

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 2

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 8 gennaio 2025

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

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

N. 1. Sentenza 26 novembre 2024 - 3 gennaio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Assegnazione di alloggi residenziali pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Requisiti di accesso alle graduatorie - Requisiti per accedere al contributo integrativo del canone di locazione - Richiesta di residenza in Italia per almeno dieci anni di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo - Irragionevolezza e violazione del principio comunitario di parità di trattamento - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 7 novembre 2005, n. 15, artt. 3, comma 2-*bis* e 5, comma 2-*bis*, introdotti dall'art. 38, commi 2 e 6, della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo e quinto comma; direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, art. 11, paragrafo 1, lettere d) ed f).

Pag. 1

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 237. Ordinanza del Tribunale di Napoli del 16 ottobre 2024

Prescrizione e decadenza – Cause di sospensione della prescrizione per rapporti tra le parti - Sospensione della prescrizione tra le associazioni non riconosciute ed i loro amministratori, finché sono in carica, per le azioni di responsabilità nei loro confronti - Omessa previsione.

- Codice civile, art. 2941, numero 7).

Pag. 7

N. 240. Ordinanza del Tribunale di Livorno del 2 dicembre 2024

Lavoro – Licenziamento individuale – Disciplina del contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti – Tutela del lavoratore nei casi di licenziamento ingiustificato intimato da un datore di lavoro che non raggiunga i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, commi ottavo e nono, della legge n. 300 del 1970 – Previsione che l'ammontare delle indennità e dell'importo, previsti dall'art. 3, comma 1, dall'art. 4, comma 1, e dall'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, è dimezzato e non può in ogni caso superare il limite delle sei mensilità.

- Legge (*recte*: Decreto legislativo) 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), art. 9, comma 1.

Pag. 14

N. 241. Ordinanza della Corte d'appello di Roma del 23 settembre 2024

Proprietà - Usi civici - Commissario regionale per gli usi civici – Previsione che gli consente di iniziare d'ufficio i procedimenti giudiziari che egli stesso dovrà decidere.

- Legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), art. 29, secondo comma.

Pag. 27





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 1

Sentenza 26 novembre 2024 - 3 gennaio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Assegnazione di alloggi residenziali pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Requisiti di accesso alle graduatorie - Requisiti per accedere al contributo integrativo del canone di locazione - Richiesta di residenza in Italia per almeno dieci anni di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo - Irragionevolezza e violazione del principio comunitario di parità di trattamento - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 7 novembre 2005, n. 15, artt. 3, comma 2-bis e 5, comma 2-bis, introdotti dall'art. 38, commi 2 e 6, della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo e quinto comma; direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, art. 11, paragrafo 1, lettere d) ed f).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

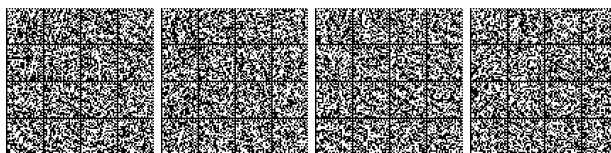
Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2-bis e 3, comma 2-bis, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 novembre 2005, n. 15, recante «Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21 (Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa)», come introdotti, rispettivamente, dai commi 6 e 2 dell'art. 38 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5 (Assesamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021), promosso dalla Corte di cassazione, prima sezione civile, nel procedimento instaurato dalla Provincia autonoma di Trento contro D.B. T. e l'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps, con ordinanza del 5 aprile 2024, iscritta al n. 105 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2024.



Visti gli atti di costituzione di D.B. T. e dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps, nonché della Provincia autonoma di Trento;
udito nell'udienza pubblica del 26 novembre 2024 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;
uditi gli avvocati Alberto Guariso e Giovanni Guarini per D.B. T. e ASGI e Sabrina Azzolini per la Provincia autonoma di Trento;
deliberato nella camera di consiglio del 26 novembre 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 5 aprile 2024, iscritta al numero 105 del registro ordinanze 2024, la Corte di cassazione, prima sezione civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo e quinto comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2-bis, e 3, comma 2-bis, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 novembre 2005, n. 15, recante «Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21 (Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa)», come introdotti, rispettivamente, dai commi 6 e 2 dell'art. 38 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021).

Il rimettente censura il requisito della residenza decennale sul territorio italiano, previsto quale condizione tanto per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica quanto per l'erogazione del contributo integrativo del canone di locazione.

1.1.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* espone di dover decidere sul ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento contro la sentenza d'appello, che ha accolto la domanda di un titolare di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, previa disapplicazione della normativa provinciale, in quanto confliggente con il principio di parità di trattamento, sancito dall'art. 11, paragrafo 1, lettere d) e f), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

La Corte rimettente assume che, nel caso di specie, la disapplicazione non sia praticabile e che solo la declaratoria di illegittimità costituzionale garantisca «un effetto demolitivo erga omnes» della normativa provinciale.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* argomenta che le disposizioni censurate contrasterebbero con l'art. 3 Cost., in quanto avrebbero previsto, per l'accesso all'alloggio e per l'erogazione del contributo integrativo del canone di locazione, condizioni irragionevoli, svincolate dalla valutazione dello stato di bisogno.

1.3.- Il requisito della residenza decennale, inoltre, discriminerebbe gli stranieri e confliggerebbe, pertanto, con l'art. 117, primo e quinto comma, Cost., in relazione all'art. 11, paragrafo 1, lettere d) e f), della direttiva 2003/109/CE, che salvaguarda la parità di trattamento dei soggiornanti di lungo periodo rispetto ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano, nei settori delle prestazioni sociali e dell'accesso all'alloggio.

2.- Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento, che ha chiesto di dichiarare non fondate le questioni sollevate dalla Corte di cassazione.

Le disposizioni censurate, adottate nell'esercizio della potestà legislativa primaria della Provincia, si prefiggerebbero di coordinare l'accesso all'edilizia residenziale pubblica con la disciplina statale del reddito di cittadinanza, contraddistinto, per una sua componente, da una funzione simile a quella del contributo integrativo del canone di locazione.

La disciplina provinciale, lungi dal discriminare gli stranieri, attribuirebbe un rilievo non irragionevole, in un contesto di risorse limitate, al radicamento sul territorio, che la stessa direttiva 2003/109/CE mostra di valorizzare.

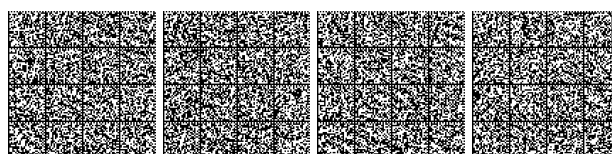
3.- Si sono costituiti in giudizio anche D.B. T. e l'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps, chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale.

Il requisito della residenza decennale, peraltro riferito al territorio della Nazione, sarebbe irragionevole, in quanto del tutto avulso dalla valutazione dello stato di bisogno.

Né tale requisito sarebbe giustificato dalle esigenze di coordinamento con la diversa disciplina, ora abrogata, del reddito di cittadinanza.

4.- In prossimità dell'udienza, D.B. T. e ASGI hanno depositato una memoria illustrativa, richiamando le pronunce più recenti di questa Corte in materia di edilizia residenziale pubblica e sviluppando i rilievi sull'irragionevolezza intrinseca del criterio censurato, anche alla luce della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sul reddito di cittadinanza (grande sezione, sentenza 29 luglio 2024, nelle cause riunite C-112/22 e C-223/22, CU).

5.- All'udienza pubblica, le parti hanno illustrato gli argomenti esposti negli scritti difensivi e hanno ribadito le conclusioni già rassegnate.



Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (r.o. n. 105 del 2024), la Corte di cassazione, prima sezione civile, dubita della legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2-bis, e 3, comma 2-bis, della legge prov. Trento n. 15 del 2005, introdotti, rispettivamente, dai commi 6 e 2 dell'art. 38 della legge prov. Trento n. 5 del 2019.

Le disposizioni sono censurate in riferimento agli artt. 3 e 117, primo e quinto comma, Cost., nella parte in cui richiedono, per l'assegnazione dell'alloggio a canone sostenibile e per il contributo integrativo del canone di locazione, la residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo.

1.1.- Il giudice *a quo* denuncia, anzitutto, il contrasto con l'art. 3 Cost.

Il requisito della residenza decennale, introdotto dalla legge prov. Trento n. 5 del 2019 mediante il richiamo alla disciplina del reddito di cittadinanza (art. 2, comma 1, lettera a, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante «Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni», convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26), sarebbe, in linea generale, gravoso e irragionevole, in quanto dissonante con «la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica» e privo di ogni correlazione con lo stato di bisogno.

1.2.- Inoltre, le disposizioni censurate violerebbero l'art. 117, primo e quinto comma, Cost.

Esse, pur contemplando il medesimo regime per cittadini e stranieri, determinerebbero «una “discriminazione indiretta”» a danno dei secondi, costretti a spostarsi di frequente, e sarebbero lesive della parità di trattamento, che l'art. 11, paragrafo 1, lettere d) e f), della direttiva 2003/109/CE garantisce tra soggiornanti di lungo periodo e cittadini dello Stato membro in cui essi soggiornano, nei settori delle prestazioni sociali, dell'assistenza sociale e della protezione sociale e, rispettivamente, dell'accesso all'alloggio.

