

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 165° - Numero 35

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 28 agosto 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

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **25.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 luglio 2024 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) – Norme della Regione Puglia – Previsione della istituzione del Centro regionale di riabilitazione pubblica ospedaliera di Ceglie Messapica (CRRiPOCeM) di proprietà e gestione interamente pubblica, incardinato nell’organizzazione funzionale della Azienda sanitaria locale (ASL) di Brindisi – Previsione che agli oneri per l’attuazione si provvede nei limiti dello stanziamento previsto per remunerare l’incaricato di pubblico servizio per l’attuale gestione, calcolata sui dati storici riscontrati negli ultimi anni e in particolare per il 2022 per 9.591.860,72 euro - Previsione che il personale in servizio transita nell’organico della ASL competente ai sensi dell’art. 1, comma 268, lettera c), della legge n. 234 del 2021 e comunque nel rispetto della normativa vigente o con procedure di selezione per soli titoli, dove compatibili con il profilo professionale, e comunque valorizzando l’esperienza lavorativa svolta per la stessa tipologia di servizio.
 – Legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 21 (“Istituzione del Centro regionale di riabilitazione pubblica ospedaliera di Ceglie Messapica (CRRiPOCeM)”) e, in particolare, artt. 1, 3 e 4, comma 2..... Pag. 1
- N. **149.** Ordinanza del Tribunale di Padova del 24 maggio 2024
Processo penale – Sospensione del procedimento con messa alla prova – Delitti di cui all’art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 (Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope) – Mancato inserimento nel novero dei reati di cui all’art. 550, comma 2, lettera c), cod. proc. pen. (Casi di citazione diretta a giudizio).
 – Codice penale, art. 168-*bis*, in combinato disposto con l’art. 550 del codice di procedura penale e con l’art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza). Pag. 6
- N. **150.** Ordinanza della Corte di cassazione del 29 maggio 2024
Lavoro – Licenziamento individuale – Emergenza epidemiologica da COVID-19 – Divieto temporaneo di licenziamento - Preclusione, a determinate condizioni, indipendentemente dal numero dei dipendenti, della facoltà del datore di lavoro di recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell’art. 3 della legge n. 604 del 1966 – Ambito applicativo – Omessa previsione del divieto temporaneo di licenziamento del dirigente per ragioni oggettive.
 – Decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell’economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, art. 14, comma 2. ... Pag. 9
- N. **151.** Ordinanza della Corte di cassazione del 29 maggio 2024
Lavoro – Licenziamento individuale – Emergenza epidemiologica da COVID-19 – Divieto temporaneo di licenziamento - Preclusione, a determinate condizioni, indipendentemente dal numero dei dipendenti, della facoltà del datore di lavoro di recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell’art. 3 della legge n. 604 del 1966 – Ambito applicativo – Omessa previsione del divieto temporaneo di licenziamento del dirigente per ragioni oggettive.
 – Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 46. Pag. 15



N. 152. Ordinanza del Tribunale di Grosseto del 2 maggio 2024

Processo penale – Sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato – Omessa previsione che la sentenza contenga l'avviso della facoltà dell'imputato di accedere ai programmi di giustizia riparativa.

– Codice di procedura penale, art. 420-*quater*, comma 4. Pag. 22



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 25

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 luglio 2024
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) – Norme della Regione Puglia – Previsione della istituzione del Centro regionale di riabilitazione pubblica ospedaliera di Ceglie Messapica (CRRiPOCeM) di proprietà e gestione interamente pubblica, incardinato nell'organizzazione funzionale della Azienda sanitaria locale (ASL) di Brindisi – Previsione che agli oneri per l'attuazione si provvede nei limiti dello stanziamento previsto per remunerare l'incaricato di pubblico servizio per l'attuale gestione, calcolata sui dati storici riscontrati negli ultimi anni e in particolare per il 2022 per 9.591.860,72 euro - Previsione che il personale in servizio transita nell'organico della ASL competente ai sensi dell'art. 1, comma 268, lettera c), della legge n. 234 del 2021 e comunque nel rispetto della normativa vigente o con procedure di selezione per soli titoli, dove compatibili con il profilo professionale, e comunque valorizzando l'esperienza lavorativa svolta per la stessa tipologia di servizio.

– Legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 21 (“Istituzione del Centro regionale di riabilitazione pubblica ospedaliera di Ceglie Messapica (CRRiPOCeM)”) e, in particolare, artt. 1, 3 e 4, comma 2.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri (codice fiscale n. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso in virtù di legge dall'Avvocatura generale dello Stato (FAX: 06/96514000 PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12;

contro la Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, nella sua sede in Bari, al Lungomare Nazario Sauro, n. 33,

per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'intera legge regionale 30.5.2024, n. 21, e in particolare degli articoli 1, 3 e 4, comma 2, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 22 luglio 2024.

PREMESSE DI FATTO

1. Sul Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 45 del 3 giugno 2024, è stata pubblicata la legge regionale n. 21 del 30 maggio 2024, intitolata «Istituzione del Centro regionale di riabilitazione pubblica ospedaliera di Ceglie Messapica (CRRiPOCeM)».

2. Tale legge ed in particolare gli articoli 1, 3 e 4, comma 2, sono costituzionalmente illegittimi, in quanto si pongono in contrasto:

a) con l'art. 97 della Costituzione, laddove prevede - da un lato - che: «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (comma 1) e - dall'altro - che: «Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge» (comma 4);

b) nonché, con l'art. 117, comma 3, della Costituzione, nella parte in cui riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica» e «tutela della salute».

3. Pertanto, la suddetta legge viene impugnata con il presente ricorso *ex art.* 127 della Costituzione, affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti



MOTIVI DI DIRITTO

4. La legge regionale 30 maggio 2024, n. 21, istituisce - nell'ambito della Regione Puglia - il Centro regionale di riabilitazione pubblica ospedaliera di Ceglie Messapica (CRRiPOCeM).

5. In particolare, l'art. 1 - intitolato «Istituzione del CRRiPOCeM» - dispone che: «1. È istituito il Centro regionale pubblico di riabilitazione ospedaliera di Ceglie Messapica (CRRiPOCeM), di proprietà e gestione interamente pubblica, incardinato nell'organizzazione funzionale della Azienda sanitaria locale (ASL) di Brindisi, corredato da tutte le unità operative, relativi *day hospital* e per tutti i livelli, regimi e fasi delle attività riabilitative.

2. La ASL di cui al comma 1 può avvalersi nella gestione sanitaria del CRRiPOCeM e previa sottoscrizione di protocollo d'intesa, di altre Aziende ospedaliere universitarie o ASL della Regione.

3. Nell'ambito della programmazione regionale sul fabbisogno di posti letto riabilitativi, oppure nell'ambito di qualsiasi rimodulazione pure funzionale ad assicurare il livello delle prestazioni previste dal comma 1, al CRRiPOCeM è assicurata la priorità nell'assegnazione, al pari di altre strutture interamente pubbliche, sino alla copertura di tutti gli spazi disponibili e idonei.

4. La gestione interamente pubblica di cui al comma 1 è riferita, inderogabilmente, ai servizi e alle attività sanitarie».

— L'art. 2 prosegue con l'individuazione dei principi, ai quali la suddetta struttura ospedaliera è tenuta ad improntare la propria attività; mentre, l'art. 3 - rubricato «Norma finanziaria» - precisa che: «1. Agli oneri per l'attuazione della presente legge si provvede nei limiti dello stanziamento previsto per remunerare l'incaricato di pubblico servizio per l'attuale gestione, calcolata sui dati storici riscontrati negli ultimi anni e in particolare per il 2022 per 9.591.860,72 euro».

Infine, l'art. 4 - dedicato alle «norme transitorie e finali» - stabilisce che: «1. Il passaggio alla gestione interamente pubblica del CRRiPOCeM avviene alla scadenza dei contratti di gestione attualmente in corso o in regime di proroga. Qualora anche il periodo di proroga risulti scaduto alla data di entrata in vigore della presente legge, il subentro nella gestione pubblica diretta della ASL competente avviene entro e non oltre quaranta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, oppure cinquanta giorni se le ragioni risultino opportunamente motivate e sotto il profilo oggettivo. È nullo ogni nuovo e ulteriore provvedimento di proroga.

2. Il personale in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge, transita nell'organico della ASL competente ai sensi dell'art. 1, comma 268, lettera c), 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) e comunque nel rispetto della normativa vigente o con procedure di selezione per soli titoli, dove compatibili con il profilo professionale, e comunque valorizzando l'esperienza lavorativa svolta per la stessa tipologia di servizio.

3. Entro e non oltre trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Regione provvede alla rimodulazione e relativa assegnazione dei posti letto prevista dall'art. 1, comma 3, con le regole di priorità ivi previste.

4. La ASL di Brindisi assicura il raggiungimento degli obiettivi previsti dall'art. 2 adottando un puntuale provvedimento di programmazione entro e non oltre centottanta giorni dalla data dell'entrata in vigore della presente legge, con relativo cronoprogramma.

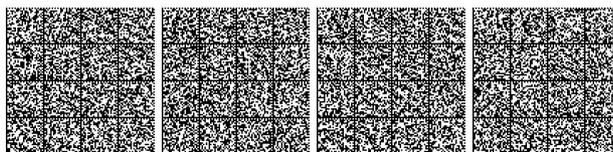
5. Entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e nel tempo occorrente alla piena funzionalità di quanto previsto dal comma 4, la ASL di Brindisi assicura, per il raggiungimento di parte degli obiettivi previsti dall'art. 2, la piena funzionalità, in tutto o in parte, delle apparecchiature rese disponibili da progetti già realizzati di telemedicina».

Dall'esame delle norme sopra ritrascritte, si evince - in estrema sintesi, come l'intervento normativo oggetto di censura disciplini il «passaggio» del Centro riabilitativo di Ceglie Messapica da una gestione privata convenzionata ad una gestione interamente pubblica, in violazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario, al quale la Regione Puglia è sottoposta sin dal 2010.

6. Tale intervento normativo, infatti, non è stato previamente comunicato al Ministero della Salute e al Ministero dell'economia e delle finanze, così come prescritto dall'Accordo sottoscritto dalla Regione Puglia in data 29 novembre 2010.

Ed invero, il passaggio alla gestione interamente pubblica del CRRiPOCeM, dando luogo ad una rilevante modifica della pregressa «programmazione sanitaria», doveva senz'altro essere tempestivamente comunicato ai suddetti Ministeri affiancanti, nell'ambito dell'attività di monitoraggio sull'attuazione del Piano di rientro dal deficit sanitario, ai fini di una preventiva valutazione della sua compatibilità finanziaria con il quadro economico programmatico relativo al triennio 2022-2024.

7. Ed invero, per le Regioni sottoposte al Piano di rientro dal deficit sanitario, l'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, stabilisce che gli interventi individuati nel Piano sono vincolanti e che gli Enti regionali sono obbligati a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi, che siano di ostacolo alla piena attuazione degli interventi programmati.



Inoltre, il comma 81 dispone espressamente che: «La verifica dell'attuazione del piano di rientro avviene con periodicità trimestrale e annuale, ferma restando la possibilità di procedere a verifiche ulteriori previste dal piano stesso o straordinarie ove ritenute necessarie da una delle parti. I provvedimenti regionali di spesa e programmazione sanitaria, e comunque tutti i provvedimenti aventi impatto sul servizio sanitario regionale indicati nel piano in apposito paragrafo dello stesso, sono trasmessi alla piattaforma informatica del Ministero della salute, a cui possono accedere tutti i componenti degli organismi di cui all'art. 3 della citata intesa Stato-regioni in materia sanitaria per il triennio 2010-2012. Il Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito dell'attività di affiancamento di propria competenza nei confronti delle regioni sottoposte al piano di rientro dai disavanzi, esprime un parere preventivo esclusivamente sui provvedimenti indicati nel piano di rientro» (enfasi aggiunte).

8. Del resto, in attuazione delle suddette disposizioni legislative, la stessa Regione Puglia, con l'art. 1 della legge regionale 9 febbraio 2011, n. 2, ha approvato l'Accordo del 29 novembre 2010 tra il Ministro della Salute, il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Presidente della Giunta regionale, stipulato ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, con il quale si è impegnata ad attuare le misure previste dal Programma operativo allegato al Piano di rientro e a sottoporre preventivamente i provvedimenti suscettibili di incidere sulla sua attuazione ai Ministeri affiancanti.

Ebbene, non vi è dubbio che - sulla base delle suddette disposizioni normative - anche l'intervento normativo oggetto di censura dovesse essere sottoposto alla verifica preventiva dei Ministeri competenti, al fine di verificarne la compatibilità con la progressiva attuazione del Piano di rientro.

9. Al riguardo, in effetti, giova precisare come il presidio ospedaliero in esame sia stato gestito - sino ad ora - dalla Fondazione «San Raffaele»: ossia, da una persona giuridica di diritto privato non annoverabile tra le amministrazioni pubbliche individuate dall'ISTAT, ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge 21 dicembre 2009, n. 196. Per contro, in virtù di quanto disposto dall'art. 1 della legge regionale oggetto di impugnazione, la suddetta struttura ospedaliera «transita» tra i soggetti di diritto pubblico del sistema sanitario regionale, incidendo significativamente sui relativi saldi di finanza pubblica.

In altri termini, il «transito» del Centro da una gestione privata ad una gestione interamente pubblica genera un significativo incremento dei costi a carico del sistema sanitario della Regione Puglia, che si pone in evidente contrasto con gli interventi programmati nel già menzionato Piano di rientro.

10. Tanto più che l'art. 3 della legge regionale in esame attesta una copertura economica dell'operazione pari a circa 9,592 milioni di euro - a valere su Fondo sanitario assegnato annualmente alla ASL di Brindisi - determinata esclusivamente in relazione alla spesa sostenuta dalla medesima ASL nel 2022 per l'acquisto di prestazioni sanitarie dalla Fondazione «San Raffaele».

Tale importo - dunque - è stato individuato senza tenere conto di tutti i costi che effettivamente la gestione del Centro comporterà per la ASL di Brindisi: ad esempio, a titolo di incremento delle spese di personale conseguenti all'applicazione del CCNL del comparto «sanità pubblica», nonché per l'acquisto di tutti i beni materiali necessari per il funzionamento del Centro.

Di conseguenza, le stime contenute nell'art. 3 non rappresentano la spesa reale che il sistema pubblico dovrà sostenere per la gestione diretta del presidio ospedaliero in esame e che - in assenza di un *Business Plan* - non appare neppure suscettibile - allo stato - di un'effettiva e attendibile quantificazione economica.

11. In definitiva, l'intervento normativo censurato - non essendo stato preceduto dalla comunicazione ai Ministeri affiancanti e determinando un sensibile incremento della spesa sanitaria in contrasto con gli impegni assunti nel Piano di rientro approvato l'Accordo del 2010 - viola:

a) l'art. 97 della Costituzione, secondo cui: «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (comma 1); nonché,

b) per il tramite della normativa interposta cui si è appena fatto riferimento, l'art. 117, comma 3, della Costituzione, che riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica» e «tutela della salute».

12. Codesta Ecc.ma Corte - invero - ha chiarito ormai da tempo come la disciplina del Piano di rientro dal *deficit* sanitario sia riconducibile «a un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica» (cfr: sentenze n. 163 del 2011 e n. 193 del 2007).

Difatti, «con la legge n. 311 del 2004 e con la successiva intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 sono stati previsti degli adempimenti per le Regioni che presentino un bilancio sanitario deficitario. In particolare, l'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, modificato da successivi interventi normativi - art. 1, comma 277, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2006)»; art. 1, comma 796, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione



del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)»; art. 2, comma 76, della legge n. 191 del 2009 – ha stabilito che, in caso di disavanzo di gestione del Servizio sanitario regionale, che persista nel quarto trimestre di un dato esercizio finanziario (a partire dal 2005), a fronte del quale non siano stati adottati in corso di esercizio i necessari provvedimenti di copertura, ovvero i medesimi non siano risultati sufficienti, il Presidente del Consiglio dei ministri diffida la Regione ad adottare i provvedimenti necessari (art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004) entro il 30 aprile dell'anno successivo; qualora la Regione persista nella propria inerzia, entro i successivi trenta giorni il Presidente della Giunta regionale, in qualità di commissario ad acta, determina il disavanzo di gestione e adotta i necessari provvedimenti per il ripianamento.

