 1983 e n. 164 del 1982).

Il secondo, invece, «attiene ai limiti al cui rispetto è vincolato il legislatore ordinario nella sua politica finanziaria, ma non concerne le scelte che il medesimo compie nel ben diverso ambito della disciplina della responsabilità amministrativa (da ultimo, v. sentenza n. 327 del 1998)» (sentenza n. 371 del 1998; nello stesso senso, sentenza n. 355 del 2010).

L'art. 103 Cost., infine, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non è suscettibile di vulnus ad opera di disposizioni, quale quella di specie, che disciplinino, sul piano sostanziale, gli elementi della responsabilità amministrativa, riguardando esso il diverso profilo esterno del riparto di giurisdizione tra il giudice contabile e gli altri giudici (tra le tante, sentenze n. 355 del 2010, n. 371 e n. 327 del 1998, e n. 70 del 1983).

11.- Il consolidamento dell'amministrazione di risultato e i mutamenti strutturali del contesto istituzionale, giuridico e sociale in cui essa opera, come si è già messo in evidenza, giustificano la ricerca, a regime, di nuovi punti di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'amministrazione e l'agente pubblico, con l'obiettivo di rendere la responsabilità ragione di stimolo e non disincentivo all'azione.

In assenza di simili interventi, il fenomeno della «burocrazia difensiva», dopo la scadenza del regime provvisorio oggetto della disposizione censurata, sarebbe destinato a risandersi e la percezione da parte dell'agente pubblico di un eccesso di deterrenza tornerebbe a rallentare l'azione amministrativa. Ne sarebbero pregiudicati, oltre al principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione, anche altri rilevanti interessi costituzionali.

Pertanto, una complessiva riforma della responsabilità amministrativa è richiesta per ristabilire una coerenza tra la sua disciplina e le più volte richiamate trasformazioni dell'amministrazione e del contesto in cui essa deve operare.

Il legislatore non potrà limitare, come si è avuto cura di puntualizzare, l'elemento soggettivo al dolo - limitazione che ha trovato giustificazione esclusivamente in una disciplina provvisoria radicata nelle caratteristiche peculiari del contesto ricordato - ma potrà, nell'esercizio della discrezionalità che ad esso compete, attingere al complesso di pro-



poste illustrate nelle numerose analisi scientifiche della materia, anche modulandole congiuntamente e considerando profili diversi da quello dell'elemento psicologico, in modo da rendere più equa la ripartizione del rischio di danno, così alleviando la fatica dell'amministrare senza sminuire la funzione deterrente della responsabilità amministrativa.

11.1.- Si allude, in primo luogo, alla ipotesi di un'adeguata tipizzazione della colpa grave già conosciuta in specifici settori dell'ordinamento, posto che, come ricordato, l'incertezza della sua effettiva declinazione affidata all'opera postuma del giudice costituisce uno degli aspetti più temuti dagli amministratori.

Altra ipotesi da vagliare con attenzione è la generalizzazione di una misura già prevista per alcune specifiche categorie, ossia l'introduzione di un limite massimo oltre il quale il danno, per ragioni di equità nella ripartizione del rischio, non viene addossato al dipendente pubblico, ma resta a carico dell'amministrazione nel cui interesse esso agisce, misura, questa, cui può accompagnarsi anche la previsione della rateizzazione del debito risarcitorio.

L'opportunità del cosiddetto "tetto" non può essere esclusa in ragione dell'esistenza del menzionato potere riduttivo, dal momento che il primo, fissato ex ante dal legislatore, varrebbe obbligatoriamente per tutti, mentre il secondo è fisiologicamente rimesso ad un apprezzamento discrezionale ex post del giudice contabile.

Piuttosto, sarebbe utile valutare una modifica anche della disciplina del potere riduttivo, prevedendo, oltre all'attuale ipotesi generale affidata alla discrezionalità del giudice, ulteriori fattispecie obbligatorie normativamente tipizzate nei presupposti.

Del pari, meritevole di considerazione potrebbe essere il rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il contestuale abbinamento di una esenzione da responsabilità colposa per coloro che si adeguino alle sue indicazioni.