2.- Le censure del rimettente si appuntano sul presupposto della residenza protratta per un decennio nel territorio italiano, che il legislatore provinciale ha modellato sulla disciplina del reddito di cittadinanza, e si imperniano sull'argomento che tale requisito impedisca l'accoglimento delle domande, in base a una normativa che impone la residenza prolungata in termini inequivocabili, senza prestarsi a un'interpretazione adeguatrice.

Nessun ostacolo si frappona, sotto tale profilo, all'esame nel merito.

3.- Né tale esame è precluso dal fatto che l'art. 11, paragrafo 1, lettere d) e f), della direttiva 2003/109/CE possa essere dotato di efficacia diretta, come hanno ritenuto i giudici d'appello nella sentenza impugnata.

3.1.- Questa Corte ha affermato che «[i]l giudice, ove ravvisi l'incompatibilità del diritto nazionale con il diritto dell'Unione dotato di efficacia diretta (Corte di giustizia dell'Unione europea, terza sezione, sentenza 1º luglio 2010, in causa C-194/08, Gassmayr), può non applicare la normativa interna, all'occorrenza previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (art. 267 TFUE), ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, primo comma, e dell'art. 11 Cost.» (sentenza n. 181 del 2024, punto 6.1. del Considerato in diritto).

Questa Corte non potrà esimersi dal rispondere, con gli strumenti che le sono propri e che comprendono una vasta gamma di tecniche decisorie, alle censure che investono la violazione di una norma europea (contenuta nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nei trattati o anche di diritto derivato, come nel caso di specie), che presenti un nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale, così da assicurare il “tono costituzionale” della questione sollevata (sentenza n. 181 del 2024, punto 6.3. del Considerato in diritto).

In un sistema improntato a un concorso di rimedi, destinato ad assicurare la piena effettività del diritto dell'Unione e, per definizione, ad escludere ogni preclusione, il sindacato accentrato di costituzionalità non si pone in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo, ma con esso coopera nella costruzione di tutele sempre più integrate (sentenza n. 15 del 2024, punto 7.3.3. del Considerato in diritto).

Sarà il giudice a individuare il rimedio più appropriato, ponderando le peculiarità della vicenda sottoposta al suo esame. L'interlocuzione «con questa Corte, chiamata a rendere una pronuncia erga omnes, si dimostra particolarmente proficua, qualora l'interpretazione della normativa vigente non sia scevra di incertezze o la pubblica amministrazione continui ad applicare la disciplina controversa o le questioni interpretative siano foriere di un impatto sistemico, destinato a dispiegare i suoi effetti ben oltre il caso concreto, oppure qualora occorra effettuare un bilanciamento tra principi di carattere costituzionale» (sentenza n. 181 del 2024, punto 6.5. del Considerato in diritto).

3.2.- Il rimettente, nel sollevare le questioni di legittimità costituzionale, ha vagliato le specificità della vicenda controversa, che si innesta su un giudizio antidiscriminatorio e concerne un atto, il decreto del Presidente della Provincia autonoma di Trento, adottato in esecuzione della normativa censurata.



Come già questa Corte ha precisato in una fattispecie non dissimile (sentenza n. 15 del 2024), una pronuncia destinata a produrre effetti erga omnes rimuove in radice la discriminazione, in quanto incide sulla stessa disciplina di legge che l'ha determinata.

3.3.- Innegabile, inoltre, è il “tono costituzionale” delle questioni sollevate.

Al principio di eguaglianza, che ha valore fondante nel disegno costituzionale, si raccorda la parità di trattamento tra soggiornanti di lungo periodo e cittadini nazionali, sancita dall'art. 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/109/CE per «le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale» (lettera *d*) e per «l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio» (lettera *f*).

3.4.- L'interlocuzione con questa Corte si dimostra poi particolarmente proficua, in ragione delle divergenze sull'efficacia diretta della normativa europea, che sono emerse nei diversi gradi di giudizio (sentenza n. 181 del 2024, punto 6.5. del Considerato in diritto).

3.5.- Infine, una pronuncia di incostituzionalità, nel caducare un requisito che ha valenza generale, consente di porre rimedio alle incongruenze di una disciplina che per tutti, cittadini e stranieri, prescrive il requisito della residenza decennale. Si scongiura così il rischio delle “discriminazioni a rovescio”, che una disapplicazione, circoscritta ai soggiornanti di lungo periodo tutelati dalla direttiva 2003/109/CE, non mancherebbe di generare a danno degli altri beneficiari delle provvidenze.

4.- Le questioni sono fondate, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 11, paragrafo 1, lettere *d*) e *f*), della direttiva 2003/109/CE.

5.- Il diritto all'abitazione si configura come tratto saliente della «socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» (sentenza n. 217 del 1988, punto 4.2. del Considerato in diritto) e come «un diritto fondamentale di natura sociale» (sentenza n. 209 del 2009, punto 2.3. del Considerato in diritto; nello stesso senso, *ex multis*, anche sentenza n. 67 del 2024, punto 6 del Considerato in diritto), indissolubilmente connesso con la dignità della persona.

Il rango primario del diritto in esame, speculare agli inderogabili doveri di solidarietà sociale, impone una tutela effettiva, che si estrinseca, tra l'altro, nell'assegnazione degli alloggi alle famiglie meno abbienti e nei sussidi per il canone di locazione.

Le prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica si configurano come un «servizio pubblico» (sentenza n. 417 del 1994, punto 6 del Considerato in diritto), finalizzato a «impedire che taluno resti privo di abitazione» (sentenza n. 404 del 1988, punto 4 del Considerato in diritto). L'offerta di un alloggio «a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi» (sentenza n. 176 del 2000, punto 4 del Considerato in diritto) assicura agli stessi un'esistenza dignitosa (sentenza n. 168 del 2014, punto 2 del Considerato in diritto) ed è funzionale alla piena realizzazione della persona umana e all'effettivo esercizio degli altri diritti costituzionali.

Tali considerazioni si attagliano anche al contributo integrativo del canone di locazione, corrisposto a coloro che, pur ammessi nella graduatoria, non si collocano in posizione utile per ottenere l'assegnazione di un alloggio.

Anche questo sussidio sovviene al bisogno abitativo e partecipa delle medesime caratteristiche e delle medesime finalità dell'edilizia residenziale pubblica.

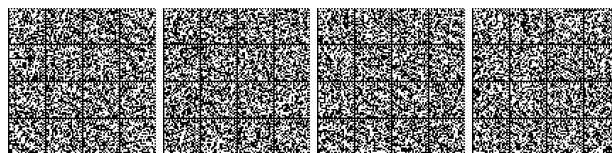
6.- I criteri selettivi individuati dal legislatore devono essere sorretti da una causa normativa adeguata, correlata alle caratteristiche e alle finalità delle provvidenze in esame.

Questa Corte è chiamata a vagliare la sussistenza e l'adeguatezza di tale correlazione al metro dell'art. 3 Cost., in un sindacato che prende le mosse dalla *ratio* della disciplina, per poi verificare la coerenza del criterio selettivo con la *ratio* di volta in volta enucleata (di recente, in una prospettiva più generale, sentenza n. 42 del 2024, punto 5.1. del Considerato in diritto).

7.- Quanto al requisito della residenza protratta, questa Corte è costante nell'affermare che esso può costituire un presupposto distorsivo.

Allorché assurge a una portata generale e dirimente, la residenza di lunga durata smarrisce ogni legame con le situazioni di bisogno o di disagio riferibili alla persona in quanto tale (fra le molte, sentenze n. 7 del 2021, punto 3.3. del Considerato in diritto, e n. 107 del 2018, punto 3.1. del Considerato in diritto) e rischia di precludere l'accesso alle prestazioni pubbliche alle persone che abbiano esercitato la libertà di circolazione o abbiano dovuto mutare residenza (sentenza n. 145 del 2023, punto 5 del Considerato in diritto).

8.- Per le scelte legislative che condizionano alla residenza protratta l'erogazione di prestazioni e servizi destinati a soddisfare bisogni vitali, come quello abitativo, si impone, pertanto, «uno stretto scrutinio di costituzionalità» (sentenza n. 9 del 2021, punto 4.2.2. del Considerato in diritto).



9.- Il requisito delineato dalla legge, censurato nella sua valenza generale, non supera tale scrutinio, sotto molteplici profili.

9.1.- Innanzitutto, la limitazione oggi sottoposta al vaglio di questa Corte non rinviene alcuna giustificazione persuasiva nell'esigenza di coordinamento con la disciplina del reddito di cittadinanza. Tale prestazione persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale e differisce dalle misure assistenziali dirette a soddisfare un bisogno primario della persona (sentenze n. 54 del 2024 e n. 19 del 2022).

La diversità che intercorre tra le due provvidenze non giustifica la scelta del legislatore provinciale di trasporre all'una i criteri valevoli per l'altra e di armonizzare le discipline mediante un'equiparazione indebita delle condizioni di accesso.

9.2.- Inoltre, la residenza pregressa, riferita all'intero territorio nazionale, neppure rispecchia un significativo radicamento nel territorio dell'ente deputato al riconoscimento della prestazione e non corrobora alcuna «prognosi di stanzialità» (sentenza n. 44 del 2020, punto 3.1. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 67 del 2024, punto 7.1.3.1. del Considerato in diritto).

9.3.- Né la ragionevolezza del requisito è avvalorata dalla sua applicabilità indistinta a cittadini e stranieri.