Nel caso di disavanzo sanitario strutturale, la Regione è obbligata a presentare un piano di rientro di durata non superiore al triennio, elaborato con l'ausilio dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) e dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS), sempre ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004.

Attraverso i piani di rientro le Regioni e lo Stato raggiungono un accordo per il miglioramento nell'erogazione dei servizi sanitari e per il contenimento della spesa pubblica sanitaria; il piano di rientro deve comprendere, sia le misure di riequilibrio del profilo erogativo dei LEA, per renderli conformi alla programmazione nazionale e al vigente decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che li fissa, sia le misure finalizzate a garantire l'equilibrio di bilancio sanitario in ciascuno degli anni contemplati nel piano stesso.

La previsione contenuta nell'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 - in cui viene stabilito: «[g]li interventi individuati dai programmi operativi di riorganizzazione, qualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, oggetto degli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, come integrati dagli accordi di cui all'art. 1, commi 278 e 281, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono vincolanti per la regione che ha sottoscritto l'accordo e le determinazioni in esso previste possono comportare effetti di variazione dei provvedimenti normativi ed amministrativi già adottati dalla medesima regione in materia di programmazione sanitaria» – ha la finalità di garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, competenza attribuita allo Stato dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Analoga valenza riveste l'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42» (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2020 e n. 197 del 2019), che prevede la separazione contabile delle risorse destinate ai LEA da quelle destinate ai livelli di assistenza superiori ai LEA.

Dal combinato di dette disposizioni deriva che nelle Regioni soggette ai piani di rientro non possono essere previste spese ulteriori rispetto a quelle inerenti ai livelli essenziali (*cf.* sentenza n. 142 del 2021, enfasi aggiunte).

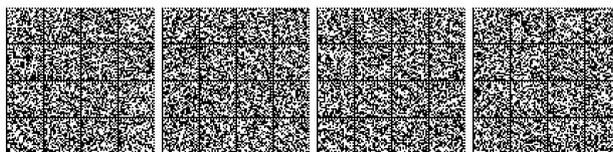
13. Ebbene, nel caso di specie, le disposizioni censurate, prevedendo l'acquisizione alla «mano pubblica» di un nuovo presidio ospedaliero, vengono evidentemente a confliggere con tali norme di principio e a pregiudicare - in concreto - il raggiungimento degli obiettivi assunti con l'Accordo del 2010, il quale prevede - invece - il riordino della rete ospedaliera mediante la riduzione dei ricoveri e dei posti letto, nonché con la trasformazione e/o la disattivazione degli stabilimenti ospedalieri (*cf.* punto A del Piano di rientro).

14. Di qui, la violazione delle citate disposizioni di principio, che - al fine di assicurare il «percorso di risanamento finanziario della sanità regionale» e, quindi, gli stessi «livelli essenziali delle prestazioni» (*cf.* sentenza n. 62 del 2020) - precludono alle Regioni, in fase di rientro dal *deficit*, di deliberare spese per l'erogazione di prestazioni sanitarie superiori a tali livelli essenziali (*cf.* sentenza n. 142 del 2021).

15. Sotto altro profilo, si impugna la legge regionale menzionata in epigrafe anche nella parte in cui - all'art. 4 - statuisce che: «Il personale in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge, transita nell'organico della ASL competente ai sensi dell'art. 1, comma 268, lettera c), 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) e comunque nel rispetto della normativa vigente o con procedure di selezione per soli titoli, dove compatibili con il profilo professionale, e comunque valorizzando l'esperienza lavorativa svolta per la stessa tipologia di servizio» (comma 2, enfasi aggiunte).

16. Appare evidente come la disposizione in esame attraverso l'utilizzo della congiunzione «o» consenta alla ASL di acquisire ulteriori unità di personale anche in deroga alla normativa statale richiamata nella stessa disposizione censurata; e quindi, senza osservare le procedure concorsuali ed i limiti di spesa ivi previsti, in violazione, quindi, dei già menzionati articoli 97, commi 1 e 4, e 117, comma 3, della Costituzione.

17. Come noto, infatti, il titolo I, capo 2, del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483, emanato in attuazione dell'art. 18 del decreto-legislativo n. 502/1992, nel disciplinare le procedure concorsuali per il reclutamento del personale dirigenziale del servizio sanitario nazionale, non consente di prescindere da una previa selezione del suddetto personale mediante specifici «esami» (art. 7).



Analogamente, per il personale non dirigenziale, il decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 2001, n. 220, adottato in attuazione dell'art. 15 del già citato decreto-legislativo n. 502/1992, prevede - nel titolo I, capo 2 - che l'assunzione sia preceduta anche in questo caso da una prova per «esami» (art. 7).

18. Di conseguenza, la previsione di una procedura di reclutamento per soli titoli si pone in evidente contrasto con la suddetta disciplina statale; e dunque, per il tramite di essa, non solo con l'art. 97, comma 4, della Costituzione, ma anche con l'art. 117, comma 3, nella parte in cui riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute» (cfr., ex multis, sentenze n. 155 del 2022 e n. 179 del 2021).

19. La norma impugnata - infine - si pone in contrasto con le menzionate disposizioni costituzionali anche nella parte in cui, da un lato, prevedono che: «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (art. 97, comma 1) e, dall'altro, riservano allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, comma 3).

20. Come s'è detto, infatti, la Regione Puglia ha stipulato, in data 29 novembre 2010, l'Accordo con il Ministro della salute e con il Ministro dell'economia avente ad oggetto «l'approvazione del Piano di rientro di riqualificazione e riorganizzazione e di individuazione degli interventi per il perseguimento dell'equilibrio economico ai sensi dell'art. 1, comma 180 della legge 30 dicembre 2004, n. 311».

21. In particolare, con il Piano di rientro e di riqualificazione del sistema sanitario regionale, approvato con il citato Accordo, nonché con i successivi programmi operativi, la Regione Puglia ha assunto l'impegno ad attuare azioni specifiche per garantire la riduzione della complessiva spesa di personale, anche mediante la «razionalizzazione organizzativa» e la «riduzione degli incarichi di direzione di struttura complessa, semplice, dipartimentale, e di posizioni organizzative e di coordinamento» (cfr: punto B3 del Piano di rientro).

22. Pertanto, la norma regionale censurata - nella misura in cui pregiudica il raggiungimento di tale obiettivo - si pone in contrasto con quanto previsto dal già citato art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2019, n. 191, secondo cui «gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

23. Ebbene, come chiarito da codesta Ecc.ma Corte, l'anzidetta disciplina statale costituisce «espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (cfr: sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010).

Tali norme, infatti, hanno «reso vincolanti per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato» (cfr: sentenza n. 79 del 2013).

24. Dunque, la norma impugnata - prevedendo il «transito» del personale del Centro nell'organico della ASL competente - con i relativi oneri finanziari - si pone contrasto con l'obiettivo di rientro nell'equilibrio economico-finanziario perseguito con l'Accordo del 29.11.2010, in palese violazione, anche sotto tale profilo, degli articoli 97, comma 1, e 117, comma 3, della Costituzione.

P. T. M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, la legge regionale 30 maggio 2024, n. 21, ed in particolare gli articoli 1, 3 e 4, comma 2, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 22 luglio 2024.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. l'attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 22 luglio 2024, della determinazione di impugnare la legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 21, secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2. la copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 45 del 3 giugno 2024.

Roma, 23 luglio 2024

L'Avvocato dello Stato: FEOLA



N. 149

Ordinanza del 24 maggio 2024 del Tribunale di Padova nel procedimento penale a carico di M. C.

Processo penale – Sospensione del procedimento con messa alla prova – Delitti di cui all’art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 (Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope) – Mancato inserimento nel novero dei reati di cui all’art. 550, comma 2, lettera c), cod. proc. pen. (Casi di citazione diretta a giudizio).

- Codice penale, art. 168-*bis*, in combinato disposto con l’art. 550 del codice di procedura penale e con l’art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza).

TRIBUNALE DI PADOVA

SEZIONE PENALE

Ordinanza con cui si solleva questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 168-*bis* del codice penale - 550 del codice di procedura penale - 73, comma quinto, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 con riferimento agli articoli 3 e 27, comma terzo della Costituzione.

Il Tribunale di Padova, in composizione monocratica, premesso che:

in data ... C.M. è stato presentato in giudizio con il rito direttissimo a seguito del suo arresto in flagranza, avvenuto il giorno prima, per il delitto di cui all’art. 73, comma quinto, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, in quanto deteneva ai fini di cessione 51,65 grammi di hashish, suddivisi in 11 panetti, nonché materiale per il confezionamento dello stupefacente in singole dosi;

il tribunale ha convalidato l’arresto, sussistendo ne tutti i presupposti, senza tuttavia applicare alcuna misura cautelare, attesa la giovanissima età dell’imputato (maggiorrenne da pochi mesi) e la totale assenza di precedenti a suo carico, non solo giudiziari ma anche di polizia;

in fase preliminare all’apertura del dibattimento, la difesa ha chiesto la concessione del termine a difesa previsto dall’art. 558, comma 7 del codice di procedura penale;

alla successiva udienza del 28 marzo 2024, l’imputato ha chiesto di essere ammesso al rito speciale della messa alla prova di cui agli articoli 168-*bis* e successivi del codice penale e 464-*bis* e seguenti del codice di procedura penale, depositando documentazione inerente all’attivazione della procedura (ai sensi dell’art. 141-*ter* disp. att. del codice di procedura penale), eccependo contestualmente l’illegittimità costituzionale dell’art. 168-*bis* del codice penale, che preclude l’accesso al rito speciale richiesto per il delitto contestato all’imputato.

Il p.m. si è riservato di esprimere il proprio parere in merito e allo stesso modo il tribunale si è riservato di valutare l’ammissibilità e la fondatezza dell’eccezione sollevata dalla difesa dell’imputato;

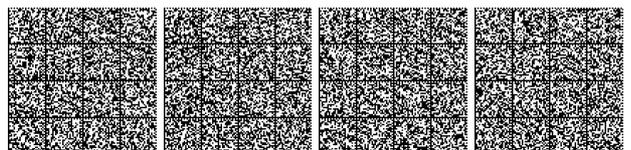
in data 3 maggio 2024, il p.m. ha fatto pervenire il proprio parere, ritenendo la questione infondata;

il tribunale, atteso che le motivazioni e l’indicazione delle disposizioni costituzionali violate esplicitate nell’istanza della difesa sono condivisibili solo in parte, solleva d’ufficio questione di legittimità costituzionale e pertanto dispone la sospensione del procedimento con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per i motivi e nei termini che seguono.

1. — Sulla rilevanza della questione.

È necessario premettere che l’istituto della messa alla prova prevede la possibilità per l’imputato di ottenere l’estinzione del reato, ponendo in essere condotte finalizzate all’eliminazione delle conseguenze del reato, risarcendo il danno ed effettuando lavori di pubblica utilità.

La messa alla prova dell’imputato può essere concessa solo ove il giudice ritenga possibile formulare una prognosi favorevole circa la futura astensione da parte dell’imputato dalla commissione di ulteriori reati e ancor prima non vi siano elementi per una pronuncia di proscioglimento ai sensi dell’art. 129 del codice di procedura penale (art. 464-*quater*, comma 3 del codice di procedura penale).



Trattandosi nel caso di specie di giudizio conseguente all'arresto in flagranza — arresto che è stato convalidato, in quanto sono stati ritenuti sussistenti i gravi indizi di colpevolezza a carico dell'arrestato come emergenti dal verbale di arresto e dagli atti allegati allo stesso —, una prima condizione è soddisfatta, non essendovi elementi che consentano di ritenere infondata la contestazione del p.m. o che comportino una sentenza di proscioglimento per improcedibilità dell'azione o di estinzione del reato.

Quanto all'ulteriore condizione, ovvero che sia possibile formulare un giudizio prognostico nel senso che l'imputato non commetterà altri reati, si osserva che quella contestata all'imputato costituisce la prima violazione dei precetti penali, non essendo egli mai stato né segnalato né indagato né tantomeno condannato per altri reati, inoltre, la sua giovane età e il contegno serbato in udienza di convalida dell'arresto — in sede di interrogatorio, ha confessato il fatto e manifestato non solo a parole ma anche piangendo il proprio rammarico e il pentimento — consentono ancor più di ritenere improbabile che l'imputato commetterà altri fatti delittuosi.

Anche tale presupposto, dunque, può dirsi sussistente nel caso di specie.

La recente modifica intervenuta sul quinto comma dell'art. 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 (di cui all'art. 4, comma terzo, decreto-legge 20 marzo 2023, n. 123, convertito dalla legge 13 novembre 2023, n. 159), che ha innalzato il limite massimo di pena previsto per detta ipotesi delittuosa — portandolo da quattro anni di reclusione a cinque anni —, tuttavia, impedisce all'imputato di accedere all'istituto della messa alla prova, in quanto l'art. 168-*bis* del codice penale lo consente per i soli reati puniti con «pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria» oppure «per i delitti indicati dal comma 2 dell'art. 550 del codice di procedura penale» ovvero per i delitti per i quali è prevista la citazione diretta a giudizio da parte del p.m.

Ebbene, l'innalzamento del massimo edittale previsto per la violazione dell'art. 73, comma quinto, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 ha comportato la conseguenza che il delitto *de quo* è sfuggito all'ambito di applicazione dell'istituto della messa alla prova.

La questione già profilata dalla difesa e sollevata d'ufficio dalla scrivente ha pertanto rilevanza nel caso di specie, poiché unico ostacolo all'ammissione dell'imputato alla sospensione del procedimento con messa alla prova è proprio la mancata previsione (mediante rinvio ai criteri sopra menzionati) del reato di cui all'art. 73, comma quinto, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 nel novero dei reati per i quali l'art. 168-*bis* del codice penale può trovare applicazione, essendo soddisfatti tutti gli altri requisiti.

2. — Sulla non manifesta infondatezza.

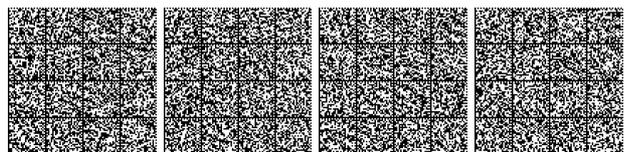
Quanto alla non manifesta infondatezza, l'esclusione dell'imputato dall'applicazione di detto istituto premiale appare incostituzionale, in quanto — per i motivi meglio esplicitati nel prosieguo — comporta una disparità di trattamento rispetto a situazioni analoghe, oltre che a porsi in contrasto con la finalità rieducativa di cui all'art. 27 della Costituzione.

Non si ritiene invece superi il vaglio di non manifesta infondatezza — e quindi non viene rimessa al vaglio della Corte — la censura, sollevata dalla difesa, in relazione alla violazione dell'art. 31, comma secondo della Costituzione (tutela della gioventù), in quanto la circostanza che l'imputato sia da poco maggiorenne non impone un trattamento privilegiato, equiparabile a quello previsto per i minorenni. È infatti connaturato nella fissazione di un limite un trattamento diverso al superamento dello stesso, senza che ciò renda privo di giustificazione il *discrimen* (si pensi, per restare nell'ambito del diritto penale, alle soglie di punibilità previste per i delitti fiscali; alla soglia di tasso alcolemico che differenzia le ipotesi di illecito amministrativo e di reato; alla soglia di punibilità per il delitto di cui all'art. 316-*ter* del codice penale, ecc.); tanto più avuto riguardo al compimento dei diciotto anni di età, che costituisce una tappa fondamentale nella vita di un individuo, poiché è in quel momento che acquisisce la piena capacità di agire, dovendosi considerare ormai una persona adulta. La norma di cui all'art. 163 del codice penale, che prevede un innalzamento del limite di pena per cui può essere disposta la sospensione condizionale (a due anni e sei mesi per gli infraventunenni, anziché di soli due anni) costituisce norma eccezionale e non si ritiene possa essere presa in considerazione quale *tertium comparationis* per sostenere l'incostituzionalità dell'assenza di un trattamento privilegiato per gli imputati neomaggiorenni.