Altro aspetto che potrebbe essere preso in considerazione, nell'interesse sia dell'agente pubblico che della stessa amministrazione danneggiata, è quello della incentivazione delle polizze assicurative (che, allo stato attuale, non sono obbligatorie), incentivazione, peraltro, cui ha già fatto ricorso, come rammentato, il nuovo codice dei contratti pubblici.

Ancora, come già osservato, potrebbe essere vagliata una eccezionale esclusione della responsabilità colposa per specifiche categorie di pubblici dipendenti, anche solo in relazione a determinate tipologie di atti, in ragione della particolare complessità delle loro funzioni o mansioni e/o del connesso elevato rischio patrimoniale.

Da ultimo, il legislatore potrebbe intervenire per scongiurare l'eventuale moltiplicazione delle responsabilità degli amministratori per i medesimi fatti materiali e spesso non coordinate tra loro.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, sollevate, in riferimento agli artt. 28, 81 e 103 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

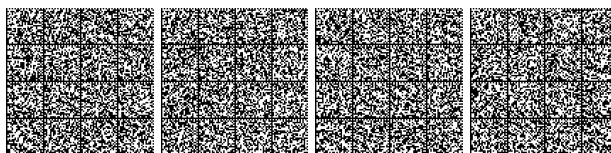
Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2024

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 22

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 giugno 2024
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale (SSR) – Norme della Regione Puglia – Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 29 del 2017 – Finalità e competenze dell’Agenzia regionale per la salute e il sociale (A.Re.S.S.) – Previsione che l’A.Re.S.S. opera come ente di supporto tecnico-amministrativo per il Dipartimento Promozione salute e del benessere animale della Regione – Attribuzione all’A.Re.S.S. di competenze in materia di organizzazione dei servizi sanitari riguardanti, in particolare, il reclutamento e la gestione dei rapporti del personale del Servizio sanitario regionale, nonché l’esercizio e l’accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e sociosanitarie – Previsione che la Giunta regionale può attribuire tutte le competenze di cui al comma 2-ter dell’art. 3 della legge regionale n. 29 del 2017, diversamente dall’A.Re.S.S. ed entro un termine stabilito, anche a una delle sei direzioni strategiche.

- Legge della Regione Puglia 9 aprile 2024, n. 16 (“(Modifiche alle leggi regionali 11 aprile 2013, n. 10 (Termine di apertura sedi farmaceutiche per il privato esercizio), 24 luglio 2017, n. 29 (Istituzione dell’Agenzia regionale per la salute e il sociale - A.Re.S.S.) e disposizioni diverse”), art. 2.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma - via dei Portoghesi n. 12 - contro la Regione Puglia, in persona del Presidente p.t., per la declaratoria dell’illegittimità costituzionale dell’art. 2 della legge della Regione Puglia n. 16 del 9 aprile 2024 recante: «Modifiche alle leggi regionali 11 aprile 2013, n. 10 (Termine di apertura sedi farmaceutiche per il privato esercizio), 24 luglio 2017, n. 29 (Istituzione dell’Agenzia regionale per la salute e il sociale - A.Re.S.S.) e disposizioni diverse» pubblicata nel B.U.R. 9 aprile 2024, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 4 giugno 2024.

PREMESSA

In data 9 aprile 2024 è stata pubblicata nel Bollettino Ufficiale n. 3 della Regione Puglia la legge regionale n. 16 del 9 aprile 2024 recante: «Modifiche alle leggi regionali 11 aprile 2013, n. 10 (Termine di apertura sedi farmaceutiche per il privato esercizio), 24 luglio 2017, n. 29 (Istituzione dell’Agenzia regionale per la salute e il sociale - A.Re.S.S.) e disposizioni diverse».

Sono state così introdotte modifiche ed integrazioni alla legge regionale Puglia 24 luglio 2017, n. 29, recante «Istituzione dell’Agenzia regionale per la salute e il sociale (A. Re.S.S.)».