9.4.- La disciplina restrittiva non solo non è suffragata da una valida ragione giustificatrice, ma si rivela manifestamente irragionevole, in quanto disconosce ogni rilievo allo stato di bisogno e assurge a parametro esclusivo e dirimente, nella rigidità della preclusione che racchiude (sentenza n. 77 del 2023, punto 3.1. del Considerato in diritto), determinando «una ingiustificata diversità di trattamento tra persone che si trovano nelle medesime condizioni di fragilità» (sentenza n. 147 del 2024, punto 3.2. del Considerato in diritto).

Si nega così «in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica» (sentenza n. 44 del 2020, punto 3.1. del Considerato in diritto) e, nell'aggiungere un ulteriore e irragionevole ostacolo al disagio economico e sociale, si tradisce il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana (sentenza n. 67 del 2024, punto 9 del Considerato in diritto).

9.5.- L'intrinseca irragionevolezza del presupposto tipizzato dalla legge provinciale censurata si coglie anche da una diversa angolazione.

I criteri limitativi muovono dalla premessa, contraddetta dalla realtà empirica, che il bisogno abitativo sia più pressante solo perché più lunga è la permanenza sul territorio nazionale e si attenui e meriti minor tutela a fronte di una presenza discontinua.

Così congegnato, il criterio selettivo pregiudica proprio chi sia costretto a trasferirsi di frequente, per le precarie condizioni di vita, e perciò si trovi in uno stato di più grave disagio (sentenza n. 147 del 2024, punto 3.2. del Considerato in diritto).

9.6.- È fondata, a tale riguardo, anche la censura che prospetta una discriminazione indiretta a scapito dei soggiornanti di lungo periodo, i quali, pur potendo vantare la permanenza quinquennale, necessaria per conseguire il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, più difficilmente cumulano i dieci anni di residenza richiesti dalla disposizione censurata.

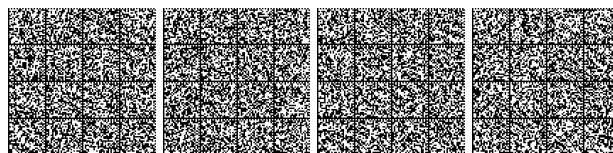
Su questa platea di beneficiari, alla quale appartiene anche la parte del giudizio principale, più accentuata, dunque, è l'incidenza lesiva del requisito della residenza protratta.

Ne discende la violazione della parità di trattamento che l'art. 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/109/CE prescrive, con pienezza ed effettività di garanzie, con riguardo alle provvidenze dei sussidi per il canone, riconducibili alle previsioni della lettera d), e dell'accesso all'alloggio (lettera f).

10.- Il requisito della residenza prolungata sul territorio nazionale, in ultima analisi, si dimostra irragionevole e sproporzionato per tutti coloro, cittadini o stranieri, cui si applica.

11.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2-bis, e 3, comma 2-bis, della legge prov. Trento n. 15 del 2005, come introdotti, rispettivamente, dai commi 6 e 2 dell'art. 38 della legge prov. Trento n. 5 del 2019, nella parte in cui richiedono, per l'assegnazione dell'alloggio a canone sostenibile e per il contributo integrativo del canone di locazione, la residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo.

12.- Restano assorbite le censure incentrate sulla violazione dell'art. 117, quinto comma, Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2-bis, e 3, comma 2-bis, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 novembre 2005, n. 15, recante «Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21 (Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa)», come introdotti, rispettivamente, dai commi 6 e 2 dell'art. 38 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021), nella parte in cui richiedono, per l'assegnazione dell'alloggio a canone sostenibile e per il contributo integrativo del canone di locazione, la residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 novembre 2024.

F.to:

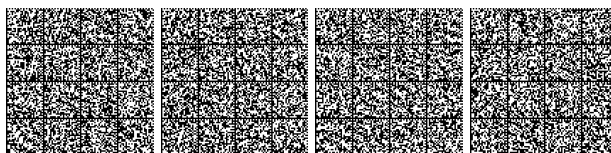
Giovanni AMOROSO, *Presidente*Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 3 gennaio 2025

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_250001



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 237

*Ordinanza del 16 ottobre 2024 del Tribunale di Napoli nel procedimento civile promosso da I.A.L. C. srl
impresa sociale in liquidazione coatta amministrativa contro M.M. A.*

Prescrizione e decadenza – Cause di sospensione della prescrizione per rapporti tra le parti - Sospensione della prescrizione tra le associazioni non riconosciute ed i loro amministratori, finché sono in carica, per le azioni di responsabilità nei loro confronti - Omessa previsione.

– Codice civile, art. 2941, numero 7).

IL TRIBUNALE DI NAPOLI

SEZIONE SPECIALIZZATA IN MATERIA D'IMPRESA

Nella seguente composizione:

dr. Leonardo Pica, Presidente;

dr.ssa Ornella Minucci, Giudice;

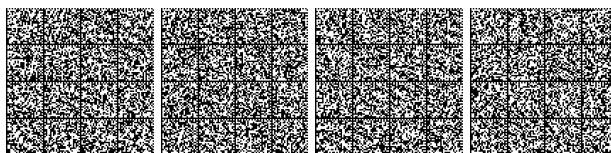
dr. Paolo Andrea Vassallo, Giudice relatore;

riunito in Camera di consiglio, ha emesso la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale di questione di legittimità costituzionale, nella causa civile di primo grado iscritta al n. 30401 del R.G.A.C.C. dell'anno 2019, trattenuta in decisione nell'udienza del 19 marzo 2024, e vertente tra I... S.r.l. - impresa sociale in liquidazione coatta amministrativa (P.I. ...), in persona del commissario liquidatore, dott.ssa Ines Fiola, rappresentata e difesa, in virtù di procura rilasciata su foglio separato ed allegata telematicamente all'atto di citazione ex art. 83, comma 3 del codice di procedura civile, dall'avv. Nicola Rascio (RSC NCL 67M09 F839N) con studio in Napoli - alla via Monteoliveto n. 37. - attore;

e A. M. M. (...) nato a ... (...) il ..., rappresentato e difeso dall'avv. Gaia Campus (CMPGAI70D64F205T) con studio in Roma alla via Oslavia, n. 30, giusta procura rilasciata su foglio separato ed allegata telematicamente alla comparsa di costituzione di nuovo difensore ai sensi dell'art. 83, comma 3 del codice di procedura civile - convenuto;

PREMESSO IN FATTO

1.1. Con atto di citazione notificato in data 23 ottobre 2019 lo I... S.r.l. in liquidazione coatta amministrativa ha convenuto in giudizio M. M. A. al fine di sentir dichiarare la responsabilità del convenuto nella sua qualità di *ex sub-commissario*, procuratore speciale, amministratore unico dell'associazione non riconosciuta I... nonché dal ... (a seguito della trasformazione in società di capitali) quale amministratore di I... S.r.l., per i danni cagionati alla società attrice ed ai suoi creditori e, conseguentemente, vederlo condannare a risarcire i danni per indebite attribuzioni di denaro in suo favore per euro 765.926,92 ed a soggetti a lui legati per euro 649.421,41 e così per complessivi euro 1.415.348,00, oltre ad un danno pari ad euro 9.534,94 pari alla dedotta differenza tra il valore delle immobilizzazioni materiali riportate in bilancio al 31 dicembre 2014 per euro 11.934,94 ed il valore di vendita dei beni rinvenuti in sede di inventario di euro



2.400,00 iva inclusa. Con l'aggiunta degli accessori (rivalutazione e interessi *ex art.* 1284, 4° co., del codice civile) alle condizioni e nella misura di legge. Quanto alla somma di euro 765.926 chiedeva in ogni caso condannarsi il convenuto alla restituzione dei predetti importi incassati *ex art.* 2033 del codice civile.

1.2. A sostegno della iniziativa giudiziaria la procedura esponeva che lo I... aveva la veste di associazione non riconosciuta I... ed in data ... (iscrizione nella Sezione ordinaria della C.C.I.A.A. di Napoli in data ...) si era trasformata in società di capitali e, successivamente, era stata posta in liquidazione con assemblea dei soci del ... ed infine, con decreto del Ministeriale in data ..., posta in liquidazione coatta amministrativa. Deduceva inoltre che l'ultimo bilancio approvato risultava essere quello relativo all'esercizio 2013; che il passivo accertato ammontava ad euro 865.686,23 (di cui euro 661.571,09 in privilegio ed euro 204.115,14 in chirografo) mentre l'attivo realizzato ammontava a soli euro 27.691,45. Di conseguenza, nella migliore delle ipotesi (laddove non vi siano ulteriori incrementi del passivo) lo sbilancio era pari quantomeno a euro 834.994,78.