3. — Sulle disposizioni costituzionali violate.

Si ritiene che la disciplina risultante dal combinato disposto degli articoli 168-*bis* del codice penale — 550 del codice di procedura penale — 73, comma quinto, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 sia contraria ai principi di uguaglianza e ragionevolezza (art. 3 della Costituzione) e di finalità rieducativa della pena (art. 27 della Costituzione).

Quanto al principio di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, infatti, si evidenzia che la recente riforma introdotta con decreto legislativo n. 150 del 2022 aveva ampliato il novero dei reati per i quali può essere disposta la sospensione del procedimento con messa alla prova, tra l'altro inserendo alla lettera c) del



secondo comma dell'art. 550 del codice di procedura penale (casi di citazione diretta a giudizio) la fattispecie prevista dall'art. 82, primo comma, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, proprio in materia di delitti concernenti le sostanze stupefacenti.

Il delitto previsto dal primo comma del citato art. 82 punisce la condotta di chi «pubblicamente istiga all'uso illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, ovvero svolge, anche in privato, attività di proselitismo per tale uso delle predette sostanze, ovvero induce una persona all'uso medesimo» con la pena della reclusione da uno a sei anni, oltre alla multa.

Ebbene è di immediata evidenza come la disposizione testé citata preveda una condotta lesiva dello stesso bene giuridico di cui alle condotte sanzionate dal comma quinto dell'art. 73 del medesimo testo unico sugli stupefacenti, in quanto si tratta di un'attività di persuasione all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope, a fronte di condotte di produzione, di immissione nel mercato e di cessione o di detenzione ai fini di cessione delle medesime sostanze.

Eppure, colui che è accusato di aver commesso il reato di cui al primo comma dell'art. 82 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 è ammesso allo speciale rito della messa alla prova e ciò, nonostante il delitto in parola sia punito con la pena della reclusione da uno a sei anni, ovvero con pena superiore nel minimo e nel massimo a quella dell'art. 73, comma quinto, del medesimo testo normativo.

Ne discende l'evidente disparità di trattamento tra le due fattispecie: benché aventi ad oggetto identico bene giuridico e nonostante lo stesso legislatore abbia ritenuto più grave il delitto di cui all'art. 82 decreto del Presidente della Repubblica citato, sanzionandolo con pena edittale maggiore, solo per quest'ultimo è possibile accedere all'istituto della messa alla prova.

Detto irragionevole trattamento differenziato potrebbe costituire una conseguenza non contemplata dall'intervento legislativo che ha innalzato la pena massima del delitto *de quo*: per quanto si ricava dai lavori preparatori (*cf.* pag. 31 del dossier n. 155 - legislatura 19ª del servizio studi del Senato della Repubblica), questa è stata modificata al fine di consentire l'applicazione della misura cautelare della custodia in carcere (prima esclusa ai sensi dell'art. 280 del codice di procedura penale), senza che siano stati espressamente considerati i risvolti che tale novella comporta in relazione all'applicazione di altre disposizioni.

Si osserva, infatti, che prima della riforma del 2023 il delitto di cui all'art. 73, comma quinto, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 rientrava nelle ipotesi di citazione diretta a giudizio da parte del pubblico ministero, in quanto ricompreso per pena massima edittale (allora di quattro anni) nelle ipotesi di cui al primo comma dell'art. 550 del codice di procedura penale e dunque per un rinvio *ad poenam* e dunque automatico, senza menzione espressa della fattispecie.

A seguito dell'ultima riforma, invece, l'ipotesi delittuosa di cui al citato art. 73 sfugge alla previsione dell'art. 550 del codice di procedura penale, primo e secondo comma, in quanto esorbita i limiti di pena per il primo comma e non è previsto nominativamente nell'elenco di cui al secondo comma.

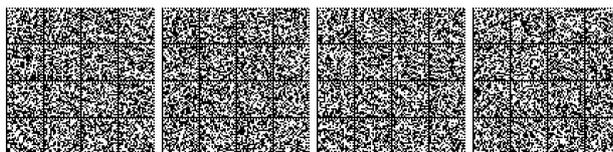
Si tratta dunque di un effetto della riforma non immediatamente evidente, in quanto mero riflesso dell'aumento della pena edittale massima.

Tuttavia, quand'anche l'esclusione della fattispecie di cui si discute dal novero dei reati per i quali è prevista la citazione diretta del p.m. e dei reati per i quali è consentita la sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato fosse frutto di una precisa e consapevole scelta del legislatore, si osserva che, a mente del principio di ragionevolezza e di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, tale scelta sarebbe ugualmente incostituzionale, in quanto si tratterebbe di una scelta arbitraria e non già discrezionale.

Non si intravedono motivi, infatti, per cui il responsabile (o colui che si assume tale) del più grave delitto di istigazione, proselitismo e induzione al reato di persona minore, di cui all'art. 82 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, debba godere della possibilità di estinguere il reato a seguito di sospensione del procedimento con messa alla prova, mentre colui che si assume abbia commesso il delitto — meno grave — di cui all'art. 73, comma quinto del medesimo decreto si veda preclusa tale possibilità.

L'ingiustificata esclusione del reato previsto dall'art. 73, comma quinto, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 dall'istituto della messa alla prova dell'imputato comporta anche la violazione dell'art. 27 della Costituzione, in quanto contrasta con la finalità rieducativa della pena.

Com'è noto, l'istituto della messa alla prova comporta l'elisione delle conseguenze del reato e il recupero dell'imputato mediante prestazione di attività a favore della collettività e dunque mira alla sua rieducazione, anticipata rispetto alla pena ed anzi sostitutiva della stessa, dal momento che il buon esito della messa alla prova è causa di estinzione del reato, realizzata mediante forme alternative al carcere e con un programma «su misura».



La pretermissione del reato di cui ci si occupa dall'ambito della messa alla prova contrasta dunque con il finalismo rieducativo della pena, non permettendo a chi — come nel caso di specie — si trova per la prima volta a giudizio di riparare alla propria condotta, attraverso un programma appositamente elaborato di concerto con l'Ufficio locale dell'esecuzione penale esterna, comprensivo dello svolgimento di lavori di pubblica utilità, con ciò riducendo il pericolo di reiterazione dell'illecito e reinserendo l'imputato nella società.

Si precisa, infine, che non è possibile una diversa interpretazione delle disposizioni in senso conforme a Costituzione, in quanto da un lato non è possibile in via interpretativa aumentare arbitrariamente i limiti edittali dell'art. 168-bis del codice penale per la sospensione con messa alla prova dell'imputato, dal momento che il legislatore ha ritenuto — in tal caso, legittimamente — di limitare lo speciale rito premiale ai soli reati considerati meno gravi, in quanto puniti con pena massima al di sotto della soglia dei quattro anni di pena detentiva e tale soglia non appare irragionevole, dall'altro non è possibile interpretare diversamente l'art. 550 del codice di procedura penale, in quanto si tratta di un elenco tassativo.

In conclusione, si ritiene la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 168-bis del codice penale, 550 del codice di procedura penale e 73, comma quinto, decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, per violazione degli articoli 3 e 27, comma terzo della Costituzione, in particolare per il mancato inserimento alla lettera *c*) dell'art. 550 del codice di procedura penale (casi di citazione diretta a giudizio) della fattispecie p. e p. dall'art. 73, comma quinto, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, rilevante e non manifestamente infondata.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 seguenti, legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 168-bis del codice penale, 550 del codice di procedura penale e 73, comma quinto, decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, per violazione degli articoli 3 e 27, comma terzo della Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con sospensione del giudizio in corso.

Manda la cancelleria affinché provveda a notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e a comunicarla ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, dando atto che la stessa è stata letta in udienza alla presenza delle parti.

Padova, 24 maggio 2024

Il Giudice: CHILLEMI

24C00175

N. 150

Ordinanza del 29 maggio 2024 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Angelini Pharma spa contro Maurizio Paone

Lavoro – Licenziamento individuale – Emergenza epidemiologica da COVID-19 – Divieto temporaneo di licenziamento - Preclusione, a determinate condizioni, indipendentemente dal numero dei dipendenti, della facoltà del datore di lavoro di recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'art. 3 della legge n. 604 del 1966 – Ambito applicativo – Omessa previsione del divieto temporaneo di licenziamento del dirigente per ragioni oggettive.

– Decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, art. 14, comma 2.



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO

Composta dagli ill.mi sigg.ri Magistrati:

- dott. Antonio Manna - Presidente;
- dott.ssa Carla Ponterio - consigliere;
- dott. Francescopaolo Panariello - consigliere relatore;
- dott. Gualtiero Michelini - consigliere relatore;
- dott.ssa Elena Boghetich - consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso iscritto al n. 5677/2023 r.g., proposto da Angelini Pharma spa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elett. dom.to in Via F. Denza n. 15, Roma, presso avv. Nicola Pagnotta, rappresentato e difeso dagli avv.ti Cesare Andrea Pozzoli, Angelo Chiello e Francesco Sibani - ricorrente;

contro Paone Maurizio, elett. dom.to in Viale Gorizia n. 52, Roma, presso avv. Giorgio Condemi, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Paone - controricorrente;

avverso la sentenza della Corte d'Appello di Roma n. 339/2023 pubblicata in data 31 gennaio 2023, n.r.g. 3008/2022.

Udita la relazione svolta nella pubblica udienza del giorno 14 maggio 2024 dal consigliere dott. Francescopaolo Panariello;

Viste la memoria scritta depositata dal P.M., in persona dell'avvocata generale dott.ssa Rita Sanlorenzo, che ha concluso per il rigetto del ricorso.

RILEVATO CHE

1. Maurizio Paone, all'epoca dei fatti dirigente dell'odierna società ricorrente, era stato licenziato in data 31 agosto 2020 nell'ambito di un complessivo disegno di ridimensionamento del personale, che aveva coinvolto vari dipendenti.

Adiva il Tribunale di Roma per ottenere la declaratoria di nullità del licenziamento sia per violazione del divieto di licenziamento per giustificato motivo oggettivo e del divieto di avviare procedure di licenziamento collettivo in pendenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 introdotto dall'art. 46 decreto-legge n. 18/2020 (convertito in legge n. 27/2020), prorogato poi dalla legge n. 178/2020 fino al 31 marzo 2021; sia per la sua natura discriminatoria e/o perché sorretto da motivo illecito determinante.

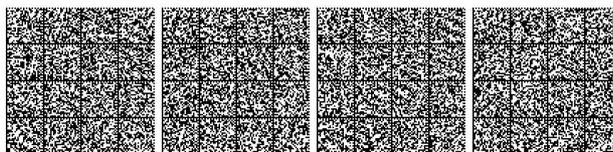
2. Instauratosi il contraddittorio, il Tribunale, all'esito della fase c.d. sommaria di cui al rito previsto dalla legge n. 92/2012, esclusa la configurabilità di un licenziamento collettivo, accoglieva la domanda di impugnazione del licenziamento individuale, ordinava la reintegrazione del ricorrente nel posto di lavoro, condannava la società al risarcimento del danno pari all'ultima retribuzione globale di fatto dal licenziamento fino all'effettiva reintegrazione.

3. All'esito della fase a cognizione piena il Tribunale accoglieva l'opposizione della società e rigettava le domande del Paone.

4. Con la sentenza indicata in epigrafe la Corte territoriale accoglieva il reclamo proposto dal Paone e per l'effetto dichiarava la nullità del licenziamento individuale del 31 agosto 2020 per contrasto con norma imperativa, condannava la società al risarcimento del danno, pari all'ultima retribuzione globale di fatto dal licenziamento fino al successivo licenziamento del 30 luglio 2021 (escludendo il diritto alla reintegrazione in conseguenza del sopravvenuto secondo licenziamento).

I giudici del reclamo ritenevano, all'esito di un'interpretazione costituzionalmente orientata, che il divieto di licenziamenti individuali «per giustificato motivo oggettivo» previsto in conseguenza della pandemia da COVID-19 — previsto segnatamente dall'art. 14, comma 2, decreto-legge n. 104/2020, convertito in legge n. 126/2020 — si applicasse anche ai dirigenti.

5. Con il primo motivo del ricorso per cassazione, proposto ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3), codice di procedura civile la società ricorrente lamenta «violazione e falsa applicazione» degli artt. 14, comma 2, decreto-legge n. 104/2020, 12 e 14 disp. prel. del codice civile per avere la Corte territoriale incluso nella disciplina del «blocco dei



licenziamenti individuali» anche i rapporti di lavoro dirigenziali, soggetti — invece — al regime legale del licenziamento *ad nutum*. In particolare, parte ricorrente addebita ai giudici del reclamo di aver violato il criterio ermeneutico letterale, stabilito dall'art. 12 disp. prel. del codice civile, e di aver finito per applicare in via analogica una norma eccezionale come quella del c.d. blocco dei licenziamenti, malgrado il divieto di analogia per le norme eccezionali posto dall'art. 14 disp. prel. del codice civile.

In via subordinata chiede a questa Corte di sollevare questione di legittimità costituzionale della citata norma per sospetta violazione degli artt. 3, comma 1, e 41, comma 1, Cost. ove interpretato nel significato ritenuto dalla Corte territoriale.

CONSIDERATO CHE

1. L'art. 14, decreto-legge n. 104/2020 (convertito con modificazioni dalla legge n. 126/2020), rubricato «Proroga delle disposizioni in materia di licenziamenti collettivi e individuali per giustificato motivo oggettivo», dispone:

«1. Ai datori di lavoro che non abbiano integralmente fruito dei trattamenti di integrazione salariale riconducibili all'emergenza epidemiologica da COVID-19 di cui all'articolo 1 ovvero dell'esonero dal versamento dei contributi previdenziali di cui all'articolo 3 del presente decreto resta precluso l'avvio delle procedure di cui agli articoli 4, 5 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223 e restano altresì sospese le procedure pendenti avviate successivamente alla data del 23 febbraio 2020, fatte salve le ipotesi in cui il personale interessato dal recesso, già impiegato nell'appalto, sia riassunto a seguito di subentro di nuovo appaltatore in forza di legge, di contratto collettivo nazionale di lavoro, o di clausola del contratto di appalto.

2. Alle condizioni di cui al comma 1, resta, altresì, preclusa al datore di lavoro, indipendentemente dal numero dei dipendenti, la facoltà di recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'articolo 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e restano altresì sospese le procedure in corso di cui all'articolo 7 della medesima legge.

3. Le preclusioni e le sospensioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano nelle ipotesi di licenziamenti motivati dalla cessazione definitiva dell'attività dell'impresa, conseguenti alla messa in liquidazione della società senza continuazione, anche parziale, dell'attività, nei casi in cui nel corso della liquidazione non si configuri la cessione di un complesso di beni od attività che possano configurare un trasferimento d'azienda o di un ramo di essa ai sensi dell'articolo 2112 del codice civile, o nelle ipotesi di accordo collettivo aziendale, stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, di incentivo alla risoluzione del rapporto di lavoro, limitatamente ai lavoratori che aderiscono al predetto accordo, a detti lavoratori è comunque riconosciuto il trattamento di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22. Sono altresì esclusi dal divieto i licenziamenti intimati in caso di fallimento, quando non sia previsto l'esercizio provvisorio dell'impresa, ovvero ne sia disposta la cessazione. Nel caso in cui l'esercizio provvisorio sia disposto per uno specifico ramo dell'azienda, sono esclusi dal divieto i licenziamenti riguardanti i settori non compresi nello stesso».