In particolare, l’art. 2, comma 1, lettera a, ha aggiunto il comma 5-bis all’art. 2 della legge regionale Puglia n. 29/2017, prevedendo che l’A.Re.S.S. operi anche come «ente di supporto tecnico-amministrativo per il Dipartimento promozione salute e del benessere animale della Regione»; il comma 1, lettera b, dello stesso art. 2 legge regionale n. 16/2024 cit. ha attribuito all’A.Re.S.S. ulteriori compiti e funzioni, modificando con l’inserimento dei commi da 2-bis a 2-sexies l’art. 3 della medesima legge regionale Puglia n. 29/2017. Sono state così conferite all’A.Re.S.S. una serie di articolate competenze che, nel quadro delineato dal legislatore statale in materia di organizzazione dei servizi sanitari, sono proprie degli enti del Sistema sanitario regionale.



Tali nuove competenze e la disciplina del relativo esercizio riguardano la materia di reclutamento e gestione dei rapporti del personale del Servizio sanitario regionale, nonché l'esercizio e l'accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e sociosanitarie. Segnatamente, l'art. 2, comma 1, lettera *b)* della legge regionale n. 16/2024 dispone: «*b)* dopo il comma 2 dell'art. 3 sono aggiunti i seguenti:

“2-*bis*. Per quanto concerne le finalità previste dal comma 5-*bis* dell'art. 2, sulla base degli indirizzi e della programmazione del Dipartimento promozione della salute e del benessere animale della Regione, l'A.Re.S.S. è competente in materia di:

a) gestione delle procedure concorsuali e selettive uniche regionali per il reclutamento del personale del Servizio sanitario regionale (SSR) sulla base dei fabbisogni certificati dal Dipartimento promozione della salute e del benessere animale e dei relativi piani autorizzativi assunzionali approvati dalla Giunta regionale;

b) gestione dei procedimenti in materia di rilascio, revoca di pareri di compatibilità con il fabbisogno sanitario regionale, autorizzazioni all'esercizio e accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private in applicazione della legge regionale 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private) e altra normativa di settore;

c) gestione dei procedimenti in materia di mantenimento dell'accreditamento a seguito di trasformazione, trasferimento titolarità o trasferimento sede di strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private;

d) supporto all'elaborazione di strategie regionali per accrescere l'efficienza e l'efficacia comunicativa in materia di sanità, di concerto con il Dipartimento promozione della salute e del benessere animale della Regione”.

“2-*ter*. Per garantire razionalizzazione, strutturazione generale, uniformità regionale ed efficienza del sistema sanitario, così come deriva dall'ordinamento vigente, e garantire la piena funzionalità e continuità assistenziale per tutti i servizi e le prestazioni previsti e nelle more dell'istituzione di Azienda Zero disciplinata dalla delib. G.R. 6 dicembre 2021, n. 2074 (art. 3, decreto legislativo n. 502/1992 e successive modificazioni ed integrazioni - Indirizzi di pianificazione per la riforma del SSR. Designazione commissari), sono assegnate all'A.Re.S.S. le seguenti competenze:

a) le procedure di reclutamento della dirigenza medica e delle professioni sanitarie attraverso concorsi unici regionali e sulla base del fabbisogno complessivo regionale. Al fine di individuare competenze professionali specifiche, le procedure di reclutamento per i direttori delle unità operative possono essere bandite a copertura del singolo fabbisogno;

b) la gestione dei dirigenti medici e delle professioni sanitarie, compresa l'attribuzione della sede di lavoro e delle mansioni anche amministrative, sulla base del profilo professionale o branca specialistica d'appartenenza, favorendo l'interscambiabilità nell'offerta delle prestazioni tra le diverse articolazioni aziendali, di norma nell'ambito della stessa azienda sanitaria locale (ASL) o azienda ospedaliero universitaria (AOU), salvo la necessità comprovata di garantire turni e reperibilità, anche utilizzando profili professionali affini e in conformità con i contratti collettivi di lavoro;

c) ricognizione aggiornata trimestralmente sul personale in servizio, raggruppato per profilo professionale, articolazione aziendale di impiego ed eventuali limitazioni nelle mansioni.

2-*quater*. La competenza di cui al comma 2-*ter*, lettera *b)*, è esercitata in modo da assicurare la piena funzionalità su scala regionale di tutti i servizi e prestazioni, garantendo le attuali sedi di lavoro della dirigenza medica e delle professioni sanitarie, salvo la necessità comprovata di garantire turni e reperibilità, a prescindere dagli incarichi nelle diverse articolazioni aziendali, anche amministrative, nel rispetto dei profili professionali, oppure affini, e in conformità con i contratti collettivi di lavoro e assicurando le indennità o gli incentivi previsti.