1.3. Parte attrice deduceva dunque che dagli accertamenti compiuti dal liquidatore e di poi dal commissario liquidatore, nonché dal perito, dott. ... erano emerse distrazioni di ingenti somme di denaro in favore del dott. M. M. A. nonché di soggetti a lui legati. In particolare, dal libro giornale dello I..., relativo al periodo dal ... al ..., erano state rilevate attribuzioni di somme di denaro in favore del dott. A. per un importo complessivo non inferiore ad euro 765.926,92. Non avendo il dott. A. consegnato agli organi della liquidazione (tra gli altri) il libro delle assemblee dei soci ed i relativi verbali, la procedura evidenziava che non era possibile verificare se le ingenti somme che A. aveva percepito a titolo di asseriti «stipendi» fossero state o meno oggetto di una preventiva deliberazione assembleare di determinazione del compenso dell'amministratore ed anzi rilevava che trattavasi di importi che, oltre ad essere spropositati rispetto all'incarico ricoperto, variavano in modo anomalo e del tutto ingiustificato. Inoltre, mancava qualsivoglia documentazione da cui risultasse lo svolgimento di prestazioni di lavoro e tantomeno in cosa sarebbero consistite dette prestazioni. Aggiungeva che proprio negli anni in cui lo I... chiudeva gli esercizi 2004, 2007 e 2009 con perdite anche cospicue (con patrimonio netto, quantomeno dal 2003 e fino al 2009 costantemente su valori negativi anche rilevanti) A. aveva incassato quali asseriti stipendi di oltre 100.000 euro annui, anche di importo maggiore rispetto a quelli corrisposti negli anni successivi alla trasformazione dell'ente in società di capitali. Sosteneva che le ingenti somme di denaro dello I... incassate dal dott. A., per il complessivo importo non inferiore a euro 765.926,92, fossero sottrazioni (ovvero atti a titolo gratuito), con conseguente responsabilità dell'amministratore che ne aveva beneficiato. Sussisteva altresì in capo al dott. A. l'obbligo di restituire *ex art.* 2033 codice civile le somme indebitamente incassate ovvero, trattandosi di atti a titolo gratuito, la nullità per difetto di forma scritta e mancanza dei testimoni, con la medesima conseguenza. In ogni caso parte attrice sosteneva che gli importi sproporzionati erogati a titolo di compenso dell'A. costituivano pagamenti preferenziali.

1.4. Parte attrice riteneva poi sussistere una responsabilità del convenuto per essere stati effettuati pagamenti per complessivi euro 649.421,41 in favore di altri soggetti legati da rapporti personali con l'A. ed in particolare la signora ..., il dott. commercialista ..., la signora ... e la ..., asserendo trattarsi di «distrazioni ovvero attribuzioni di denaro indebite» per le quali non sussisterebbe «reale giustificazione causale».

1.5. Ulteriore addebito veniva sollevato sulla scorta del documento contabile denominato «bilancio generale» relativo all'esercizio 2014 che riportava al 31/12/2014, immobilizzazioni materiali per un valore residuo pari (al netto del fondo ammortamenti) ad euro 11.934,94 mentre in data ..., in sede di inventario, venivano rivenuti dal commissario liquidatore beni (due librerie munite di ante; tre scrivanie con sedie; tre computer ed una fotocopiatrice) successivamente, in data ..., venduti alla ... per un importo complessivo di euro 2.400,00 (Iva inclusa) con conseguente ulteriore responsabilità per euro 9.534,94.

1.6. In data 23 settembre 2020 si costituiva tempestivamente M. M. A. contestando integralmente tutto quanto *ex adverso* domandato, dedotto, richiesto e prodotto, deducendo l'inammissibilità dell'azione, la prescrizione di ogni e qualsivoglia credito vantato dall'attore e domandando, in ogni caso, il rigetto della domanda attorea in quanto infondata sia nell'*an* che nel *quantum*.

1.7. Sul tema specifico della prescrizione parte convenuta eccepiva che, stante la notifica dell'atto di citazione intervenuta in data 23 ottobre 2019, quanto all'azione *ex art.* 18 codice civile in tema di associazioni non riconosciute (che rinvia alle norme sul mandato, articoli 1703 e ss.) per il periodo anteriore al ... (data della trasformazione dello I... in S.r.l.), sarebbe maturata la prescrizione decennale in materia di mandato per la responsabilità nei confronti dell'associazione, e sarebbe maturata la prescrizione quinquennale in materia di atto illecito per la responsabilità nei confronti dei creditori, sicchè sarebbero da considerarsi prescritti tutti i pretesi crediti discendenti da operazioni compiute dall'A. prima del 23 ottobre 2009.



1.8. In relazione a tale eccezione la difesa della liquidazione coatta amministrativa dello I... S.r.l. replicava che, per un verso, la prescrizione doveva decorrere dalla trasformazione in S.r.l. avvenuta in data ... e, per altro verso, invocava la sospensione della prescrizione prevista dall'art. 2941, n. 7, codice civile con riguardo alle persone giuridiche che, qualora non ritenuta applicabile (pur dopo l'intervento di Corte costituzionale 24 luglio 1998, n. 322) in via interpretativa anche alle associazioni avrebbe comportato un «difetto di legittimità costituzionale della disposizione in parola».

1.9. Con ordinanza del 16 aprile 2021 il Giudice istruttore ammetteva consulenza tecnica d'ufficio.

1.10. Depositato l'elaborato peritale, all'udienza del 19 marzo 2024, le parti precisavano le conclusioni e la causa veniva rimessa al Collegio per la decisione, cola concessione dei termini *ex art.* 190 del codice di procedura civile.

OSSERVATO IN DIRITTO

2. Sulla rilevanza della questione.

2.1. Va preliminarmente dato conto di alcuni profili del presente giudizio principale logicamente e giuridicamente pregiudiziali rispetto alla applicabilità della norma da censurare al fine di adeguatamente motivare, anche solo in termini di mera plausibilità, in ordine alle ragioni che permetterebbero di rigettare le dette eccezioni preliminari (*cf.* Corte costituzionale, 13 luglio 2017, n. 188).

2.2. L'azione promossa dal commissario liquidatore, si atteggia: *a)* quale azione *ex art.* 18 codice civile in tema di associazioni riconosciute - norma ritenuta applicabile alle associazioni non riconosciute dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (*cf.* Cassazione civile sez. I, 12 gennaio 2023, n. 664; Cassazione civile sez. I, 23 gennaio 2007, n. 1476) che rinvia alle norme sul mandato, articoli 1703 e ss., per il periodo anteriore al ... (data della trasformazione dello I... in S.r.l.); *b)* quale azione *ex art.* 206 l. fall. che cumula in sé l'azione di responsabilità da parte della società e l'azione di responsabilità da parte dei creditori, per il periodo dal ... al ... (data della messa in liquidazione della S.r.l.).

2.3. Parte convenuta, per i comportamenti illeciti addebitati in data anteriore al ..., sostiene che il commissario liquidatore sarebbe privo della legittimazione a proporre l'azione che spettava ai creditori sociali, trattandosi di soggetti terzi e non essendovi alcuna norma in materia di associazioni non riconosciute che autorizzi la proposizione di un'azione di tal fatta da parte di un soggetto diverso dai creditori ed in sostituzione di questi ultimi. Per le condotte addebitate in data successiva al ... e sino al ... eccepisce che l'azione di responsabilità da parte dei creditori di S.r.l. sarebbe inammissibile «*ratione temporis*», in quanto trattasi di fatti avvenuti tutti anteriormente alla riforma del 2019, allorché nell'art. 2476 del codice civile non era stato inserito il comma 6 che contempla l'azione di responsabilità da parte dei creditori. In ogni caso, sia per l'azione di responsabilità proponibile da parte della società che per quella proponibile da parte dei creditori, non sussisterebbe la legittimazione attiva da parte del commissario liquidatore *ex art.* 206 l. fall., che non richiama la disciplina delle società a responsabilità limitata.

2.4. Orbene, quanto al periodo antecedente alla trasformazione dell'associazione in società a responsabilità limitata va osservato che l'art. 18 codice civile dispone che «Gli amministratori sono responsabili verso l'ente secondo le norme del mandato»; quindi sancisce la responsabilità degli amministratori delle associazioni nei confronti dell'ente, che è titolare della relativa azione; azione che, a seguito del fallimento dell'ente, è esperibile dal commissario liquidatore. Tale postulato non viene neanche messo in dubbio dal convenuto che si limita ad eccepire il difetto di legittimazione sollo con riferimento all'azione che spetta ai creditori sociali.

2.5. Quanto alla responsabilità degli amministratori delle associazioni nei confronti dei creditori non sussiste una norma che la preveda specificamente; ciò non toglie che il comportamento degli amministratori, ricorrendone i presupposti, possa essere fonte di responsabilità extracontrattuale ai sensi dell'art. 2043 del codice civile, per violazione del generale principio del *neminem laedere*, con conseguente legittimazione del commissario liquidatore, tenuto conto della legittimazione unitaria dei quest'ultimo per tutte le azioni esercitabili nei confronti degli amministratori (*cf.* Cassazione civile sez. un., 23 gennaio 2017, n. 1641).

2.6. In relazione alle condotte addebitate al convenuto quale amministratore della società a responsabilità limitata, va osservato che la procedura ha azionato la responsabilità verso i creditori sociali, oggi prevista dall'art. 2476 comma 6 novellato dal codice della crisi di impresa che mutua la disposizione di cui all'art. 2394 codice civile pacificamente ritenuto applicabile alle S.r.l. anche prima dell'intervento legislativo del 2019 (*cf.* Cassazione civile sez. I, 20 gennaio 2019, n. 23452).



2.7. Quanto alla legittimazione del commissario liquidatore la procedura attrice, a mezzo del commissario liquidatore ha agito *ex art.* 206 L.F. - cumulando lo scopo e i presupposti delle azioni di responsabilità previste negli articoli 2393 e 2394 codice civile - a tutela del fine unitario della reintegrazione del patrimonio della società sottoposta a procedura concorsuale aperta con decreto del ... del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi dell'art. 15 del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155.