2. La sussistenza, in fatto, della condizione negativa prevista dalla norma (*id est* non avere il datore di lavoro integralmente fruito dei trattamenti di integrazione salariale riconducibili all'emergenza epidemiologica da COVID-19 di cui all'articolo 1 ovvero dell'esonero dal versamento dei contributi previdenziali di cui all'articolo 3 del decreto legge n. 104 cit.) non è controversa fra le parti ed è stata data per presupposta dai giudici di merito in entrambi i gradi di giudizio.

Parimenti non controversa in fatto è la circostanza per cui il licenziamento del Paone è stato formalmente intimato per una ragione economico-organizzativa (soppressione della posizione di «responsabile risorse umane» dei siti di Santa Palomba e di Aprilia ricoperta dal Paone) e non *ad nutum*.

3. Ai fini della decisione del primo motivo di ricorso per cassazione viene in rilievo il divieto temporaneo di licenziamento individuale previsto dall'art. 14, comma 2, decreto-legge n. 104 cit.

4. La società ricorrente assume che, intesa la norma nel senso ritenuto dalla Corte territoriale, essa sarebbe in contrasto con l'art. 3, comma 1, Cost. sotto due profili:

a) finirebbe per mantenere ai dirigenti, ossia ai dipendenti economicamente più forti, il diritto all'intero trattamento retributivo, mentre per tutte le altre categorie sarebbe prevista la CIG e, quindi, soltanto il diritto al trattamento di integrazione salariale;

b) finirebbe per trattare diversamente datori di lavoro che hanno molti rapporti di lavoro dirigenziali rispetto a quelli che non ne hanno o hanno pochi dirigenti alle proprie dipendenze.

Le due questioni di legittimità costituzionale così come prospettate dalla società ricorrente sono manifestamente infondate.



Sub *a*), va evidenziato che la collocazione in CIG, anche nel periodo interessato dal c.d. blocco dei licenziamenti, non è automatica, ma pur sempre volontaria, ossia dipendente da una scelta — tecnica, economica, o di strategia imprenditoriale — del datore di lavoro in concreto. Sicché nulla esclude che anche altre categorie di dipendenti abbiano mantenuto il diritto al normale trattamento retributivo, qualora il datore di lavoro abbia deciso di non far ricorso (o almeno non per tutti) alla CIG.

In secondo luogo, nel senso della ragionevolezza di questa differente (solo possibile) conseguenza milita anche il profilo quantitativo: secondo massime di comune esperienza, nelle organizzazioni produttive il numero dei dirigenti è manifestamente e di gran lunga inferiore al numero dei dipendenti non dirigenti, sicché il peso economico delle retribuzioni dirigenziali è comunque inferiore a quello delle retribuzioni complessivamente spettanti ai non dirigenti. Ne consegue la ragionevolezza della scelta del legislatore di escludere soltanto per i dirigenti il possibile ricorso alla CIG (nel periodo rilevante nel presente giudizio) e comunque la sua irrilevanza ai fini della decisione.

Sub *b*), la prospettata violazione è insussistente, in quanto attiene a mere evenienze fattuali, come tali non idonee ad incidere sulla portata astratta della norma oggetto di interpretazione.

5. Al fine di individuare l'ambito applicativo del divieto dei licenziamenti individuali il legislatore dell'emergenza ha fatto testuale ed espresso riferimento al recesso «per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'articolo 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604» e, coerentemente, ha disposto altresì la sospensione del «procedere in corso di cui all'articolo 7 della medesima legge» (ossia della procedura dinanzi alla commissione provinciale del lavoro di cui all'art. 410 codice di procedura civile, volta all'esperimento del tentativo di conciliazione per rinvenire una possibile alternativa al licenziamento con il consenso delle parti coinvolte).

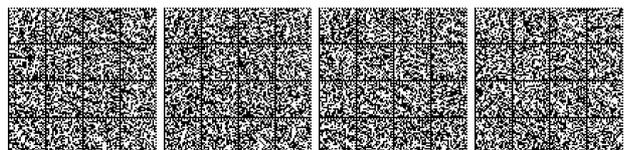
Nel disciplinare l'ambito applicativo della legge n. 604/1966, il suo art. 10 non menziona i dirigenti. Tale silenzio è unanimemente ritenuto significativo della volontà di escludere i dirigenti (*ubi tacuit, noluit*) e, dunque, di mantenerli in un regime di recesso *ad nutum* (art. 2118 del codice civile). Proprio sulla base di questo regime legale la contrattazione collettiva ha progressivamente introdotto una forma di tutela «convenzionale», in termini sia di necessaria «giustificatazza» del licenziamento del dirigente, sia di obbligo per il datore di lavoro di corrispondere una determinata indennità (c.d. supplementare) nel caso di licenziamento «non giustificato».

Il consolidato orientamento di questa Corte di legittimità è nel senso della non coincidenza delle nozioni di «giustificato motivo» (di cui all'art. 3, legge n. 604/1966) e di «giustificatazza» (di cui alle previsioni dei contratti collettivi dei dirigenti di vari settori produttivi). In particolare questa Corte ha affermato che «La disciplina limitativa del potere di licenziamento, di cui alla legge n. 604 del 1966 e st.lav., non è applicabile, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 604 del 1966, ai dirigenti, neppure convenzionali; ne consegue che, ai fini dell'eventuale riconoscimento dell'indennità supplementare prevista per la categoria dirigenziale, occorre far riferimento alla nozione contrattuale di giustificatazza della risoluzione, che si discosta, sia sul piano soggettivo che oggettivo, da quella di giustificato motivo, trovando la sua ragion d'essere, da un lato, nel rapporto fiduciario che lega il dirigente al datore di lavoro in virtù delle mansioni affidate, dall'altro, nello stesso sviluppo delle strategie di impresa che rendano nel tempo non pienamente adeguata la concreta posizione assegnata al dirigente nella articolazione della struttura direttiva dell'azienda» (Cass. ord. n. 27199/2018; Cass. n. 23894/2018).

Ne consegue che i dirigenti sono esclusi dall'ambito applicativo del divieto dei licenziamenti individuali, perché nei loro confronti il recesso non viene intimato né può giuridicamente essere intimato «per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'articolo 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604». L'espressione «ai sensi» è riferita alla nozione di recesso per «giustificato motivo oggettivo», che assume giuridica rilevanza soltanto in tema di rapporti di lavoro subordinato non dirigenziali. Per i dirigenti, infatti, sul piano legale — come s'è detto — il recesso è *ad nutum* (art. 2118 del codice civile) e, sul piano della contrattazione collettiva, è sufficiente che sia assistito da «giustificatazza», da intendere in termini di non pretestuosità e/o non arbitrarietà.

6. È invece diverso il regime del licenziamento collettivo: quest'ultimo riguarda anche i dirigenti, in termini di computo nel numero dei licenziandi ai fini dell'applicazione della disciplina di cui alla legge n. 223/1991 e in termini di diritto di informazione e consultazione sindacale e, quindi, di obblighi procedurali a carico del datore di lavoro.

Va infatti rammentata la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 13 febbraio 2014 (in causa 596/12 promossa dalla Commissione Europea), con cui la Repubblica italiana è stata condannata per essersi resa inadempiente agli obblighi previsti dalla direttiva n. 98/59/CE del Consiglio del 20 luglio 1998, perché la normativa italiana di riferimento (Legge n. 223/1991) aveva originariamente escluso i dirigenti dall'ambito di applicazione della procedura di licenziamento collettivo prevista dall'art. 2 dalla direttiva. Il Parlamento Italiano è pertanto intervenuto con la Legge n. 161/2014 (pubblicata sulla *G.U.* n. 261 del 10 novembre 2014), con la quale la procedura dei licenziamenti collettivi è stata estesa anche ai dirigenti, attraverso una modifica ed una riformulazione dell'art. 24 della legge n. 223/1991, sia pure nei limiti sopra sinteticamente esposti.



La conseguenza di ciò è immediatamente apprezzabile rispetto al c.d. blocco dei licenziamenti collettivi disposto dall'art. 14, comma 1, decreto-legge n. 104 cit. (e già prima dall'art. 46 decreto-legge n. 18/2020 conv. in legge n. 27/2020): esso riguarda certamente anche i dirigenti, perché ormai pure a costoro si applica la legge n. 223/1991, le cui procedure, da parte del legislatore dell'emergenza pandemica, sono state temporaneamente vietate (o sospese se già iniziate ad una certa data).

7. Ne consegue che sul piano della disciplina legale dei licenziamenti individuali e di quelli collettivi, il difetto di simmetria che sussiste per i dirigenti (ai quali non si applica la prima, mentre si applica in parte la seconda) si riflette puntualmente sul regime del c.d. blocco dei licenziamenti: tale blocco è applicabile solo se si tratta di licenziamento collettivo, mentre resta escluso se si tratta di licenziamento individuale per ragioni oggettive.

8. Tale conclusione non è superabile in via di interpretazione costituzionalmente conforme della norma emergenziale, ispirata a criteri di solidarietà sociale e di equa distribuzione degli oneri derivanti dalla crisi. In particolare deve osservarsi che con il suddetto blocco dei licenziamenti individuali la collettività, attraverso la CIGS, ha assunto il peso economico del lavoro dipendente non dirigenziale (assolutamente preponderante in termini economici) ed il peso di altri benefici erogati alle imprese (sospensione temporanea di oneri fiscali e previdenziali), a fronte dei quali i datori di lavoro hanno subito una temporanea restrizione della facoltà di licenziamento, estesa secondo la sentenza impugnata, anche ai dirigenti. Il riferimento testuale al giustificato motivo oggettivo di cui all'art. 3, legge n. 604/1966 — secondo i giudici del reclamo — rappresenterebbe solo la tecnica normativa per alludere alle motivazioni economiche, ossia per identificare la natura della ragione posta a fondamento del recesso datoriale e non per delimitare la platea soggettiva di applicazione del divieto e, dunque, dei relativi beneficiari.

9. Orbene, va ricordato che l'interpretazione costituzionalmente conforme di una norma di legge si fonda sul principio di supremazia costituzionale che impone all'interprete di optare, fra più soluzioni astrattamente possibili, per quella che renda la norma conforme a Costituzione (C. Cost. n. 456/1989). In tal senso questa Corte ne ha fatto applicazione in molteplici occasioni (*ex multis* Cass. 17 luglio 2015, n. 15083; Cass. 17 gennaio 2020, n. 823) sulla scorta del consolidato insegnamento, secondo cui «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (C. Cost. 22 ottobre 1996, n. 356).

10. Ad avviso di questa Corte, tuttavia, l'interpretazione offerta dai giudici del reclamo non può essere condivisa, in quanto l'interpretazione costituzionalmente orientata postula più soluzioni astrattamente possibili. Invece, nel caso in esame quella affermata dalla Corte territoriale non rientra fra le interpretazioni astrattamente possibili.

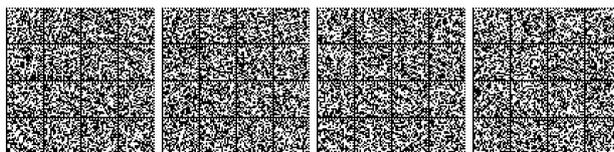
Vi osta il dato letterale assolutamente univoco, rappresentato dal testuale ed espresso richiamo al recesso «per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'articolo 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604».

Trattasi di un elemento dal quale non è possibile prescindere (art. 12 disp. prel. del codice civile), atteso il c.d. primato del criterio ermeneutico letterale che, per il suo carattere di oggettività e per il suo naturale obiettivo di ricerca del senso normativo maggiormente riconoscibile e palese, rappresenta il criterio cardine nella interpretazione della legge e concorre alla definizione in termini di certezza della fattispecie regolata (Cass. sez. un. n. 23051/2022 in tema di fattispecie tributaria, ma con affermazioni di principio di valenza generale). D'altronde, come ha sottolineato anche parte della dottrina, non si può «leggere nella disposizione quello che non c'è, anche quando la Costituzione vorrebbe che vi fosse».

Quel richiamo al giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'art. 3 della legge n. 604 cit. non ha valenza polisemica. Il suo significato è infatti riferito da concorde dottrina e pluriennale giurisprudenza di questa Corte di legittimità al licenziamento individuale del dipendente non dirigente, in coerenza con l'art. 10, legge n. 604/1966, interpretato dal «diritto vivente» come norma che esclude i dirigenti dall'ambito applicativo del regime legale di cui alla stessa legge. Ne consegue che la nozione di «giustificato motivo oggettivo» è una soltanto e postula la natura non dirigenziale del rapporto di lavoro in cui è intervenuto il licenziamento: pertanto non si presta ad un'interpretazione estensiva.

Dunque la funzione e gli effetti di quel testuale richiamo (compiuto dal legislatore nella norma emergenziale) non si limitano — come invece ritenuto dai giudici del reclamo — all'identificazione della natura della ragione giustificatrice del recesso individuale, ma si estendono all'individuazione delle categorie (legali) di dipendenti ai quali quella ragione è riferibile nel regime giuridico legale del loro rapporto di lavoro. E fra tali categorie non vi è quella dei dirigenti.

11. L'ulteriore conseguenza è che, per i licenziamenti individuali di questi ultimi, la legislazione dell'emergenza pandemica presenta una vera e propria lacuna normativa, che tuttavia non è possibile colmare mediante applicazione analogica.



Va infatti considerato che il c.d. blocco dei licenziamenti rappresenta un'eccezione — sia pure temporanea — ai normali poteri datoriali (art. 3, legge n. 604/1966; art. 2118 del codice civile), che trovano fondamento e giustificazione nel c.d. rischio di impresa e, in ultima analisi, nell'art. 41, comma 1 Cost.

Ne consegue che è inammissibile l'applicazione analogica, espressamente vietata per le norme eccezionali dall'art. 14 disp. prel. del codice civile.

12. Nondimeno è da considerare che ai fini del divieto temporaneo dei licenziamenti non sussiste alcuna diversità fra il licenziamento collettivo e quello individuale, dal momento che la differente procedura non ha alcun rilievo rispetto ad una norma eccezionale emanata per fronteggiare un momento di straordinaria crisi sociale ed economica causata da un fattore del tutto imprevedibile come la pandemia da COVID-19. La *ratio* di ordine pubblico è agevolmente individuale nell'esigenza di evitare in via provvisoria che le generalizzate conseguenze economiche della pandemia si traducessero nella soppressione immediata di posti di lavoro, con immediata perdita della capacità reddituale dei dipendenti ed impossibilità di reimpiego.

Alla luce di questa *ratio* del divieto di licenziamento, comune a tutte le sue forme, sia esso collettivo o individuale, va allora valutata la ragionevolezza di una vera e propria asimmetria di tutela: mentre per i dipendenti non dirigenti la tutela è «globale», in quanto il divieto investe sia i licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo, sia quelli collettivi, per i dipendenti dirigenti la tutela è soltanto parziale, in quanto il divieto investe solo i licenziamenti collettivi.

Questa Corte dubita della ragionevolezza di tale asimmetria e, dunque, ritiene che la norma violi l'art. 3 Cost.

13. Va premesso che la discrezionalità del legislatore è, per definizione libera e, pertanto, insindacabile a condizione che sia ragionevole, ovvero, che la norma sia adeguata e congruente rispetto alla finalità perseguita dal legislatore medesimo.

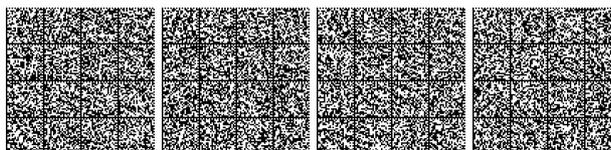
Nel caso di specie tale condizione non sembra sussistere.