2-*quinquies*. In via transitoria, appartiene all'A.Re.S.S. la gestione delle procedure di cui al comma 2-*ter*, lettera *a)*, non ancora avviate o concluse alla data del 26 marzo 2024.

2-*sexies*. La Giunta regionale può attribuire tutte le competenze di cui al comma 2-*ter*, diversamente dall'A.Re.S.S. ed entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni, anche a una delle sei direzioni strategiche, purché nella dimensione unitaria e per tutte le competenze previste».

La descritta normativa dettata dalla legge regionale n. 16/2024 all'art. 2 si pone in contrasto con la Costituzione, in particolare violando l'art. 117, comma 3 Cost. in relazione agli articoli 3, commi 1 e 1-*bis* e 15, comma 7, del decreto legislativo n. 502/1992 quali norme interposte, in sede di determinazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute nonché con riferimento al principio di coordinamento della finanza pubblica ed in relazione ai vincoli derivanti dal piano di rientro dal *deficit* sanitario. Tanto, per le seguenti ragioni in



DIRITTO

I. Violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.

I.1. In via preliminare, si rammenta che l'A.Re.S.S. è un ente della Regione (e non del Servizio sanitario regionale), cui la legge istitutiva (legge regionale Puglia n. 29/2017) assegna funzioni di solo indirizzo in materia sociale e sanitaria, e non anche competenze gestionali che, invece, appartengono alle aziende sanitarie: la legge regionale n. 29/2017, invero, stabilisce all'art. 2, comma 1, che l'Agenzia opera coadiuvando la Regione nella «definizione e gestione delle politiche in materia sociale e sanitaria, [...] quale agenzia di studio, ricerca, analisi, verifica, consulenza e supporto di tipo tecnico-scientifico [...]».

Le competenze attribuite dalla nuova disciplina regionale oggi all'esame della Corte non sono in linea con le peculiari finalità attribuite all'A.Re.S.S. dalla legge istitutiva, né può ritenersi che la natura di ente di studio e ricerca e supporto tecnico-scientifico possa mutare in ragione dell'inserimento del comma 5-bis al succitato art. 2 della legge regionale n. 29/2017 operato dall'art. 2, comma 1, lettera a), legge regionale n. 16/2024, il quale prevede che A.Re.S.S. operi come «ente di supporto tecnico amministrativo del Dipartimento promozione e salute e del benessere animale», poiché anche tale funzione non può essere qualificata come gestionale.

Attraverso la norma qui censurata, il legislatore regionale finisce per incidere sui principi propri dell'organizzazione dei servizi sanitari, già fissati dal legislatore statale mediante l'art. 3, commi 1 e 1-bis, del decreto legislativo n. 502/1992 che, nell'individuare i fini istituzionali delle Aziende sanitarie, prevede: «1. Le regioni, attraverso le unità sanitarie locali, assicurano i livelli essenziali di assistenza di cui all'art. 1, avvalendosi anche delle aziende di cui all'art. 4.

1-bis. In funzione del perseguimento dei loro fini istituzionali, le unità sanitarie locali si costituiscono in aziende con personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale; la loro organizzazione ed il funzionamento sono disciplinati con atto aziendale di diritto privato, nel rispetto dei principi e criteri previsti da disposizioni regionali. L'atto aziendale individua le strutture operative dotate di autonomia gestionale o tecnico-professionale, soggette a rendicontazione analitica».

Attraverso la norma regionale in rubrica, qui censurata, il legislatore regionale crea il presupposto per dettare, alla successiva lettera b), una serie di norme che, come si meglio si dirà al punto I.2 che segue, si risolvono nella sottrazione alle aziende sanitarie della piena autonomia gestionale delineata dal decreto legislativo n. 502/1992 in sede di determinazione dei principi fondamentali di funzionamento del Servizio sanitario nazionale.

I.2. Nel quadro delineato dal legislatore statale competono alle aziende sanitarie, dotate di personalità giuridica pubblica e di autonomia imprenditoriale, i poteri di gestione del personale.