2.8. In base all'art. 206, comma 1. L.F., «l'azione di responsabilità contro gli amministratori e i componenti degli organi di controllo dell'impresa in liquidazione, a norma degli articoli 2393 e 2394 del codice civile, è esercitata dal commissario liquidatore, previa autorizzazione dell'autorità che vigila sulla liquidazione». Disposizione di uguale tenore è dettata dall'art. 2394-*bis* codice civile secondo cui in caso di fallimento, liquidazione coatta amministrativa e amministrazione straordinaria le azioni di responsabilità previste dagli articoli 2393 e 2394 codice civile spettano al curatore del fallimento, al commissario liquidatore e al commissario straordinario. Alla luce delle sopra citate disposizioni, dunque, dal momento in cui l'impresa viene sottoposta a liquidazione coatta amministrativa ai sensi degli articoli 194 e ss. L.F., i soci e i creditori sociali perdono la legittimazione a promuovere le suddette azioni, spettando detta legittimazione unicamente al commissario liquidatore (*cf.* Cassazione, Sez. 1, 12 giugno 2007, n. 13765), analogamente a quanto avviene nell'ipotesi di dichiarazione di fallimento, a seguito della quale la legittimazione ad esperire, o proseguire (se già proposte), le azioni di responsabilità, va esclusivamente attribuita al curatore fallimentare (*cf.* Cassazione, Sez. 1, 31 maggio 2016, n. 11264 e Cassazione, Sez. 1, 2 luglio 2007, n. 14961).

2.9. Si tratta, pertanto, di eccezioni preliminari sollevate nel giudizio *a quo*, inidonee di per sé ed in assenza di ragioni che rendano evidente la mancanza di rilevanza, a precludere alla Corte costituzionale l'esame del merito (*cf.*, ad esempio, Corte costituzionale, sentenze n. 79 del 1996; n. 195 del 1999; n. 47 del 2003 e n. 188 del 2017).

2.10. Ciò posto, la questione di costituzionalità sollevata nel presente giudizio è certamente rilevante ai fini della decisione, in quanto la liquidazione coatta amministrativa, nell'esercitare l'azione di responsabilità *ex art.* 18 del codice civile, imputa al convenuto A. atti distrattivi del patrimonio dello I... attuati mediante indebite attribuzioni di somme di denaro in favore di se stesso o di soggetti a lui legati, nel periodo dal ... al ...

2.11. Pertanto, poiché la prescrizione applicabile al caso di specie è quella ordinaria decennale (siccome la prescrizione quinquennale di cui all'art. 2949 del codice civile non è suscettibile di applicazione analogica perché questa disposizione introduce un regime derogatorio in presenza di uno specifico presupposto - iscrizione della società nel registro delle imprese - inesistente per un'associazione non riconosciuta) per gli atti distrattivi compiuti dal convenuto nel periodo in cui lo I... era ancora un'associazione non riconosciuta, la cui trasformazione è avvenuta nell'anno ..., solo l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2941 n. 7 del codice civile potrebbe consentire il riconoscimento del maggior credito in relazione al periodo precedente al ... in considerazione della natura tassativa, generalmente riconosciuta, delle cause di sospensione ivi previste (*cf.* Cassazione ordinanza n. 176 del 5 novembre 1996 nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - 1ª Serie speciale «Corte costituzionale» - n. 16 del 16 aprile 1997).

2.12. La decorrenza della prescrizione dall'atto di trasformazione della associazione non riconosciuta in S.r.l. invocata dalla procedura attrice, oltre a non essere argomentata dalla difesa, non trova sostegno in alcun principio, tenuto conto della circostanza che la trasformazione non determina l'estinzione di un ente e la successione ad esso di un nuovo soggetto ma solo una modificazione della forma e dell'organizzazione dello stesso soggetto giuridico che mantiene la sua identità e dunque non può incidere sulla decorrenza del termine prescrizione.

2.13. La decorrenza della prescrizione dell'azione di responsabilità *ex art.* 18 codice civile nei confronti del convenuto, in assenza della non prevista causa di sospensione *ex art.* 2941 n. 7 del codice civile, deve invero ricondursi alla natura istantanea delle singole condotte illecite imputate all'amministratore, perpetrate mediante i vari atti dispositivi del fondo associativo privi di giustificazione ed annotati nelle scritture della società (come nella fattispecie in cui la stessa parte attrice fa riferimento alle attribuzioni contenute nel libro giornale dello I..., relativo al periodo dal ... al ...). Il fatto illecito istantaneo costituito dalla distrazione di somme del patrimonio associativo mediante pagamenti per debiti inesistenti è mero elemento genetico dell'evento dannoso (*cf.*, tra le altre, Cassazione civ. sentenza nn. 5383/1980 e 1346/1991) che dunque, per la associazione, si produce già al momento dei singoli atti dispositivi non dovuti.

2.14. Né potrebbe venir meno la rilevanza della questione per effetto dell'esercizio, in via cumulativa, da parte della liquidazione coatta dell'azione dei creditori, stante la natura extracontrattuale di detta azione ed il differente regime in punto di prescrizione e di onere della prova rispetto all'azione di cui all'art. 18 del codice civile, di natura contrattuale.

2.15. Infatti, con riferimento all'azione dei creditori dell'associazione la liquidazione coatta non può giovare dell'inversione dell'onere probatorio di cui al generale disposto dell'art. 1218 del codice civile, propria della distinta azione *ex art.* 18 del codice civile (che richiama le norme sul mandato) con la conseguenza che essa deve provare l'inosservanza da parte dell'amministratore degli obblighi inerenti la conservazione del patrimonio associativo, che tali



inadempimenti sono dovuti a dolo o colpa dell'amministratore e che hanno provocato l'insufficienza del patrimonio sociale al soddisfacimento dei crediti sociali (*cf.* Cass n. 13765/2007 con riferimento alle società che, in motivazione ha ritenuto che le «... domande proposte dall'organo della procedura ai sensi dell'art. 2393 o dell'art. 2394 ... pur se ... accomunate dalla comune legittimazione, continuano ad avere presupposti diversi (il danno prodotto alla società da ogni illecito doloso o colposo degli amministratori per violazione di doveri imposti dalla legge e dall'atto costitutivo, nell'un caso, l'insufficienza patrimoniale cagionata dall'inosservanza di obblighi di conservazione del patrimonio sociale, nell'altro) e ad essere soggette ad un diverso regime giuridico, ... per quel che riguarda l'onere della prova, ove si tenga fermo che l'azione di responsabilità dei creditori sociali non ha carattere surrogatorio, bensì diretto ed aquiliano... »).

2.16. Nella fattispecie, tuttavia, parte attrice deduce l'esistenza di attribuzioni di somme di denaro da parte dell'associazione in del dott. A. e di terzi a quest'ultimo legato, limitandosi ad allegare, che, in assenza di documentazione da cui risulti lo svolgimento di prestazioni di lavoro, le somme dovrebbero ritenersi per ciò solo distratte dal patrimonio. Allegazione che, se può essere idonea a sorreggere, sotto il profilo dell'onere assertivo e probatorio, un'azione di responsabilità di natura contrattuale, non appare sufficiente ai fini dell'accoglimento dell'azione dei creditori, in assenza di dimostrazione positiva della destinazione delle somme per finalità estranee all'attività svolta dalla società fallita.

3. Sulla non manifesta infondatezza della questione.

3.1. Venendo ora al merito della questione di costituzionalità, va, in primo luogo, esclusa l'applicazione diretta della norma dell'art. 2941, n. 7, codice civile alle associazioni non riconosciute, posto che la disposizione prevede la sospensione tra «le persone giuridiche e i loro amministratori» e che la personalità giuridica è attribuita dal nostro ordinamento alle sole società di capitali e cooperative nonché alle associazioni riconosciute e fondazioni.

3.2. Va, in secondo luogo, esclusa la possibilità di ricorrere all'analogia per estendere l'applicazione dell'art. 2941, n. 7, alle associazioni non riconosciute per l'assorbente ragione che, come è pacifico (*cf.* Cassazione, 12 giugno 2007, n. 13765, in relazione all'applicabilità della sospensione della prescrizione all'azione di responsabilità contro sindaci e direttori generali, e anche sul punto qui affrontato Corte costituzionale, 24 luglio 1998, n. 322), le norme che prevedono cause di sospensione del decorso del termine di prescrizione hanno carattere eccezionale.

3.3. Va altresì esclusa la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma. Non può invero ritenersi che dopo gli interventi della Corte costituzionale (sentenza n. 322 del 1998 e sentenza n. 262 del 2015), possa applicarsi la sospensione della prescrizione delle azioni di responsabilità a tutti gli enti privi di personalità giuridica. Tale interpretazione estensiva confliggerebbe con la tassatività delle cause di sospensione della prescrizione e travalicherebbe i limiti dei precedenti della Corte delle leggi, che riguarda le sole società in accomandita semplice e le società in nome collettivo.

3.4. Va ulteriormente osservato che, sul tema specifico, sebbene con la relativa ordinanza di rimessione (*cf.* Cassazione, ordinanza 12 febbraio 1997, n. 127) fosse stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 2941, n. 7, in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione, «nella parte in cui non prevede la sospensione della prescrizione tra le società di persone ed i loro amministratori per le azioni di responsabilità contro costoro finché sono in carica», la Corte ha ritenuto di limitare la sua pronuncia alla sola società in accomandita semplice (*cf.* Corte costituzionale sentenza n. 322 del 1998 in motivazione ove la Corte puntualizza che, nonostante l'ordinanza di rimessione abbracciasse tutte le società di persone, la questione di legittimità costituzionale poteva concretamente essere affrontata soltanto con riferimento alla società in accomandita semplice, «in relazione all'oggetto del giudizio *a quo*», che concerneva tale tipo sociale).