14. Non può condividersi la tesi — pure da taluni prospettata — secondo cui il divieto di licenziamento si accompagnerebbe indissolubilmente al costo del lavoro a carico della collettività mediante la CIGS, non applicabile ai dirigenti. Questo asserito binomio «divieto di licenziamento / costo del lavoro a carico della collettività» è smentito dallo stesso legislatore, che, con l'art. 14, comma 1, decreto-legge n. 104 cit. (e ancor prima con l'art. 46, decreto-legge n. 18/2020), ha vietato e/o «bloccato» temporaneamente il licenziamento collettivo, che può riguardare anche i dirigenti. In tal caso è dunque da riconoscere l'operatività del c.d. blocco senza possibilità di ricorrere alla CIGS, sicché il costo del dirigente o dei dirigenti — altrimenti licenziabili — finisce per restare a carico del datore di lavoro.

In corrispondenza con questo «sacrificio» imposto ai datori di lavoro il legislatore ha riconosciuto una pluralità di misure economiche (introduzione di una fattispecie tipizzata di CIG: artt. 19 e 22-*quinquies* decreto-legge n. 18/2020 convertito in legge n. 27/2020; sospensione temporanea di oneri fiscali e previdenziali: decreto-legge n. 18/2020 convertito in legge n. 27/2020; contributi a fondo perduto: decreto-legge n. 137/2020 convertito in legge n. 176/2020 e successivi «decreti ristori»; credito d'imposta su locazione di immobili ad uso non abitativo: art. 28, decreto-legge n. 34/2020 «decreto rilancio» convertito in legge n. 77/2020) che presuppongono tutte — sul piano logico e giuridico — la portata generalizzata del c.d. blocco dei licenziamenti collettivi e individuali per ragioni oggettive, a prescindere dalla categoria legale di inquadramento dei dipendenti altrimenti licenziabili.

Ne consegue che a fronte di questo bilanciamento si presenta del tutto eclettica la scelta del legislatore di vietare temporaneamente i licenziamenti collettivi (per loro stessa natura derivanti da ragioni oggettive, cioè riguardanti l'organizzazione dell'impresa) di dirigenti e non anche quelli individuali dei dirigenti medesimi per ragioni del pari oggettive.

L'irragionevolezza di questa scelta si manifesta in modo ancora più evidente, ove si consideri che il «sacrificio» a carico dei datori di lavoro è certamente più gravoso in presenza di un possibile licenziamento collettivo, sia perché questo coinvolgerebbe per definizione più dipendenti, sia perché gli oneri datoriali in tal caso sarebbero soltanto di tipo procedurale. Ne consegue che, nei confronti del datore di lavoro, il sacrificio «più grave» (ossia il c.d. blocco del licenziamento collettivo, che altrimenti può coinvolgere anche dirigenti) viene disposto dal legislatore, che invece esclude, nel contempo, quello «meno grave» (ossia il c.d. blocco del licenziamento individuale per ragioni oggettive concernenti la posizione del singolo dirigente). Questa scelta è irragionevole, perché «nel più sta il meno»: se nel bilanciamento dei contrapposti interessi il legislatore ha ritenuto di poter sacrificare (per un tempo determinato) la facoltà di recesso collettivo del datore di lavoro anche nei confronti dei dirigenti, a maggior ragione avrebbe dovuto sacrificare quella di recesso individuale. In definitiva, se — nell'ottica del bilanciamento — il complesso delle misure di sostegno economico alle imprese è stato ritenuto dal legislatore idoneo a «compensare» il sacrificio rappresentato dal blocco dei licenziamenti collettivi, anche dei dirigenti, a maggior ragione quelle stesse misure di sostegno sono da considerare ampiamente (e ancor di più) idonee a compensare il minor sacrificio del blocco dei licenziamenti individuali per ragioni oggettive dei dirigenti.



L'omessa previsione di questo sacrificio «minore», da un lato, e — dall'altro — l'impossibilità letterale di interpretare la norma in discorso (art. 14, comma 2, decreto-legge n. 104/2020, convertito in legge n. 126/2020) in modo da ricomprendere nel blocco anche il licenziamento individuale del singolo dirigente intimato per ragioni oggettive, impongono a questa Corte di sollevare rispetto a detta norma la questione di legittimità costituzionale per contrasto con l'art. 3 Cost.: in nessun modo l'omessa previsione denunciata si presta ad essere giustificata sul piano costituzionale, né — come s'è detto — è risolvibile mediante il canone dell'interpretazione costituzionalmente orientata o adeguatrice, ostandovi il tenore letterale. Dunque, non resta che prendere atto della irragionevolezza della scelta legislativa di «bloccare», rispetto ai dirigenti, i soli licenziamenti collettivi e non anche quelli individuali dovuti a ragioni oggettive.

15. Alla luce delle considerazioni svolte e del principio metodologico ribadito da C. Cost. n. 42/2017 (secondo cui «... A fronte di adeguata motivazione circa l'impedimento ad un'interpretazione costituzionalmente compatibile, dovuto specificamente al «tenore letterale della disposizione», questa Corte ha già avuto modo di affermare che «la possibilità di un'ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice *a quo* non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell'esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità» (sentenza n. 221 del 2015 ... sentenze nn. 95 e 45 del 2016, n. 262 del 2015; nonché, nel medesimo senso, sentenza n. 204 del 2016) ... »), la questione della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, decreto-legge cit. nella parte in cui non prevede il divieto (temporaneo) di licenziamento del dirigente per ragioni oggettive, oltre ad essere rilevante ai fini della decisione del primo motivo del ricorso per cassazione proposto dalla datrice di lavoro del dirigente (tutto incentrato sull'inapplicabilità del «blocco» dei licenziamenti a quelli individuali di dirigenti intimati per ragioni oggettive), si presenta non manifestamente infondata in relazione all'art. 3 Cost., parametro che da lungo tempo la giurisprudenza della Corte costituzionale ritiene coinvolto ogni qual volta la norma di legge si presenti irragionevole, ossia non adeguata o congruente rispetto alla finalità perseguita dal legislatore.

P. Q. M.

La Corte, visto l'art. 23 della legge n. 83/1957,

a) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, decreto-legge n. 104/2020 convertito in legge n. 126/2020 per contrasto con l'art. 3 Cost.;

b) dispone l'immediata trasmissione di tutti gli atti di causa alla Corte Costituzionale;

c) sospende il giudizio in corso;

d) dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della sezione lavoro, in data 14 maggio 2024

Il Presidente: MANNA

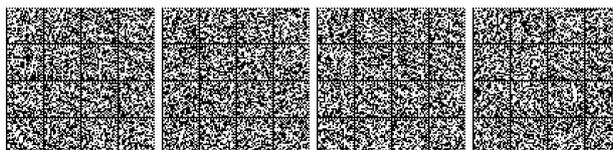
24C00176

N. 151

*Ordinanza del 29 maggio 2024 della Corte di cassazione nel procedimento civile
promosso da Gruppo PSC Spa contro Giuseppe Di Giovine*

Lavoro – Licenziamento individuale – Emergenza epidemiologica da COVID-19 – Divieto temporaneo di licenziamento - Preclusione, a determinate condizioni, indipendentemente dal numero dei dipendenti, della facoltà del datore di lavoro di recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'art. 3 della legge n. 604 del 1966 – Ambito applicativo – Omessa previsione del divieto temporaneo di licenziamento del dirigente per ragioni oggettive.

– Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 46.



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO

Composta dagli ill.mi signori magistrati:

dott. Antonio Manna - Presidente;
dott.ssa Carla Ponterio - consigliere;
dott. Francescopaolo Panariello - consigliere;
dott. Gualtiero Michelini - consigliere;
dott. Elena Boghetich - consigliere - relatore;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso iscritto al n. 22910/2022 r.g., proposto da:

Gruppo PSC S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliata in via Po n. 25/b, Roma, presso lo studio degli avvocati Roberto Pessi e Raffaele Fabozzi che la rappresentano e difendono come da procura speciale in calce al ricorso - ricorrente;

contro:

Giuseppe Di Giovine, elettivamente domiciliato in via Germanico n. 172, Roma, presso lo studio dell'avv. Pier Luigi Panici che lo rappresenta e difende come da procura speciale in calce al controricorso - contro-ricorrente;

avverso la sentenza della Corte d'Appello di Roma n. 2712/2022 pubblicata in data 27 luglio 2022, n.r.g. 2923/2021.

Udita la relazione svolta nella pubblica udienza del giorno 14 maggio 2024 dal Consigliere dott.ssa Elena Boghetich; vista la memoria scritta depositata dal P.M., in persona del Procuratore generale dott.ssa Olga Pirone, che ha concluso per il rigetto del ricorso.

RILEVATO CHE

1. — Giuseppe Di Giovine, all'epoca dei fatti dirigente dell'odierna società ricorrente, era stato licenziato in data 29 aprile-6 maggio 2020 nell'ambito di un processo di riorganizzazione aziendale, nell'ottica del contenimento dei costi e di una più utile gestione dell'impresa, volta alla soppressione della posizione lavorativa del dirigente e alla ridistribuzione e/o accorpamento delle funzioni in capo ad altri responsabili aziendali.

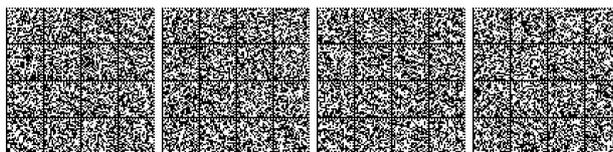
Adiva il Tribunale di Roma per ottenere la declaratoria di nullità del licenziamento per violazione del divieto di avviare procedure di licenziamento collettivo in pendenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 introdotto dall'art. 46 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27) e, comunque, la declaratoria di illegittimità per insussistenza del giustificato motivo oggettivo e della giustificatezza, mancata soppressione della posizione, violazione dell'obbligo di *repêchage*.

2. — Instauratosi il contraddittorio, il Tribunale, considerato il chiaro tenore testuale dell'art. 46 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 e la simmetria tra blocco dei licenziamenti e ricorso agli ammortizzatori sociali, rigettava la domanda di impugnazione del licenziamento individuale.

3. — Con la sentenza indicata in epigrafe la Corte territoriale accoglieva l'appello proposto dal Di Giovine e per l'effetto dichiarava la nullità del licenziamento individuale del 29 aprile 2020 per contrasto con norma imperativa, ordinava la reintegrazione nel posto di lavoro e condannava la società al risarcimento del danno, pari all'ultima retribuzione globale di fatto dal licenziamento fino all'effettiva reintegra, sulla base di euro 16.538,47 mensili.

I giudici d'appello ritenevano che il divieto di licenziamenti individuali «per giustificato motivo oggettivo» in conseguenza della pandemia da COVID-19, previsto segnatamente dall'art. 46 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 - trovasse applicazione anche ai dirigenti, all'esito di un'interpretazione costituzionalmente orientata, confortata, altresì, dalla previsione dell'art. 1, comma 305, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 che ha consentito ai datori di lavoro di ottenere i trattamenti di cassa integrazione guadagni per i lavoratori che risultavano alle loro dipendenze alla data del 1° gennaio 2021, senza alcuna delimitazione di carattere soggettivo.

4. — Con il primo motivo del ricorso per cassazione, proposto ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 3), c.p.c. la società ricorrente lamenta «violazione e falsa applicazione» dell'art. 46 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 per avere la Corte territoriale incluso nella disciplina del «blocco dei licenziamenti individuali» anche i rapporti di lavoro dirigenziali, ai quali invece trova applicazione il regime legale del licenziamento *ad nutum*. In particolare addebita ai



giudici d'appello la violazione del criterio ermeneutico letterale, stabilito dall'art. 12 disp. prel. c.c., avendo, la Corte territoriale, trascurato lo specifico richiamo al dato testuale dell'art. 3 della legge n. 604 del 1966 (che per costante insegnamento della Corte di Cassazione non si applica ai dirigenti, anche per espressa previsione dell'art. 10 della medesima legge).

Con il secondo motivo la società denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 305, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (*ex art.* 360, primo comma, n. 3, c.p.c.) avendo, la Corte territoriale, errato nell'interpretare questo parametro normativo come elemento idoneo a corroborare la tesi dell'applicabilità del blocco dei licenziamenti ai dirigenti, posto che la suddetta previsione normativa (di supposta inclusione dei dirigenti nella disciplina degli ammortizzatori sociali) è entrata in vigore in un momento (dicembre 2020) successivo a quello in cui licenziamento del lavoratore è stato disposto, con ciò confermando l'esclusione - quantomeno nell'anno 2020 - dei dirigenti dal blocco dei licenziamenti.

Con il terzo ed il quarto motivo di ricorso la società deduce nullità della sentenza, *ex art.* 112 c.p.c., per vizio di ultrapetizione, nonché violazione e falsa applicazione dell'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300, avendo, la Corte territoriale, del tutto arbitrariamente disposto l'applicazione della tutela di cui all'art. 18, primo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 nonostante detta tutela non sia mai stata oggetto di domanda del lavoratore e nonostante la locuzione «è precluso» contenuta nell'art. 46 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 non consentisse di rinvenire una fattispecie di nullità del provvedimento espulsivo, *ex art.* 1418 del codice civile.

In via subordinata, la società chiede a questa Corte di sollevare questione di legittimità costituzionale della citata norma per sospetta violazione degli articoli 3 e 41 della Costituzione laddove interpretato nel significato ritenuto dalla Corte territoriale.

CONSIDERATO CHE

1. — L'art. 46 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27), rubricato «Disposizioni in materia di licenziamenti collettivi e individuali per giustificato motivo oggettivo» prevede: «1. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto l'avvio delle procedure di cui agli articoli 4, 5 e 24, della legge 23 luglio 1991, n. 223 è precluso per sessanta giorni e nel medesimo periodo sono sospese le procedure pendenti avviate successivamente alla data del 23 febbraio 2020. Sino alla scadenza del suddetto termine, il datore di lavoro, indipendentemente dal numero dei dipendenti, non può recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'art. 3, della legge 15 luglio 1966, n. 604».

2. — La sussistenza, in fatto, di un licenziamento individuale formalmente intimato per una ragione economico-organizzativa (soppressione della posizione dirigenziale di «*Chief Operating Officer*») non è controversa tra le parti; del pari, non è controverso tra le parti che la società non abbia fruito, per il dirigente, dei trattamenti di integrazione salariale riconducibili all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

3. — Ai fini della decisione dei primi due motivi di ricorso per cassazione viene in rilievo il divieto temporaneo di licenziamento individuale previsto dall'art. 46 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18.

4.- La società ricorrente assume che, intesa la norma nel senso ritenuto dalla Corte territoriale, essa sarebbe in contrasto con gli articoli 3, primo comma, e 41, primo e terzo comma, della Costituzione sotto tre profili:

i) violerebbe la libertà di iniziativa economica privata, derivando una compressione significativa della libertà economica senza alcun preventivo «bilanciamento» costituzionale;

ii) finirebbe per mantenere ai dirigenti, ossia ai dipendenti economicamente più forti, il diritto all'intero trattamento retributivo, mentre per tutte le altre categorie sarebbe prevista la cassa integrazione guadagni e quindi soltanto il diritto al trattamento di integrazione salariale nonché per trattare diversamente datori di lavoro che hanno numerosi rapporti di lavoro dirigenziali rispetto a quelli che non ne hanno o hanno pochi dirigenti alle proprie dipendenze;

iii) finirebbe per tutelare maggiormente i lavoratori più «forti» e per trascurare la varietà di situazioni riferite alla sfera datoriale, lasciando ai datori di lavoro il carico enorme degli oneri economici di una disposizione assistenziale, peraltro per un periodo di tempo enormemente ampio.

Le questioni di legittimità costituzionale così come prospettate dalla società ricorrente sono manifestamente infondate.

Va evidenziato che la collocazione in cassa integrazione guadagni, anche nel periodo interessato dal c.d. blocco dei licenziamenti, non è automatica, ma pur sempre volontaria, ossia dipendente da una scelta - tecnica, economica, o di strategia imprenditoriale - del datore di lavoro in concreto. Sicché nulla esclude che anche altre categorie di dipendenti abbiano mantenuto il diritto al normale trattamento retributivo, qualora il datore di lavoro abbia deciso di non far ricorso (o almeno non per tutti) agli ammortizzatori sociali.