La norma regionale in esame, demandando all'A.Re.S.S. la gestione dei concorsi (comma 2-bis, lettera a, come inserito all'art. 3 della legge regionale n. 29/17) e degli incarichi apicali, l'attribuzione delle sedi e delle mansioni del personale (comma 2-ter, lettere a e b, come inserito all'art. 3 della legge regionale n. 29/17), finisce per esautorare le aziende sanitarie di quella piena autonomia gestionale delineata dal decreto legislativo n. 502/1992 in sede di determinazione dei principi fondamentali di funzionamento del Servizio sanitario nazionale.

Quanto alle competenze attribuite all'A.Re.S.S. relativamente alle procedure di rilascio e revoca di pareri di compatibilità con il fabbisogno sanitario regionale, autorizzazioni all'esercizio e accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie, espletamento di funzioni a carattere gestionale relative all'elaborazione di strategie regionali, (comma 2-bis cit., lettere b, c e d, come inserito all'art. 3 della legge regionale n. 29/17) si tratta ancora una volta, tipicamente, di funzioni attinenti al ruolo istituzionale riservato ai soli enti del SSN (art. 3, commi 1 e 1-bis, D.lgs/1992).

Secondo consolidata giurisprudenza costituzionale (sentenze numeri 371/2008, 54/2015 e 9/2022) la materia dell'organizzazione sanitaria è da ascrivere a quella della tutela della salute, in considerazione della sua indubbia incidenza sull'efficienza e sulla qualità dell'assistenza erogata.

Ciò posto, deve ritenersi che l'art. 2 qui censurato, investendo profili organizzativi del servizio sanitario, realizzi una violazione dei principi fondamentali posti dal legislatore statale in materia di tutela della salute.

Neppure è da trascurarsi l'impatto economico che l'implementazione delle attività dell'ARESS è suscettibile di produrre sul bilancio regionale, essendo da verificare la compatibilità delle previsioni regionali con i vincoli scaturiti dal Programma operativo di prosecuzione del Piano di rientro nel quale è impegnata la Regione Puglia (i vincoli dei Piani di rientro costituiscono «principio fondamentale», diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e sono, dunque, espressione del correlato principio di coordinamento della finanza pubblica - sentenze numeri 325/2011; 123/2001; 141/2010).



Ciò posto in linea generale, e venendo più nel dettaglio alla disciplina dettata in materia di procedure concorsuali, occorre evidenziare che la normativa statale (decreto del Presidente della Repubblica n. 483/1997 e n. 220/2001, emanati sulla base dell'art. 18, decreto legislativo n. 502/1992(1)) prevede che i relativi atti siano adottati dai competenti organi aziendali di riferimento (*cf.* articoli 4, 5 e 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 483/1997 che individuano la competenza in capo al direttore generale dell'USL o dell'Azienda ospedaliera(2) articoli 3, 6, 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 220/2001 (3)) e, più in generale, l'art. 2 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 483/1997(4), dispone che i concorsi per il reclutamento della dirigenza sanitaria siano banditi dalle aziende sanitarie.

Ne consegue che le previsioni normative regionali, che affidano all'ARES specifici compiti in materia di procedure selettive, risultano incompatibili con le anzidette previsioni.

Inoltre, ancor più nello specifico, per quanto attiene al reclutamento del personale sanitario operante presso gli enti del SSN, l'art. 15, comma 7, del decreto legislativo n. 502 del 1992 dispone: «Alla dirigenza sanitaria si accede mediante concorso pubblico per titoli ed esami, disciplinato ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 ivi compresa la possibilità di accesso con una specializzazione in disciplina affine. Gli incarichi di direzione di struttura complessa sono attribuiti a coloro che siano in possesso dei requisiti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 484».

Anche in tale prospettiva si ravvisa il contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione: i già menzionati articoli esprimono, infatti, principi fondamentali in materia di tutela della salute, atteso che la disciplina concernente i requisiti di accesso al SSN si ricollega all'esigenza di garantire un alto livello di professionalità dei candidati, espressione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, tenuto conto dei riflessi sulla qualità delle prestazioni sanitarie, specificamente riconducibile all'attività di carattere pubblicistico.