3.5. Anche nella sentenza n. 262 del 2015 (in cui è stata rimessa la questione di costituzionalità con riferimento alle s.n.c., dopo che la norma era già stata dichiarata incostituzionale per le s.a.s.) la Corte costituzionale ha ritenuto, ai fini dell'ammissibilità della questione, sufficiente e plausibile l'esclusione della possibilità di un'interpretazione conforme alla Carta fondamentale della norma in questione nel senso estensivo (punto 2.3. del Considerato in diritto).

3.6. Allo stato, dunque, pur considerando le sentenze additive della Corte costituzionale del 1998 e del 2015, alle azioni sociali di responsabilità promosse nei confronti degli amministratori delle associazioni non riconosciute non si applicherebbe la sospensione della prescrizione prevista nell'art. 2941, n. 7, per le persone giuridiche e — a seguito degli interventi del Giudice delle leggi — per le società in accomandita semplice e le società in nome collettivo.

3.7. Venendo al merito della questione, reputa il Collegio che la disparità di disciplina tra le associazioni non riconosciute rispetto alle persone giuridiche - ed in particolare alle associazioni riconosciute - nonché rispetto alle società di persone prive di personalità giuridica (s.a.s. e s.n.c.), non trovi giustificazione alcuna nell'ordinamento, con l'effetto che la norma dell'art. 2941, n. 7, nella parte in cui non include le associazioni non riconosciute nel proprio catalogo, appare costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 3 della Costituzione.



3.8. Le ragioni giustificatrici della sospensione della prescrizione prevista nel n. 7 dell'art. 2941 sono state individuate, secondo l'opinione tradizionale, nella sostanziale coincidenza tra attore e convenuto che si verrebbe a determinare quando la persona giuridica agisse nei confronti dei propri amministratori/rappresentanti. Secondo l'opinione maggiormente seguita (anche dalla Corte costituzionale: *cf.* sentenza n. 322 del 1998, punto 4. del Considerato in diritto, e sentenza n. 262 del 2015, punto 3.2 del Considerato in diritto) la sospensione della prescrizione di cui al n. 7 dell'art. 2941 si spiegherebbe con la considerazione che, finché sono in carica, gli amministratori di enti personificati sarebbero in grado di occultare i loro illeciti, e, comunque, sarebbe difficoltoso per la persona giuridica averne contezza.

3.9. Tale causa di sospensione si correla pertanto al rapporto gestorio che vincola la società all'amministratore e (*cf.* Corte costituzionale sentenza n. 262 del 2015 punto 3.2 del Considerato in diritto) «non risiede, dunque, nel dato formalistico della coincidenza tra attore e convenuto, tipica di un giudizio instaurato dalla società contro l'amministratore. Questa circostanza non chiarisce la specificità della causa di sospensione, che opera a beneficio di una sola parte, la società, e si prefigge di tutelarne la posizione».

3.10. Ebbene la *ratio* della causa di sospensione in esame non è in grado di fornire una giustificazione logica del diverso regime, quanto al decorso del termine di prescrizione per l'esercizio dell'azione sociale di responsabilità nei confronti degli amministratori, tra persone giuridiche ed enti non muniti di personalità giuridica e soprattutto tra società di persone prive di personalità giuridica (quali s.a.s. e s.n.c.) ed associazioni non riconosciute. «La contrapposizione di interessi tra società e amministratori, che ostacola un'azione efficace e tempestiva della società, non ha alcuna attinenza con la personalità giuridica. Le discriminazioni, legate a un dato estrinseco, sono disarmoniche rispetto alla *ratio* che ispira la disciplina della sospensione della prescrizione. A fronte delle difficoltà operative, insite nell'accertamento degli illeciti degli amministratori ancora in carica, la personalità giuridica non configura un elemento qualificante e idoneo a tracciare un discrimine ragionevole tra le diverse società» (*cf.* Corte costituzionale sentenza n. 262 del 2015 punto 3.2 del considerato in diritto).

3.11. Le diversità tra le associazioni non riconosciute rispetto agli altri tipi di enti collettivi per cui è prevista la causa di sospensione della prescrizione non sembrano giustificare una diversa disciplina basata normalmente sulla pratica impossibilità o difficoltà di esercitare il diritto per una condizione particolare del titolare (art. 2942 del codice civile) ovvero per una speciale relazione esistente fra costui ed il soggetto passivo (art. 2941 del codice civile).

3.12. Se una tale relazione è stata ritenuta sussistente fra le persone giuridiche e gli amministratori nonché tra le società di persone e gli amministratori con la previsione dell'art. 2941 n. 7 del codice civile, come ampliata a seguito dei citati interventi del Giudice delle leggi, analoga condizione di difficoltà nei confronti dei loro amministratori dovrebbe riconoscersi per le associazioni non riconosciute nell'esercizio dell'azione di responsabilità promuovibile in virtù dell'autonomia soggettività di cui essa è munita.

3.13. È certo noto che le associazioni non riconosciute, pur se prive di personalità giuridica, costituiscono soggetti di diritto ben distinti dalle persone degli associati, centri di imputazione di situazioni giuridiche dotate di un proprio patrimonio sul quale gli associati - anche ove abbiano contribuito con conferimenti, donazioni o altro alla relativa costituzione - non possono vantare alcun diritto. Il patrimonio delle associazioni non riconosciute è destinato al perseguimento degli scopi (ideali e non lucrativi) fissati nello statuto o nell'atto costitutivo; in detto patrimonio o fondo comune confluiscono non solo i beni e contributi conferiti dagli associati, ma anche i relativi frutti nonché gli eventuali proventi delle attività svolte (proventi che, nelle associazioni culturali e/o ricreative prive di scopi di lucro, non possono essere ripartiti tra gli associati).

3.14. Il vincolo di destinazione del fondo associativo (*cf.* art. 24 del codice civile, ultimo comma, pacificamente applicabile anche alle associazioni non riconosciute: «Gli associati, che abbiano receduto o siano stati esclusi o che comunque abbiano cessato di appartenere all'associazione, non possono ripetere i contributi versati, né hanno alcun diritto sul patrimonio dell'associazione»; art. 31 del codice civile, parimenti applicabile anche alle associazioni non riconosciute: «I beni della persona giuridica, che restano dopo esaurita la liquidazione, sono devoluti in conformità dell'atto costitutivo o dello statuto. Qualora questi non dispongano [...] se trattasi di associazione, si osservano le deliberazioni della assemblea che ha stabilito lo scioglimento [...]») comporta che, analogamente agli amministratori delle società, gli amministratori di una associazione non riconosciuta hanno l'onere di rendere il conto della gestione del fondo in sodalizio secondo la disciplina prevista dall'art. 20 del codice civile, a mente della quale l'amministratore deve convocare l'assemblea dell'associazione non riconosciuta «una volta l'anno per l'approvazione del bilancio», fornendo in quell'occasione agli associati le informazioni all'uopo necessarie e non — salvo diverse previsioni dello statuto o di delibere assembleari in tal senso — un rendiconto particolareggiato delle singole spese sostenute o incontrate nel periodo di riferimento per lo svolgimento del suo incarico, con i relativi giustificativi di spesa, nonché secondo



la disciplina prevista dall'art. 1720 del codice civile, a mente del quale il mandante deve rimborsare al mandatario le anticipazioni, con gli interessi legali dal giorno in cui sono state fatte, e risarcire i danni che il medesimo ha subito a causa dell'incarico (Cassazione civile sez. I, 12 gennaio 2023, n. 664; Cassazione, Sez. U., n. 10680/1994).

3.15. «Dalla diversa conformazione della soggettività non possono scaturire diversità così gravide di conseguenze sulla disciplina delle azioni di responsabilità contro gli amministratori, tema di per sé estraneo alle mutevoli graduazioni della soggettività degli enti. Un criterio distintivo, calibrato sulla personalità giuridica, si palesa irragionevole in un contesto normativo che registra, tra i molteplici tipi sociali, confini sempre più fluidi e ricorrenti occasioni di osmosi» (cfr: Corte costituzionale sentenza n. 262 del 2015 punto 3.2 del Considerato in diritto).

3.16. Anche per le associazioni non riconosciute l'assenza di personalità giuridica non impedisce l'applicazione giurisprudenziale di norme e principi propri di soggetti che ne sono muniti: è stato infatti affermato in giurisprudenza che l'associazione non riconosciuta, ancorché sfornita di personalità giuridica, è considerata dall'ordinamento come centro di imputazione di situazioni giuridiche distinto dagli associati, cui sono analogicamente applicabili, in mancanza di diversa previsione di legge o degli accordi associativi, le norme stabilite in materia di associazioni riconosciute o di società (cfr: Cassazione civile sez. I, 23 gennaio 2007, n. 1476 in riferimento alle norme sulla fusione; cfr: Cassazione civile sez. III, 30 settembre 2019, n. 24214 in tema di *prorogatio* degli amministratori).

3.17. Un'associazione non riconosciuta, composta da associati che non partecipino tutti all'amministrazione, non pertanto è meno bisognosa di tutela di una società di capitali o di persone, in cui l'organizzazione societaria e il sistema di contrappesi e di controlli apprestano una protezione più incisiva contro gli abusi degli amministratori. Anzi non è da escludere che proprio nelle associazioni, ove il vincolo personale è più stretto ed i condizionamenti più agevoli e frequenti, le ragioni che sono alla base della sospensione prevista dal n. 7 dell'art. 2941 codice civile siano ben più forti, specie se si tenga conto della mancanza di organi di controllo, determinando in tal modo delle remore che influiscono sulla libera manifestazione della volontà.