In secondo luogo, nel senso della ragionevolezza di questa differente (solo possibile) conseguenza milita anche il profilo quantitativo: secondo massime di comune esperienza, nelle organizzazioni produttive il numero dei dirigenti è manifestamente e di gran lunga inferiore al numero dei dipendenti non dirigenti, sicché il peso economico delle retribuzioni dirigenziali è comunque inferiore a quello delle retribuzioni complessivamente spettanti ai non dirigenti. Ne consegue la ragionevolezza della scelta del legislatore di escludere soltanto per i dirigenti il possibile ricorso alla cassa integrazione guadagni (nel periodo rilevante nel presente giudizio) e comunque la sua irrilevanza ai fini della decisione.

La prospettata violazione è insussistente, in quanto attiene a mere evenienze fattuali, come tali non idonee ad incidere sulla portata astratta della norma oggetto di interpretazione.

5. — Al fine di individuare l'ambito applicativo del divieto dei licenziamenti individuali il legislatore dell'emergenza ha fatto testuale ed espresso riferimento al recesso «per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'art. 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604».

Nel disciplinare l'ambito applicativo della legge 15 luglio 1966, n. 604, il suo art. 10 non menziona i dirigenti. Tale silenzio è unanimemente ritenuto significativo della volontà di escludere i dirigenti (*ubi tacuit, noluit*) e, dunque, di mantenerli in un regime di recesso *ad nutum* (art. 2118 c.c.). Proprio sulla base di questo regime legale la contrattazione collettiva ha progressivamente introdotto una forma di tutela «convenzionale», in termini sia di necessaria «giustificatazza» del licenziamento del dirigente, sia di obbligo per il datore di lavoro di corrispondere una determinata indennità (c.d. supplementare) nel caso di licenziamento «non giustificato».

Il consolidato orientamento di questa Corte di legittimità è nel senso della non coincidenza delle nozioni di «giustificato motivo» (di cui all'art. 3, legge n. 604/1966) e di «giustificatazza» (di cui alle previsioni dei contratti collettivi dei dirigenti di vari settori produttivi). In particolare questa Corte ha affermato che «La disciplina limitativa del potere di licenziamento, di cui alla legge n. 604 del 1966 e st.lav., non è applicabile, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 604 del 1966, ai dirigenti, neppure convenzionali; ne consegue che, ai fini dell'eventuale riconoscimento dell'indennità supplementare prevista per la categoria dirigenziale, occorre far riferimento alla nozione contrattuale di giustificatazza della risoluzione, che si discosta, sia sul piano soggettivo che oggettivo, da quella di giustificato motivo, trovando la sua ragion d'essere, da un lato, nel rapporto fiduciario che lega il dirigente al datore di lavoro in virtù delle mansioni affidate, dall'altro, nello stesso sviluppo delle strategie di impresa che rendano nel tempo non pienamente adeguata la concreta posizione assegnata al dirigente nella articolazione della struttura direttiva dell'azienda» (Cass. ord. n. 27199 del 2018; Cass. n. 23894 del 2018).

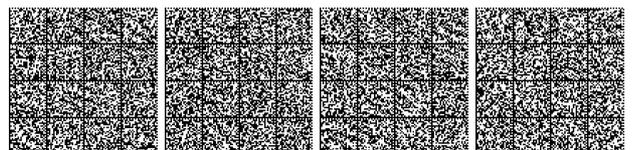
Ne consegue che i dirigenti sono esclusi dall'ambito applicativo del divieto dei licenziamenti individuali, perché nei loro confronti il recesso non viene intimato né può giuridicamente essere intimato «per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'art. 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604». L'espressione «ai sensi» è riferita alla nozione di recesso per «giustificato motivo oggettivo», che assume giuridica rilevanza soltanto in tema di rapporti di lavoro subordinato non dirigenziali. Per i dirigenti, infatti, sul piano legale il recesso è *ad nutum* (art. 2118 del codice civile.) e, sul piano della contrattazione collettiva, è sufficiente che sia assistito da «giustificatazza», da intendere in termini di non pretestuosità e/o non arbitrarietà.

6. — È invece diverso il regime del licenziamento collettivo: quest'ultimo riguarda anche i dirigenti, in termini di computo nel numero dei licenziandi ai fini dell'applicazione della disciplina di cui alla legge 23 luglio 1991, n. 223 e in termini di diritto di informazione e consultazione sindacale e, quindi, di obblighi procedurali a carico del datore di lavoro.

Va infatti rammentata la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 13 febbraio 2014 (in causa C-596/12 promossa dalla Commissione Europea), con cui la Repubblica italiana è stata condannata per essersi resa inadempiente agli obblighi previsti dalla direttiva n. 98/59/CE del Consiglio del 20 luglio 1998, perché la normativa italiana di riferimento (legge 23 luglio 1991, n. 223) aveva originariamente escluso i dirigenti dall'ambito di applicazione della procedura di licenziamento collettivo prevista dall'art. 2 dalla direttiva. Il Parlamento Italiano è pertanto intervenuto con la legge 30 ottobre 2014, n. 161 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 261 del 10 novembre 2014), con la quale la procedura dei licenziamenti collettivi è stata estesa anche ai dirigenti, attraverso una modifica ed una riformulazione dell'art. 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, sia pure nei limiti sopra sinteticamente esposti.

La conseguenza di ciò è immediatamente apprezzabile con riguardo al c.d. blocco dei licenziamenti collettivi disposto dall'art. 46 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18: esso riguarda certamente anche i dirigenti, perché anche a costoro trova applicazione la legge 23 luglio 1991, n. 223, le cui procedure, da parte del legislatore dell'emergenza pandemica, sono state temporaneamente vietate (o sospese se già iniziate ad una certa data).

7. — Ne consegue che sul piano della disciplina legale dei licenziamenti individuali e di quelli collettivi, il difetto di simmetria che sussiste per i dirigenti (ai quali non si applica la prima, mentre si applica in parte la seconda) si riflette puntualmente sul regime del c.d. blocco dei licenziamenti: questo è applicabile solo se si tratta di licenziamento collettivo, non pure se si tratti di licenziamento individuale per ragioni oggettive.



8. — Tale conclusione non è superabile in via di interpretazione costituzionalmente conforme della norma emergenziale, ispirata a criteri di solidarietà sociale e di equa distribuzione degli oneri derivanti dalla crisi. In particolare deve osservarsi che con il suddetto blocco dei licenziamenti individuali la collettività, attraverso la cassa integrazione guadagni straordinaria, ha assunto il peso economico del lavoro dipendente non dirigenziale (assolutamente preponderante in termini economici) ed il peso di altri benefici erogati alle imprese (sospensione temporanea di oneri fiscali e previdenziali), a fronte dei quali i datori di lavoro hanno subito una temporanea restrizione della facoltà di licenziamento, estesa secondo la sentenza impugnata, anche ai dirigenti. Il riferimento testuale al giustificato motivo oggettivo di cui all'art. 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604 - secondo i giudici d'appello - rappresenterebbe solo la tecnica normativa per alludere alle motivazioni economiche, ossia per identificare la natura della ragione posta a fondamento del recesso datoriale e non per delimitare la platea soggettiva di applicazione del divieto e, dunque, dei relativi beneficiari.

9. — Orbene, va ricordato che l'interpretazione costituzionalmente orientata di una norma di legge si fonda sul principio di supremazia costituzionale che impone all'interprete di optare, fra più soluzioni astrattamente possibili, per quella che renda la norma conforme alla Costituzione (Corte costituzione n. 456 del 1989).

In tal senso questa Corte ne ha fatto applicazione in molteplici occasioni (*ex multis* Cass. 17 luglio 2015, n. 15083; Cass. 17 gennaio 2020, n. 823) sulla scorta dell'ormai risalente insegnamento, secondo cui «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (Corte costituzione 22 ottobre 1996, n. 356).

10. — Ad avviso di questa Corte, tuttavia, l'interpretazione offerta dai giudici d'appello, per quanto apprezzabile, non può essere confermata, in quanto l'interpretazione costituzionalmente orientata postula più soluzioni astrattamente possibili. Invece, nel caso in esame quella affermata dalla Corte territoriale non rientra fra le interpretazioni astrattamente possibili.

Vi osta il dato letterale assolutamente univoco, rappresentato dal testuale ed espresso richiamo al recesso «per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'art. 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604».

Trattasi di un elemento testuale dal quale non è possibile prescindere (art. 12 disp. prel. c.c.), atteso il c.d. primato del criterio ermeneutico letterale che, per il suo carattere di oggettività e per il suo naturale obiettivo di ricerca del senso normativo maggiormente riconoscibile e palese, rappresenta il criterio cardine nella interpretazione della legge e concorre alla definizione in termini di certezza della fattispecie regolata (Cass. sez. un. n. 23051 del 2022 in tema di fattispecie tributaria, ma con affermazioni di principio di valenza generale).

D'altronde, come ha sottolineato anche parte della dottrina, non si può «leggere nella disposizione quello che non c'è, anche quando la Costituzione vorrebbe che vi fosse».

Secondo costante giurisprudenza costituzionale, «l'univoco tenore della disposizione segna il confine in presenza del quale il tentativo di interpretazione conforme deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (sentenze n. 150 del 2022, n. 118 del 2020, n. 221 del 2019 e n. 83 del 2017)» (sentenze nn. 203 del 2022 e 44 del 2024).

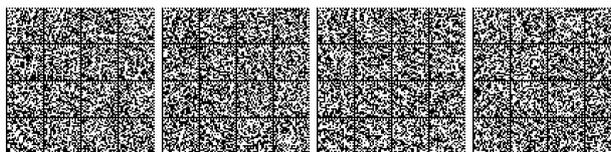
Quel richiamo al giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'art. 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604 non ha valenza polisemica. Il suo significato è infatti riferito da tutta la pluriennale giurisprudenza di questa Corte di legittimità al licenziamento individuale del dipendente non dirigente, in coerenza con l'art. 10 della legge 15 luglio 1966, n. 604, interpretato dal «diritto vivente» come norma che esclude i dirigenti dall'ambito applicativo del regime legale di cui alla stessa legge. Ne consegue che la nozione di «giustificato motivo oggettivo» è una soltanto, postula la natura non dirigenziale del rapporto di lavoro in cui è intervenuto il licenziamento e pertanto non si presta ad un'interpretazione estensiva.

Dunque la funzione e gli effetti di quel testuale richiamo (compiuto dal legislatore nella norma emergenziale) non si limitano - come invece ritenuto dai giudici d'appello - all'identificazione della natura della ragione giustificatrice del recesso individuale, ma si estendono all'individuazione delle categorie (legali) di dipendenti ai quali quella ragione è riferibile nel regime giuridico legale del loro rapporto di lavoro. E fra tali categorie non vi è quella dei dirigenti.

11. — L'ulteriore conseguenza è che, per i licenziamenti individuali di questi ultimi, la legislazione dell'emergenza pandemica presenta una vera e propria lacuna normativa, che tuttavia non è possibile colmare mediante l'applicazione analogica.

Va infatti considerato che il c.d. blocco dei licenziamenti rappresenta un'eccezione - sia pure temporanea - ai normali poteri datoriali (art. 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604; art. 2118 del codice civile), che trovano il loro fondamento e la loro giustificazione nel c.d. rischio di impresa e, in ultima analisi, nell'art. 41, comma 1 della Costituzione

Ne consegue che è inammissibile l'applicazione analogica, espressamente vietata per le norme eccezionali dall'art. 14 disp. prel. c.c.



12. — Nondimeno, è da considerare che ai fini del divieto temporaneo dei licenziamenti non sussiste alcuna diversità fra licenziamento collettivo e quello individuale (fattispecie che mostrano, come evidenziato da Corte della Costituzione n. 7 del 2024, un simmetria tra loro), dal momento che la differente procedura non ha alcun rilievo rispetto ad una norma eccezionale, emanata per fronteggiare un momento di straordinaria crisi sociale ed economica causata da un fattore del tutto imprevedibile come la pandemia da COVID-19. La *ratio* di ordine pubblico è agevolmente individuale nell'esigenza di evitare in via provvisoria che le generalizzate conseguenze economiche della pandemia si traducessero nella soppressione immediata di posti di lavoro, con immediata perdita della capacità reddituale dei dipendenti ed impossibilità di reimpiego.

Alla luce di questa *ratio* del divieto di licenziamento, comune a tutte le sue forme, sia esso collettivo o individuale, va allora valutata la ragionevolezza di una vera e propria asimmetria di tutela: mentre per i dipendenti non dirigenti la tutela è «globale», in quanto il divieto investe sia i licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo, sia quelli collettivi, per i dipendenti dirigenti la tutela è soltanto parziale, in quanto il divieto investe solo i licenziamenti collettivi.

Questa Corte dubita della ragionevolezza di tale asimmetria e, dunque, ritiene che la norma violi l'art. 3 della Costituzione in considerazione dell'eccezionalità della situazione determinata dal rapido diffondersi della pandemia da COVID-19, che ha creato un'inedita condizione di grave pericolo per la salute pubblica, costituendo essa «un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari» (sentenza n. 198 del 2021). Come già sottolineato dalla Corte costituzionale, per effetto delle misure di contenimento della pandemia, nel periodo dell'emergenza sanitaria vi è stato l'arresto di fatto di numerose attività economiche con conseguente difficoltà di ampi strati della popolazione, per fronteggiare le quali è stata posta in essere un'ampia e reiterata normativa dell'emergenza con l'impiego di consistenti risorse economiche nella logica della solidarietà collettiva (sentenza n. 213 del 2021).

13. — Va premesso che la discrezionalità del legislatore è, per definizione libera e, pertanto, insindacabile a condizione che la scelta normativa operata non sia manifestamente irragionevole, ovvero, che la norma sia adeguata e congruente rispetto alla finalità perseguita dal legislatore medesimo.

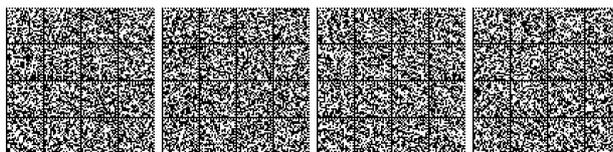
Nel caso di specie tale condizione non sembra sussistere.

14. — Non può condividersi la tesi – pure da taluni prospettata – secondo cui il divieto di licenziamento si accompagnerebbe indissolubilmente al costo del lavoro a carico della collettività mediante la cassa integrazione guadagni straordinaria, non applicabile ai dirigenti. Questo asserito binomio «divieto di licenziamento / costo del lavoro a carico della collettività» è smentito dal legislatore, che, con l'art. 46 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, ha vietato e/o «bloccato» temporaneamente il licenziamento collettivo che può riguardare anche i dirigenti. In tal caso è dunque da riconoscere l'operatività del c.d. blocco senza possibilità di ricorrere alla cassa integrazione guadagni straordinaria, sicché il costo del dirigente o dei dirigenti – altrimenti licenziabili – finisce per restare a carico del datore di lavoro.

In corrispondenza con questo «sacrificio» imposto ai datori di lavoro il legislatore ha riconosciuto una pluralità di misure economiche (introduzione di una fattispecie tipizzata di cassa integrazione guadagni: articoli 19 e 22-*quinquies* del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27); sospensione temporanea di oneri fiscali e previdenziali: decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27); contributi a fondo perduto: decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176) e successivi «decreti ristori»; credito d'imposta su locazione di immobili ad uso non abitativo: art. 28 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 «decreto rilancio» convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77) che presuppongono tutte – sul piano logico e giuridico – la portata generalizzata del c.d. blocco dei licenziamenti collettivi e individuali per ragioni oggettive, a prescindere dalla categoria legale di inquadramento dei dipendenti altrimenti licenziabili.

Ne consegue che a fronte di questo bilanciamento si presenta del tutto eclettica la scelta del legislatore di escludere dal divieto i licenziamenti individuali per ragioni oggettive del dirigente.