Le medesime criticità sopra esposte sono riferibili, altresì, al comma 2-*sexies* dell'art. 3 della legge regionale n. 29/2017, come modificato dalla norma qui censurata.

Esso, nella misura in cui conferisce alla Giunta regionale la facoltà di attribuire a una delle aziende del Servizio sanitario regionale le competenze in materia di procedure di reclutamento della dirigenza medica, è privo di coerenza logico-giuridica e non consente di vedere assicurato il puntuale rispetto di quanto previsto dal già richiamato art. 3, decreto legislativo n. 502 del 1992 (Organizzazione delle unità sanitarie locali).

L'art. 2 non risulta, dunque, conforme al quadro normativo nazionale in materia di organizzazione del SSN sopra delineato, e, conseguentemente, viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione per contrasto con i principi fondamentali posti dal legislatore statale in materia di tutela della salute, in relazione all'art. 3, commi 1 e 1-*bis* ed all'art. 15, comma 7, del decreto legislativo n. 502 del 1992, quali norme interposte, in sede di determinazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, nonché con riferimento al principio di coordinamento della finanza pubblica, in relazione ai vincoli derivanti dal piano di rientro dal *deficit* sanitario, nel quale è impegnata la Regione Puglia.

Per le ragioni e nei termini suesposti, l'art. 2, legge regionale Puglia n. 16 del 9 aprile 2024 deve essere dichiarato incostituzionale.

(1) Art. 18: «1. Il Governo, con atto regolamentare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, adegua la vigente disciplina concorsuale del personale del Servizio sanitario nazionale alle norme contenute nel presente decreto[...]

(2) Art. 4. Esclusione dai concorsi. 1. L'esclusione dal concorso è deliberata con provvedimento motivato del direttore generale dell'U.S.I. o dell'azienda ospedaliera, da notificarsi entro trenta giorni dalla esecutività della relativa decisione. [...] Art. 5. Nomina delle commissioni. 1. Il direttore generale, dopo la scadenza del bando di concorso e espletate, ove previste, le procedure di sorteggio, nomina la commissione esaminatrice e mette a disposizione il personale necessario per l'attività della stessa [...]. Art. 6. Commissioni per i sorteggi dei componenti per i concorsi per le posizioni funzionali del ruolo sanitario. 1. La commissione di sorteggio è nominata dal direttore generale della U.S.I. o della azienda ospedaliera [...];

(3) Art. 3. Bando di concorso. 1. L'assunzione in servizio è disposta dall'unità sanitaria locale o dall'azienda ospedaliera nei limiti di cui all'art. 1, mediante pubblici concorsi banditi ed espletati dalle aziende. Art. 6. Nomina delle commissioni - Compensi. 1. L'unità sanitaria locale o l'azienda ospedaliera, dopo la scadenza del bando di concorso, nomina la commissione esaminatrice e mette a disposizione il personale necessario per l'attività della stessa. Art. 18. Conferimento dei posti. 1. Il direttore generale dell'unità sanitaria locale o dell'azienda ospedaliera riconosciuta la regolarità degli atti del concorso, li approva.[...]

(4) Art. 2. 1. L'assunzione in servizio è disposta dall'U.S.I. o dall'azienda ospedaliera nei limiti dei posti vacanti, mediante pubblici concorsi banditi ed espletati dalle aziende.



P. Q. M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per i motivi e nei termini sopra specificati, l'art. 2, legge regionale Puglia n. 16 del 9 aprile 2024.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri in data 4 giugno 2024;
2. rapporto del Dipartimento degli affari regionali;
3. copia della legge regionale impugnata.

Con ogni salvezza.

Roma, 5 giugno 2024

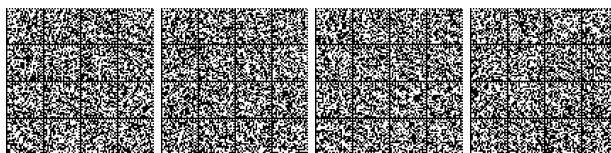
L'Avvocato dello Stato: RUSSO

24C00140

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-029) Roma, 2024 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 4 0 7 1 7 *

€ 5,00