3.18. Al riguardo va ricordato che, nelle società munite di personalità, il socio ha pregnanti poteri di controllo sull'attività gestoria e sui libri sociali nonché sui documenti sociali (cfr: art. 2422 codice civile in materia di S.p.a. nonché art. 2476 del codice civile comma 2 per le S.r.l.) che non sono previsti per le associazioni non riconosciute. Inoltre, l'azione sociale di responsabilità nei confronti degli amministratori è esercitabile da ciascun socio (qualunque sia il peso della sua partecipazione nelle S.r.l., secondo l'art. 2476 comma 3 del codice civile) o dai soci che rappresentino almeno un quinto del capitale sociale o la diversa misura prevista nello statuto, comunque non superiore al terzo (nelle S.p.a. secondo l'art. 2393-bis del codice civile), con la facoltà anche di chiedere la loro revoca. Diversamente, nelle associazioni ciascun associato è privo della legittimazione a proporre l'azione di responsabilità nei confronti dell'amministratore (cfr: art. 22 codice civile che dispone che le azioni di responsabilità contro gli amministratori delle associazioni per fatti da loro compiuti sono deliberate dall'assemblea e sono esercitate dai nuovi amministratori o dai liquidatori).

3.19. Ciò rende evidente come il livello di trasparenza della gestione e gli strumenti di reazione alla *mala gestio* degli amministratori siano superiori nelle società rispetto alle associazioni.

3.20. È stata dunque ritenuta «arbitraria, pertanto, la scelta di diversificare la decorrenza dei termini di prescrizione in base a un elemento, la personalità giuridica, che non soltanto vede attenuarsi il suo ruolo di fattore ordinante della disciplina societaria, ma non ha portata scriminante per il diverso aspetto della responsabilità degli amministratori per gli illeciti commessi durante la permanenza in carica» (cfr: Corte costituzionale sentenza n. 262 del 2015 punto 3.2 del Considerato in diritto).

3.21. Né la diversa disciplina della sospensione può giustificarsi per il più lungo termine di prescrizione (decennale) previsto per le associazioni, stante la già vista *ratio* della norma in sospetto di legittimità costituzionale (difficoltà operativa insita nell'accertamento degli illeciti degli amministratori ancora in carica) cui è indifferente l'entità del termine prescrizionale. D'altra parte, anche per le associazioni riconosciute, rispetto alle quali opera la causa di sospensione prevista dall'art. 2941 n. 7 del codice civile, è previsto il termine decennale di prescrizione dell'azione di responsabilità degli amministratori.

3.22. La disparità di trattamento delle associazioni non riconosciute appare pertanto al Collegio ancora più stridente rispetto alle associazioni riconosciute dove le uniche differenze (personalità giuridica; autonomia patrimoniale e requisiti di forma per la costituzione) non possono certo giustificare il diverso trattamento della sospensione del decorso della prescrizione, onde l'evidente irragionevolezza del criterio distintivo congegnato dall'art. 2941 n. 7 del codice civile.

3.23. Analoghe apparendo le situazioni, in specie se si confrontano le società di persone o le associazioni riconosciute, dall'un lato, e le associazioni non riconosciute, dall'altro, il mantenimento di quella disparità di trattamento rappresenterebbe pertanto una palese violazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione.



3.24. Reputa altresì il Collegio che le superiori considerazioni contribuiscono anche a fare ritenere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2941, n. 7, anche in relazione all'art. 24 della Costituzione, risolvendosi l'ingiustificata disparità di trattamento che essa introduce tra persone giuridiche (nonché società in accomandita semplice e società in nome collettivo), ed associazioni non riconosciute in una minorazione del diritto di difesa di questa seconda nei confronti degli illeciti compiuti dai propri amministratori.

3.25. Non rimane quindi che rimettere la questione alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

il Tribunale di Napoli, Sezione specializzata in materia d'Impresa:

Visti gli articoli 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 2941 n. 7 del codice civile in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione nella parte in cui non prevede la sospensione della prescrizione tra le associazioni non riconosciute ed i loro amministratori per le azioni di responsabilità contro costoro finché sono in carica; dispone la sospensione del presente giudizio;

ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite ed al Presidente del Consiglio dei ministri nonché di comunicarla ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica; dispone la trasmissione, a cura della cancelleria, della presente ordinanza e degli atti del giudizio alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle notificazioni e comunicazioni prescritte.

Così deciso in Napoli, nella Camera di consiglio del 19 giugno 2024

Il Presidente: PICA

Il Relatore: VASSALLO

24C00282

N. 240

Ordinanza del 2 dicembre 2024 del Tribunale di Livorno sul ricorso proposto da A. O. contro H. srl

Lavoro – Licenziamento individuale – Disciplina del contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti – Tutela del lavoratore nei casi di licenziamento ingiustificato intimato da un datore di lavoro che non raggiunga i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, commi ottavo e nono, della legge n. 300 del 1970 – Previsione che l'ammontare delle indennità e dell'importo, previsti dall'art. 3, comma 1, dall'art. 4, comma 1, e dall'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, è dimezzato e non può in ogni caso superare il limite delle sei mensilità.

- Legge (*recte*: Decreto legislativo) 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), art. 9, comma 1.

TRIBUNALE DI LIVORNO

SEZIONE LAVORO

Il giudice designato dott.ssa Maffei Sara, nella causa iscritta al n. 123/2022 R.G. Aff. Cont. Lavoro tra O... A..., rappresentata e difesa dall'avv. Marco Guercio, e H... S.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Vito Vannucci;

A scioglimento della riserva formulata all'udienza del 30 ottobre 2024, letti gli atti di causa e preso atto delle istanze delle parti;

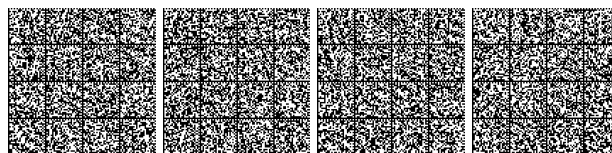


RITENUTO IN FATTO

Con ricorso depositato il 14 febbraio 2022 la ricorrente ha esposto di essere stata dipendente della società H... S.r.l. a far data dall'... in forza di un contratto di lavoro a tempo indeterminato, *part time* (venti ore) per lo svolgimento di mansioni di impiegata amministrativa con inquadramento al 4° livello del CCNL Commercio, per una retribuzione mensile pari ad euro 774,38. Parte attrice ha altresì dedotto che, dal..., l'orario di lavoro era portato a trenta ore settimanali, emergendo dalla documentazione in atti che la paga base si attestava, da quel momento, nella misura pari ad euro 1.092,76. Chiariva la O... che, in data ..., riceveva a mano una raccomandata che le comunicava la decisione della società datrice di lavoro di procedere al suo licenziamento per giusta causa «(...) per diverse motivazioni tra le quali: - ripetuti ritardi ed uscite anticipate senza preventive autorizzazioni da parte della società scrivente; - importanti comunicazioni, per accedere o mantenere finanziamenti, avvenute con notevoli ritardi che avrebbero potuto causare danni economici ed organizzativi alla società scrivente se non prontamente presi in carico da soggetti a ciò non direttamente deputati; Tale decisione è presa a seguito di fatti di particolare gravità ripetuti in questi anni (avvalorati da altrettanti richiami ancorché verbali), che ad oggi non consentono il proseguimento del rapporto di lavoro neanche temporaneamente.». Parte attrice, dunque, il 14 ottobre 2021, impugnava in via stragiudiziale l'atto espulsivo evidenziando il corto circuito esistente in seno alla lettera di licenziamento laddove la stessa faceva riferimento a «fatti di particolare gravità» ripetuti negli anni e al dato che gli stessi sarebbero stati oggetto di meri richiami verbali, nonché sottolineando la violazione del proprio diritto di difesa per non aver mai, prima dell'intimazione del licenziamento, avuto contezza di detti richiami; sotto altro profilo, poi, la lavoratrice evidenziava che la lettera di licenziamento non era stata preceduta da una lettera di contestazione, in aperta violazione dell'art. 7, legge n. 300/1970. Parte ricorrente, dunque, deduceva che l'intimazione del licenziamento era giunta in maniera del tutto inaspettata atteso che la stessa, proprio alla luce dell'ottimo profilo professionale - avendo svolto con cura e costanza il proprio lavoro, interfacciandosi e rapportandosi con i colleghi e con i professionisti esterni con cui l'azienda manteneva rapporti costanti - , era stata chiamata, sin dall'inizio del rapporto di lavoro, a svolgere non solo le mansioni per cui era stata assunta, bensì quelle spettanti ad un profilo contabile/amministrativo di 3° livello, aspetto inconciliabile, nella ricostruzione attorea, con i molteplici richiami verbali menzionati nella lettera di licenziamento.

La O... ha quindi convenuto in giudizio la H... S.r.l. al fine di sentir accertare l'illegittimità del licenziamento intimato per insussistenza del fatto materiale contestato con conseguente reintegrazione della stessa e risarcimento del danno, nonché per chiedere l'accertamento dello svolgimento da parte di essa ricorrente di mansioni superiori, con condanna della società al pagamento delle differenze retributive conseguenti; in via subordinata, la lavoratrice chiedeva comunque che, attesa la violazione dell'art. 7, legge n. 300/1970, il giudice, accertata l'illegittimità del licenziamento, condannasse la resistente al pagamento di un'indennità non inferiore a due e non superiore a dodici mensilità.