L'irragionevolezza di questa scelta si manifesta in modo ancora più evidente, laddove si consideri che il «sacrificio» a carico dei datori di lavoro si presenta certamente più gravoso in presenza di un possibile licenziamento collettivo, sia perché questo coinvolgerebbe per definizione più dipendenti, sia perché gli oneri datoriali in tal caso sarebbero soltanto di tipo procedurale. Ne consegue che, nei confronti del datore di lavoro, il sacrificio «più grave» (ossia il c.d. blocco del licenziamento collettivo, che altrimenti può coinvolgere anche dirigenti) viene disposto ed invece viene escluso quello «meno grave» (ossia il c.d. blocco del licenziamento individuale per ragioni oggettive del singolo dirigente). Questa scelta è irragionevole, perché «nel più sta il meno»: se nel bilanciamento dei contrap-



posti interessi il legislatore ha ritenuto di poter sacrificare (per un tempo determinato) la facoltà di recesso collettivo del datore di lavoro anche nei confronti dei dirigenti, a maggior ragione avrebbe potuto (e quindi dovuto) sacrificare quella di recesso individuale. In definitiva, se – nell’ottica del bilanciamento – il complesso delle misure di sostegno economico alle imprese è stato ritenuto dal legislatore idoneo a «compensare» il sacrificio rappresentato dal blocco dei licenziamenti collettivi, anche dei dirigenti, a maggior ragione quelle stesse misure di sostegno sono da considerare ampiamente (e ancor di più) idonee a compensare il minor sacrificio del blocco dei licenziamenti individuali per ragioni oggettive dei dirigenti.

L’omessa previsione di questo sacrificio «minore», da un lato, e l’impossibilità di interpretare la norma in discorso (art. 46 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27) in modo da ricomprendere nel blocco anche il licenziamento individuale del singolo dirigente intimato per ragioni oggettive, impongono a questa Corte di sollevare rispetto a detta norma la questione di legittimità costituzionale per contrasto con l’art. 3 della Costituzione: in nessun modo l’omessa previsione denunziata si presta ad essere giustificata sul piano costituzionale, né – come s’è detto è risolvibile mediante il canone dell’interpretazione costituzionalmente orientata o adeguatrice, ostandovi il tenore letterale. Dunque, non resta che prendere atto della irragionevolezza della scelta legislativa di bloccare, rispetto ai dirigenti, i soli licenziamenti collettivi e non anche quelli individuali dovuti a ragioni oggettive.

15. — Alla luce delle considerazioni svolte e del principio metodologico ribadito dalla Corte costituzionale n. 42/2017 (secondo cui “... A fronte di adeguata motivazione circa l’impedimento ad un’interpretazione costituzionalmente compatibile, dovuto specificamente al «tenore letterale della disposizione», questa Corte ha già avuto modo di affermare che «la possibilità di un’ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice *a quo* non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell’esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità» (sentenza n. 221 del 2015 ... sentenze nn. 95 e 45 del 2016, n. 262 del 2015; nonché, nel medesimo senso, sentenza n. 204 del 2016) ...”), la questione della illegittimità costituzionale dell’art. 46 nella parte in cui non prevede il divieto di licenziamento del dirigente per ragioni oggettive, oltre ad essere rilevante ai fini della decisione dei primi due motivi del ricorso per cassazione proposto dalla datrice di lavoro del dirigente (tutti incentrati sull’inapplicabilità del blocco dei licenziamenti a quelli individuali di dirigenti intimati per ragioni oggettive), si presenta non manifestamente infondata in relazione all’art. 3 della Costituzione, parametro che da lungo tempo la giurisprudenza della Corte costituzionale ritiene coinvolto ogni qual volta la norma di legge si presenti irragionevole, ossia non adeguata o congruente rispetto alla finalità perseguita dal legislatore.

P. Q. M.

La Corte, visto l’art. 23 della legge n. 83/1957:

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 46 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27) per contrasto con l’art. 3 della Costituzione;*

b) *dispone l’immediata trasmissione di tutti gli atti di causa alla Corte costituzionale;*

c) *sospende il giudizio in corso;*

d) *dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della sezione lavoro, in data 14 maggio 2024.

Il Presidente: ANTONIO MANNA



N. 152

Ordinanza del 2 maggio 2024 del Tribunale di Grosseto nel procedimento penale a carico di R. L.

Processo penale – Sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato – Omessa previsione che la sentenza contenga l'avviso della facoltà dell'imputato di accedere ai programmi di giustizia riparativa.

– Codice di procedura penale, art. 420-*quater*, comma 4.

TRIBUNALE DI GROSSETO

UFFICIO DEL GIUDICE DELL'UDIENZA PRELIMINARE

Ordinanza di rimessione di questioni di legittimità costituzionale (Artt. 134 Cost., 23 e segg. legge n. 87 del 1953.

Il Giudice dell'udienza preliminare Sergio Compagnucci;

nel procedimento penale iscritto ai numeri di cui in epigrafe nei confronti di: L... R..., nato a ...il... e residente in..., iscritto A.I.R.E.;

libero non comparso;

difeso d'ufficio dall'avv. Riccardo Guerra del Foro di Grosseto;

Imputato

Capo 1) in ordine al delitto p. e p. dagli articoli 223, comma 1, e 216, comma 1, n. 2, del R.D. n. 267/1942 perché, quale amministratore unico (dal..., data di costituzione, fino alla data del fallimento) della..., dichiarata fallita con sentenza del Tribunale di Grosseto depositata in data 21 gennaio 2019, sottraeva, distruggeva o falsificava in tutto o in parte, con lo scopo di procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto o di recare pregiudizio ai creditori, i libri o le altre scritture contabili e comunque li teneva in guisa da non rendere possibile la ricostruzione del patrimonio o del movimento degli affari, in particolare, omettendo (parzialmente per il e totalmente per gli anni successivi) di istituire e comunque di consegnare alla curatela fallimentare i libri e i registri contabili, comprese le fatture attive e passive, rendendo impossibile un'analisi approfondita dei fatti gestionali dell'azienda e la ricostruzione del patrimonio aziendale e del giro d'affari;

con l'aggravante, ex art. 219 comma 2, n. 2 R.D. 267/42, di avere commesso più fatti tra quelli previsti nell'art. 216 e 223 l. fall;

in... , in data;

Capo 2) in ordine al delitto p. e p. dagli articoli 223, comma 2 n. 2, del R.D. n. 267/1942 perché, quale amministratore unico (dal ... , data di costituzione, fino alla data del fallimento) della , dichiarata fallita con sentenza del Tribunale di Grosseto depositata in data 21 gennaio 2019, cagionava per effetto di operazioni dolose il fallimento della società; operazioni dolose costituite dal sistematico, continuativo e ripetuto inadempimento (negli anni dal ..., data di costituzione, in *poi*) dei debiti erariali, contributivi e previdenziali per un totale di euro... : secondo quanto riportato nel seguente prospetto:

Anno di imposta					
Ente impositore	Carico	Riscosso	Sgravio	Sospeso	Residuo debito netto
2015					
Agenzia delle Entrate					
2016					



Agenzia delle Entrate					
I.N.P.S.					
2017					
Camera di commercio					
I.N.A.I.L.					
I.N.P.S.					
2018					
Camera di commercio					
Totale complessivo					

con l'aggravante, ex art. 219 comma 2, n. 2 R.D. 267/42, di avere commesso più fatti tra quelli previsti nell'art. 216 e 223 l. fall;

in... , in data ...;

capo 3) in ordine al delitto p. e p. dagli artt. 224 e 217, co. 1 n. 4) del R.D. n. 267/1942 perché quale amministratore unico (dal... , data di costituzione, fino alla data del fallimento) della..., dichiarata fallita con sentenza del Tribunale di Grosseto depositata in data 21 gennaio 2019, aggravava il dissesto della Società, astenendosi pur dopo che (già nel dicembre... ;) erano emerse perdite superiori ad un terzo del capitale sociale, dal procedere ad adeguate ed effettive operazioni di ricapitalizzazione ex artt. 2482-bis e 2482-ter c.c. e alla sua liquidazione e richiesta di fallimento in proprio; in... , in data... ,.

in cui è Persona offesa: Fallimento della... in persona del Curatore fallimentare dott., domiciliato a... in via ...;

All'udienza preliminare del 22 aprile 2024, ha emesso mediante lettura del dispositivo la seguente Ordinanza.

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 420-*quater*, quarto comma, c.p.p., in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione nei termini che seguono.

1. Sulla rilevanza della questione.

All'esito delle indagini, il Pm ha formulato richiesta di rinvio a giudizio nei confronti dell'imputato L... R... , chiamato a rispondere delle accuse di cui al precedente capo di imputazione. L'avviso di fissazione dell'udienza preliminare, individuata per la data del 4 dicembre 2023, è stato ritualmente notificato al difensore dell'imputato e alla persona offesa Curatela del Fallimento..., mentre la notifica nei confronti dell'imputato ha avuto esito negativo, stante la irreperibilità dello stesso presso la sua residenza all'estero. Per tale motivo, all'udienza suddetta, è stata disposta la notifica personale all'imputato tramite polizia giudiziaria dell'avviso ex art. 419 c.p.p., della richiesta di rinvio a giudizio e del verbale d'udienza, ai sensi dell'art. 420-bis, comma 5, c.p.p.

All'odierna udienza, fissata per verificare l'esito della notifica tramite polizia giudiziaria, è stato accertato che le ricerche dell'imputato hanno avuto esito negativo, come si ricava dal verbale di vane ricerche redatto dalla Guardia di Finanza di Grosseto in data 8 gennaio 2024. Il difensore d'ufficio dell'imputato ha riferito in udienza di non aver mai avuto contatti con il suo assistito e dunque di non sapere se l'imputato fosse a conoscenza o meno della pendenza del processo.

Pertanto, in base agli atti contenuti nel fascicolo non è possibile ritenere provato che l'imputato sia a conoscenza della pendenza del processo e che la sua mancata comparizione all'udienza sia dovuta a una scelta volontaria e consapevole; non è neppure ravvisabile alcuna delle ipotesi di cui all'art. 420-ter c.p.p. né vi sono elementi per ritenere che egli si sia sottratto volontariamente alla conoscenza del processo: sicché ricorrono i presupposti per l'emissione della sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza del processo da parte dell'imputato. Di qui la rilevanza della presente questione, giacché il suo accoglimento comporterebbe l'integrazione del contenuto della sentenza da emettere in questa sede.

2. Sulla non manifesta infondatezza della questione.

2.1. La sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo è stata introdotta dall'art. 23, comma 1, lett. e), decreto legislativo n. 150 del 2022 (c.d. riforma Cartabia), e tale disciplina è applicabile nel nostro caso, atteso che l'udienza preliminare si è celebrata in data successiva all'entrata in vigore della riforma normativa. Si tratta di una sentenza dai tratti peculiari, che non ha precedenti nel nostro sistema processuale, tanto che nella stessa relazione illustrativa della legge delega 134/2021 è stata definita «del tutto sui generis». Nello specifico, tale sentenza difetta di natura decisoria, non contenendo alcun accertamento nel merito; la stessa, oltre alla funzione di impedire la prosecuzione del processo quando non vi è prova che l'imputato ne abbia avuto conoscenza, è finalizzata

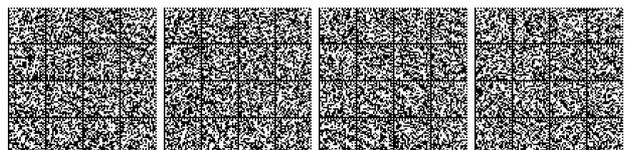


a disporre la prosecuzione delle ricerche dell'imputato sino al termine di prescrizione dei reati a lui contestati nonché a consentire la ripresa del processo nel caso in cui l'imputato sia rintracciato, attraverso la *vocatio in iudicium* di cui all'art. 420-*quater*, comma 4, c.p.p. Va per questo condivisa la conclusione cui è giunta la Cassazione in una recente pronuncia, secondo cui la sentenza *de qua*, contenendo anche la *vocatio in iudicium* della persona ricercata, è del tutto «assimilabile a un atto di impulso processuale, insuscettibile di passare in giudicato» (Cass. Pen., sent. n. 50426 del 2023). Dunque, quando le ricerche dell'imputato hanno un esito favorevole, tale sentenza assolve alla funzione propria dell'avviso di fissazione dell'udienza preliminare di cui all'art. 419 c.p.p., contenendo per espressa previsione normativa l'indicazione del giudice davanti a cui comparire, la data dell'udienza (individuata tramite un criterio predeterminato fondato sulla variabile dell'epoca della notifica), l'indicazione del luogo dell'udienza nonché l'avviso che, in caso di mancata comparizione e di non ricorrenza di alcuna delle ipotesi *ex art. 420-ter*, il processo proseguirà in assenza dell'imputato che sarà rappresentato in udienza dal difensore. Si tratta, a ben vedere, di una *vocatio in iudicium* perfettamente assimilabile a quella propria dell'avviso *ex art. 419 c.p.p.* Né, d'altra parte, è d'ostacolo a tale accostamento il fatto che l'udienza preliminare di prosecuzione sia individuata nella sentenza *de qua* senza la indicazione di una data fissa, bensì attraverso un criterio oggettivo agganciato al momento in cui si perfeziona la notifica (se nel primo semestre, l'udienza si terrà nel primo giorno non festivo del successivo mese di ottobre; se nel secondo semestre, nel primo giorno non festivo del successivo mese di marzo). La ragione del criterio scelto è evidente: il legislatore non ha rimesso a un successivo decreto del giudice dell'udienza preliminare la fissazione dell'udienza per la ripresa del processo per scongiurare che, nelle more, l'imputato potesse risultare nuovamente irreperibile vanificando in questo modo il risultato conseguito con le precedenti ricerche. Ma è proprio questa scelta di fissare già nella sentenza il criterio di individuazione della data dell'udienza preliminare per la ripresa del processo la riprova che tale sentenza assolve alla stessa funzione di *vocatio in iudicium* dell'avviso *ex art. 419 c.p.p.* Ne viene l'ammissibilità della comparazione tra le norme di cui agli artt. 419 e 420-*quater* c.p.p., al fine di valutare la legittimità costituzionale del diverso trattamento normativa a seconda che l'imputato riceva sin da subito la notifica dell'avviso di fissazione dell'udienza preliminare oppure attraverso la notifica della sentenza *ex art. 420-quater*, all'esito delle sue ricerche. Soltanto nel primo caso, infatti, l'imputato riceve anche l'avviso sulla possibilità di accedere ai programmi di giustizia riparativa, ai sensi dell'art. 419, comma 3-*bis*, c.p.p., mentre analogo avviso non è contemplato nell'art. 420-*quater* che disciplina il contenuto della sentenza in questione. Né è previsto che tale avviso sia dato dalla polizia giudiziaria al momento della notifica della sentenza di non doversi procedere, in quanto l'art. 420-*sexies* c.p.p. prevede soltanto che la polizia giudiziaria, nel notificare all'imputato la sentenza, si limiti ad avvisarlo in ordine ad informazioni contenute nel provvedimento notificato, vale a dire la data dell'udienza (individuata con il criterio suddetto), il luogo di comparizione e il giudice davanti al quale dovrà comparire, non essendo invece previsto che debba anche avvisarlo della possibilità di accedere ai programmi di giustizia riparativa.

Alla luce di tali considerazioni, si deve dunque concludere che, sulla base della disciplina attualmente vigente, mentre l'imputato è avvisato della possibilità di accedere ai programmi di giustizia riparativa nel caso in cui la notifica dell'avviso *ex art. 419 c.p.p.* vada a buon fine, analogo avviso non gli è dovuto nella ipotesi in cui, a seguito della sua iniziale irreperibilità, la citazione davanti al giudice dell'udienza preliminare avvenga attraverso la notifica *ex art. 420-quater*, dato che né quest'ultimo articolo, che stabilisce il contenuto della sentenza, né l'art. 420-*sexies*, che disciplina le attività della polizia giudiziaria all'atto della notifica, prevedono che sia dato avviso all'imputato della possibilità di accedere ai programmi di giustizia riparativa. Si tratta a questo punto di verificare se il diverso trattamento riservato alle due evenienze processuali sia lesivo o meno del principio di uguaglianza *ex art. 3 Costituzione*.

Si impongono anzi tutto alcune considerazioni generali sul nuovo istituto della messa alla prova, introdotto dal decreto legislativo n. 150 del 2022, e disciplinato in particolare agli artt. 42-67.

L'art. 42 decreto legislativo n. 150/2022 definisce come «giustizia riparativa» ogni programma che consente alla vittima, alla persona indicata come autore dell'offesa, e ad altri soggetti della comunità di partecipare liberamente, in modo consensuale, attivo e volontario, alla risoluzione delle questioni derivanti dal reato, con l'aiuto di un terzo imparziale, adeguatamente formato, denominato mediatore. Com'è stato osservato, della «giustizia riparativa» si può dare una definizione «solo per esclusione: essa non è un rito speciale, ma al più un procedimento incidentale, parallelo alla giustizia contenziosa; non è una causa di estinzione del reato, se non limitatamente all'ipotesi della remissione tacita di querela ai sensi del (nuovo) art. 152 cod. pen.; non è una causa di non punibilità o di non procedibilità e non è un'alternativa al processo e alla pena, né è un'alternativa alla giustizia penale, non sostituendosi ad essa; [...] essa si affianca a quella contenziosa e (che) procede in parallelo ad essa (salvo divenirne complementare e convergere nell'ipotesi della remissione tacita e dell'eventuale sospensione del procedimento nel caso di reati perseguibile a querela ai sensi dell'art. 129-*bis*, comma 4, cod. proc. pen.); è un sistema che ha connotazioni e regole proprie, che può incidere sul trattamento sanzionatorio» (così la Relazione dell'Ufficio del Massimario della Cassazione, dedicata alla novella in oggetto).



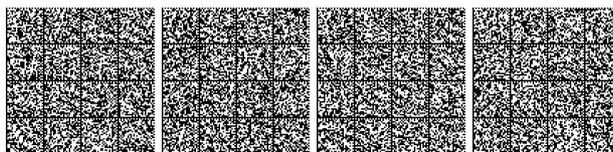
La suprema Corte ha avuto modo di recente di occuparsi dell'istituto di nuovo conio, provvedendo a delinearne, con una dettagliata motivazione, i profili di carattere generale e in particolare il rapporto, definito di complementarità integrativa, tra la giustizia riparativa e quella punitiva «secondo un modello -per così dire - autonomistico, in base al quale la giustizia riparativa e quella punitiva procedono separatamente su binari paralleli destinati a non incontrarsi, pur se la giustizia riparativa trova il suo naturale habitat proprio nel procedimento penale: qui sono promossi tendenzialmente i percorsi riparativi e qui ricadono i suoi effetti positivi, ove ve ne siano» (Cass. pen., sent. n. 6595 del 2024). In tale pronuncia, la Cassazione ha escluso il carattere giurisdizionale del procedimento riparativo, in quanto al suo interno «operano regole di norma non mutuabili da quelle del processo penale, ed anzi, incompatibili con quelle del processo penale: volontarietà, equa considerazione degli interessi tra autore e vittima, consensualità, riservatezza, segretezza» (sent. cit.). Si potrebbe dunque concludere, sulle prime, che l'omesso avviso all'imputato della facoltà di accedere non espleta alcun rilievo nel parallelo procedimento penale. In effetti, sembrerebbe in linea con tale conclusione un'altra pronuncia della Cassazione, la sentenza n. 25367 del 2023. Nello specifico, la sesta Sezione penale, chiamata a pronunciarsi su un caso in cui la difesa eccepiva tra l'altro l'omesso avviso della facoltà di accedere ai programmi di giustizia riparativa, ha respinto il ricorso osservando che la disciplina codicistica non prevede alcuna nullità speciale per il caso di omissione dell'avviso *ex art. 419, comma 3-bis*, avendo questo solo una finalità informativa che si inserisce, peraltro, «in una fase in cui l'imputato beneficia dell'assistenza difensiva, con la conseguenza che dispone già del necessario presidio tecnico finalizzato alla migliore valutazione delle molteplici alternative processuali previste dal codice, ivi compresa quella di richiedere l'accesso al programma di giustizia riparativa» (sent. citata da ultimo). Le motivazioni addotte dalla suprema Corte a sostegno della propria conclusione non sono però condivisibili. Quanto alla considerazione sulla funzione meramente «informativa» dell'avviso *ex art. 419, comma 3-bis*, ne risulta scoperto il carattere tautologico, dal momento che la funzione di un avviso è sempre e soltanto quella di informare. Anche gli avvisi riguardanti le facoltà di accedere ai riti alternativi assolvono a una funzione meramente informativa, ma non ciò non esclude che siano comunque dovuti, a pena di nullità, in quanto necessari a garantire l'effettivo esercizio del diritto di difesa. Non ha dunque senso parlare di funzione meramente informativa dell'avviso *ex art. 419, comma 3-bis*, quasi che esistessero avvisi idonei ad assolvere a una funzione ulteriore rispetto a quella informativa. Perciò non può essere questo argomento a giustificare la conclusione cui è giunta la suprema Corte nella sentenza suddetta. Ma non è condivisibile neppure l'altro argomento indicato dalla suprema Corte, secondo cui l'omissione dell'avviso in questione non sarebbe idoneo a pregiudicare il diritto di difesa dell'imputato, in quanto interviene in un momento in cui lo stesso può comunque beneficiare dell'assistenza tecnica da parte del suo difensore.

In prima battuta, non si può fare a meno di osservare che, se si condividesse tale ragionamento, si finirebbe gioco-forza per affermare l'assoluta inutilità di svariate disposizioni contenute nel codice di rito che stabiliscono l'obbligo di avvisare personalmente l'imputato, unitamente all'avviso al suo difensore. Basti citare, a titolo di esempio, gli obblighi di avviso in merito alla facoltà di accedere ai riti alternativi, che sono obbligatori tanto nei confronti dell'imputato che del suo difensore.

Benvero, la considerazione della suprema Corte si pone in palese contrasto con i principi e le puntualizzazioni ribaditi più volte dalla Corte costituzionale in merito all'effettivo contenuto del diritto di difesa, che non si sostanzia soltanto nel diritto a un'adeguata difesa tecnica, bensì anche a quello di essere posti nella condizione per autodifendersi. La Corte ha costantemente affermato che «la peculiare natura del processo penale e degli interessi in esso coinvolti richiede la possibilità della diretta e personale partecipazione dell'imputato, onde l'autodifesa, che ha riguardo a quel complesso di attività mediante le quali l'imputato è posto in grado di influire sullo sviluppo dialettico del processo, costituisce diritto primario dell'imputato, immanente a tutto l'*iter* processuale, dalla fase istruttoria a quella di giudizio» (Corte costituzionale, sentenza n. 341 del 1999, che ha richiamato in motivazione le sentenze n. 99 del 1975, n. 205 del 1971, n. 186 del 1973).

Autodifesa e difesa-tecnica costituiscono, in altri termini, un sintagma indefettibile, che trova il suo riferimento esplicito nell'art. 24 della Costituzione. Ne viene che non può essere condivisa la conclusione a cui è giunta la sesta sezione penale della Cassazione nella sentenza indicata, in quanto tradisce apertamente il principio enucleato dalla Corte costituzionale sul punto. Il citato orientamento della suprema Corte, inoltre, si pone in palese contrasto con la finalità della riforma del 2022 e con la disciplina da essa introdotta.

L'art. 47, decreto legislativo n. 150/2022 - rubricato «Diritto all'informazione» -stabilisce l'obbligatorietà del citato avviso nelle varie fasi del procedimento. A tal riguardo, si legge nella relazione illustrativa: «La disposizione mira a consolidare il nesso fra informazione e libera esplicazione del consenso alla partecipazione, con proiezioni sulla «natura del percorso e sui possibili esiti e implicazioni, ivi incluso l'impatto che eventualmente il percorso di giustizia riparativa avrà su futuri procedimenti penali» (§ 16 della Raccomandazione 2018/8), ponendosi l'obiettivo di assicurare l'incontro con la vittima del reato.» Da ciò si deduce l'estrema importanza attribuita dal legislatore alla funzione informativa a cui sono deputati gli avvisi *de quibus*: funzione, questa, essenziale affinché il nuovo istituto



della giustizia riparativa possa avere effettiva attuazione (in linea con questa conclusione si pone anche la previsione dell'obbligo dell'avviso *de quo* anche in caso di emissione del decreto di giudizio immediato, introdotta dall'art. 2, comma 1, lettera r, del decreto legislativo 9 marzo 2024, n. 31, c.d. correttivo legge Cartabia). È dunque evidente come la conclusione cui è giunta la suprema Corte, nella sentenza sopra citata, si ponga scopertamente in contrasto con le intenzioni del legislatore.

È dunque senz'altro da preferire l'altro indirizzo giurisprudenziale, espresso dalla Quarta sezione penale della Cassazione, che, chiamata pronunciarsi su un ricorso in cui era stato eccepito l'omesso avviso, nel decreto *ex art. 447 c.p.p.*, della facoltà di accedere alla giustizia riparativa, ha osservato che l'inosservanza di tale disposizione determina un *vulnus* ai danni della parte interessata ad accedere a tali statuti riparativi, di talché la sua inosservanza deve essere ricondotta a una ipotesi di nullità di ordine generale ai sensi dell'art. 178, lett. c), c.p.p., in quanto idonea a incidere sulla completezza dell'assistenza, intesa quale completa informazione sulle facoltà difensive a tutela dell'imputato (Cass. pen, sez. IV, sent. n. 32360 del 2023). Tale conclusione è da preferire in quanto il procedimento riparativo - benché autonomo, di natura non giurisdizionale e facoltativo - può nondimeno produrre effetti sostanziali in sede penale, quali, solo a titolo di esempio, il riconoscimento dell'attenuante di cui all'art. 62, comma 1, n. 6, c.p., la valutazione dell'esito positivo dello stesso ai fini della commisurazione della pena *ex art. 133 c.p.* nonché quale presupposto applicativo della sospensione condizionale breve o speciale *ex art. 163, comma 4, c.p.* Nei reati procedibili a querela, inoltre, lo stesso può costituire un valido strumento per addivenire alla remissione tacita della stessa. Dunque, dal momento che la partecipazione al programma di giustizia riparativa è idonea a produrre significativi effetti sostanziali nel procedimento penale, l'avviso sulla possibilità di accedervi costituisce un'informazione utile a garantire all'imputato di disporre «del tempo e delle condizioni necessari per preparare la sua difesa» (art. 111 Costituzione). Alla luce di tali considerazioni e tornando alla questione di partenza, si ritiene che il diverso trattamento normativo riservato dalle disposizioni di cui agli artt. 419, comma 3-bis, e 420-quater, comma 4, c.p.p., in merito all'avviso in questione, configuri una ingiustificata disparità di trattamento di situazioni sostanzialmente identiche. In effetti, non vi sono differenze sostanziali tra la posizione dell'imputato che, dopo l'iniziale irreperibilità, venga trovato durante le ricerche ad opera della polizia giudiziaria e quella dell'imputato nei cui confronti vada ab origine a buon fine la notifica dell'avviso *ex art. 419 c.p.p.* Né, d'altra parte, si può sostenere che la diversità di trattamento trovi giustificazione nel diverso atteggiamento dell'imputato nelle due situazioni messe a confronto. L'attuale disciplina codicistica prevede che, nel caso in cui vi siano elementi per ritenere che l'imputato si sia sottratto volontariamente alla conoscenza del processo, si deve procedere in sua assenza (art. 420-bis, comma 3), dal che si ricava, con ragionamento contrario, che la notifica della sentenza *ex art. 420-quater* è possibile solo nei casi in cui non vi siano elementi per ritenere che l'imputato si sia sottratto volontariamente al processo: ne viene che non può essere il contegno dell'irreperibile a giustificare il diverso trattamento normativa in esame. Di qui l'irragionevolezza del diverso trattamento normativa, in violazione dell'art. 3 Costituzione, in quanto idoneo a pregiudicare l'imputato inizialmente irreperibile, il quale, a differenza dell'imputato che riceve l'avviso *ex art. 419, comma 3-bis*, non è posto subito nelle condizioni di valutare se accedere o meno al programma di giustizia riparativa, con conseguente pregiudizio del suo diritto di pianificare con anticipo la propria strategia processuale. Peraltro, nel caso di ripresa del processo a seguito della notifica della sentenza *ex art. 420-quater* può passare un significativo lasso di tempo tra la notifica e la celebrazione dell'udienza (fino a dieci mesi, quando la notifica si perfeziona nei primi giorni del semestre), sicché l'omissione dell'avviso determina in questi casi un obiettivo pregiudizio. Valga a tal proposito questo esempio. Si ipotizzi che, a seguito delle ricerche, la notifica della sentenza *ex art. 420-quater* avvenga il primo gennaio e che l'udienza preliminare debba pertanto celebrarsi il primo giorno non festivo di ottobre; continuando nell'esempio, se l'imputato fosse intenzionato a chiedere l'applicazione della pena concordata, lo stesso, se avvisato della possibilità di accedere ai programmi di giustizia riparativa, potrebbe attivarsi sin da subito in tal senso, così da poter formulare in udienza una richiesta di applicazione della pena che tenga conto anche dell'attenuante di cui all'art. 62, comma primo, n. 6 c.p. o comunque ai fini della valutazione della congruità della pena *ex art. 133 c.p.* L'omissione di tale avviso, di conseguenza, è di per sé idonea a discriminare la posizione dell'imputato che riceve la *vocatio in iudicium* tramite la notifica della sentenza *ex art. 420-quater* rispetto a quella dell'imputato che la riceve mediante notifica dell'avviso *ex art. 419 c.p.p.* Si ritiene pertanto che vi siano le condizioni per ritenere la violazione del principio di uguaglianza *ex art. 3* della Costituzione.

2.2. Le precedenti considerazioni consentono inoltre di ritenere che il diverso trattamento normativa configuri anche una violazione del diritto di difesa *ex art. 24* Costituzione, in quanto idoneo a incidere negativamente sul diritto dell'imputato all'autodifesa, valendo, a tal riguardo, le considerazioni ribadite più volte dalla Corte costituzionale sul diritto dell'imputato ad essere «posto in grado di influire sullo sviluppo dialettico del processo», quale suo diritto primario, «immanente a tutto l'iter processuale, dalla fase istruttoria a quella di giudizio» (Corte costituzionale, sentenza n. 341 del 1999, cit.).



3. Non ammissibilità di una interpretazione adeguatrice.

Infine, si evidenzia come non sia possibile risolvere la questione con una interpretazione adeguatrice, in quanto l'inserimento nella sentenza dell'avviso *de quo* si tradurrebbe in un'indebita integrazione della norma di cui all'art. 420-*quater*, in contrasto con il suo tenore letterale.

P. Q. M.

Il Giudice dell'udienza preliminare, visti gli artt. 134 Costituzione, 23 e seguenti legge n. 87 del 1953:

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 420-*quater*, comma 4, c.p.p., in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che la sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato contenga l'avviso della facoltà di questi di accedere ai programmi di giustizia riparativa;*

sospende il giudizio in corso e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

ordina che la presente ordinanza, a cura della Cancelleria, sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere.

Grosseto, 22 aprile 2024.

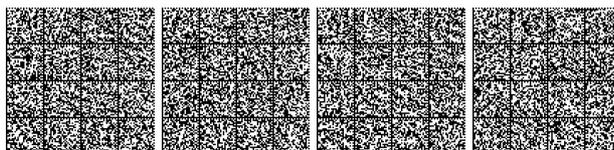
Il Giudice: COMPAGNUCCI

24C00178

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-035) Roma, 2024 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 2,00