In particolare, la ricorrente ha adito questo Tribunale affinché fossero accolte le seguenti conclusioni « - in via principale, in conseguenza di quanto sopra dedotto ed argomentato, dichiarare illegittimo il licenziamento intimato e, per l'effetto, accertare l'insussistenza del fatto materiale contestato, dichiarare la nullità, ex art. 3, comma 2, del decreto legislativo n. 23/2015, della misura espulsiva afflitta alla sig.ra O... A... e condannare la società H... S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, alla reintegrazione della lavoratrice nel posto di lavoro, e condannare la società H... al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto, corrispondente al periodo dal giorno del licenziamento fino a quello dell'effettiva reintegrazione, in ogni caso in misura non superiore a dodici mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto, nonché al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali dal giorno del licenziamento fino a quello dell'effettiva reintegrazione; - ulteriormente in via principale, in conseguenza di quanto dedotto ed argomentato, accertare e dichiarare che la sig.ra O... A... durante il periodo di lavoro presso la H..., ovvero da ... sino a ..., assunta con la qualifica di impiegata amministrativa con inquadramento 4° livello del CCNL del commercio, ha invero svolto mansioni superiori quale impiegata amministrativa/contabile di 3° livello del CCNL del commercio, e per l'effetto condannare la H..., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, al pagamento in favore della sig.ra O... A... delle differenze retributive tra quanto corrisposto e quanto dovuto ammontanti ad euro 13.304,07 come da elaborati contabili prodotti o a quella maggiore o minore somme che risulterà di giustizia all'esito della espletando istruttoria, oltre interessi e rivalutazioni dalle singole scadenze sino al soddisfo, ovvero quella maggiore o minore ritenuta di giustizia; - in via subordinata, nella denegata e non creduta ipotesi in cui il Tribunale ritenga di non accogliere la domanda principale, accertare e dichiarare l'illegittimità del licenziamento in quanto intimato in violazione dell'art. 7, legge n. 300/70 e per l'effetto, in applicazione dell'art. 4 del decreto legislativo n. 23/2015, dichiarare estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento e condannare la H... S.r.l. al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo pari a una mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a due e non superiore a dodici mensilità;».



La società H... S.r.l., costituitasi tardivamente in giudizio, ha resistito alle domande attoree chiedendone il rigetto e sottolineando in particolare, per quanto qui interessa, che gli articoli 3, comma 2, e 4 del decreto legislativo n. 23/2015 costituiscono disposizioni applicabili unicamente nei confronti dei datori di lavoro che raggiungano «i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, ottavo e nono comma, della legge n. 300 del 1970» e non possono, dunque, trovare spazio nel caso di specie emergendo, proprio dal certificato camerale prodotto dalla stessa O..., che la H... S.r.l. ha avuto alle proprie dipendenze al massimo quattordici lavoratori.

Tanto premesso, alla luce delle prospettazioni delle parti, nella fattispecie oggetto di causa è dunque incontestato: che la ricorrente è stata assunta dalla società convenuta con contratto a tempo indeterminato, subordinato, a far data dall'... (cioè meno di un mese dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 23/2015) ed è stata licenziata per giusta causa in ragione di «ripetuti ritardi ed uscite anticipate senza preventive autorizzazioni», «importanti comunicazioni, per accedere o mantenere finanziamenti, avvenute con notevoli ritardi che avrebbero potuto causare danni economici ed organizzativi alla società» e «fatti di particolare gravità ripetuti in questi anni» il ..., senza mai essere stata oggetto, nei sei anni di lavoro, di alcun provvedimento disciplinare scritto, e senza aver ricevuto la lettera di contestazione prima dell'irrogazione della sanzione espulsiva.

È parimenti incontestato che la retribuzione mensile pattuita fosse pari ad euro 774,38 sino a giugno 2017, per poi assestarsi su una paga base pari ad euro 1.092,46.

Ancora, la costituzione tardiva non esclude il fatto che non sia contestato il requisito dimensionale del sottosoglia, costituendo un fatto pacifico ed emergente dai documenti in atti versati, alla luce dell'elemento di prova costituito dal certificato camerale depositato dalla stessa ricorrente, nonché per la (sostanziale) adesione della difesa della lavoratrice nelle note da ultimo depositate (*cf.* Cass., Sez. Lav., 22371/2021; v. anche Cass., Sez. Lav., 11940/2019), appunto, l'assenza del requisito occupazionale/dimensionale.

Dalle allegazioni e dai documenti emerge altresì: che la H... S.r.l. è una società di capitali attiva sin dal 1991 che si occupa di manutenzione ordinaria e straordinaria di macchine ed apparecchi per il trattamento della carta nei centri di elaborazione dati e nell'industria; che il capitale sociale della resistente è pari a 590.000 euro; che, come dedotto dalla ricorrente con note (circostanza non contestata, con le conseguenze di cui all'art. 115 del codice di procedura civile), la convenuta ha fatturato per l'anno 2022 circa 3.931.947,00 di euro e per l'anno 2023 circa 4.730.253,0 di euro.

Il Tribunale, istruita la causa mediante escussione testimoniale avuto riguardo alla domanda relativa all'accertamento dello svolgimento di mansioni superiori da parte della lavoratrice, rinviava pertanto all'udienza di discussione del 3 settembre 2024 e sollevava il contraddittorio delle parti in relazione alla sentenza n. 183/2022 della Corte costituzionale e alle sue applicazioni al caso di specie.

A detta udienza i procuratori chiedevano termine per note in punto e, concesso detto termine, il Tribunale, in esito alla udienza del 30 ottobre 2024 si riservava la decisione sulla questione di legittimità costituzionale.

La questione di legittimità costituzionale è rilevante e non manifestamente infondata.

RITENUTO IN DIRITTO

1) Sulla rilevanza della questione

In ordine alla rilevanza, si osserva che il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, decreto legislativo n. 23/2015 nella parte in cui prevede che per i datori di lavoro che non raggiungano «i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, ottavo e nono comma, della legge n. 300 del 1970» oltre a non applicarsi l'art. 3, comma 2, è previsto che l'ammontare delle indennità dettate dall'art. 3, comma 1, dall'art. 4, comma 1, e dall'art. 6, comma 1, deve essere dimezzato e non può comunque superare il limite massimo di sei mensilità.

Con il ricorso introduttivo del presente giudizio la ricorrente ha infatti, come detto, domandato in via principale dichiararsi «l'insussistenza del fatto materiale contestato» ovvero, in via subordinata, la violazione dell'art. 7, legge n. 300/1970 avuto riguardo al licenziamento intimato il

Ora, è pacifica, poiché emergente dagli atti di causa e confermata da entrambe le parti, l'esistenza del rapporto di lavoro tra la O... e la H... S.r.l.; ancora, non sono in contestazione l'orario di lavoro e la retribuzione pattuita, ovvero il fatto che la risoluzione del rapporto di lavoro è avvenuta ad iniziativa della odierna società convenuta per giusta causa.

Può dunque affermarsi che tra la ricorrente e la resistente è intercorso un rapporto di lavoro di tipo subordinato a tempo indeterminato dall'... al



Parte attrice con le proprie conclusioni (*Supra*) ha chiesto, tra l'altro, dichiararsi la nullità dell'atto espulsivo.

Tuttavia, il licenziamento per cui è causa, pur attinto da illegittimità sotto diversi profili, anche gravi (*Infra*), non è nullo.

In punto deve richiamarsi il principio sancito dalla Suprema Corte, sebbene con riferimento ai lavoratori assunti prima del 7 marzo 2015, per cui, anche a fronte del radicale difetto di contestazione, con conseguente inesistenza della procedura disciplinare, la tutela applicabile è rappresentata dall'art. 18, comma 4, legge n. 300/1970 (*cf.* Cass., Sez. Lav., 28927/2024).

Orbene, trasponendo le ragioni espresse dalla Corte di Cassazione con la pronuncia appena richiamata e applicandole al regime dettato dal decreto legislativo n. 23/2015 tale vizio ricadrebbe, quindi, in parallelo, nell'art. 3, comma 2, decreto legislativo n. 23/2015, ma non porterebbe a configurare un'ipotesi di nullità.

Il licenziamento intimato alla ricorrente per giusta causa, tuttavia, è come detto viziato sotto plurimi aspetti, anche molto gravi: per il mancato assolvimento da parte della H... S.r.l. (che, peraltro, si è costituita tardivamente) dell'onere di provarne il fondamento, per insussistenza del fatto, poiché la lettera di licenziamento non è stata preceduta da una lettera di contestazione.

La ricorrente, con le proprie conclusioni (*Supra*), ha chiesto in tesi applicarsi la tutela dettata dall'art. 3, comma 2, decreto legislativo n. 23/2015 norma che, come noto, prevede la reintegrazione cui si aggiunge un'indennità risarcitoria.

La tutela disciplinata da detta ultima disposizione, tuttavia, risulta erroneamente invocata in ricorso, attesa la prova, nella fattispecie in esame, dell'esistenza del requisito dimensionale del sottosoglia (*Infra*).

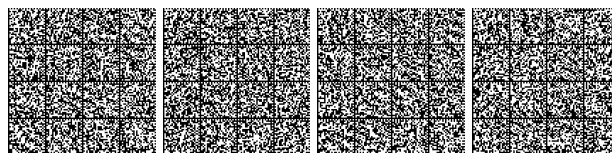
Tanto premesso, ed attesa l'impossibilità di applicare l'art. 3, comma 2, decreto legislativo n. 23/2015, il Tribunale è allora tenuto ad applicare la tutela che la legge prevede a fronte del vizio in concreto riscontrato, come chiarito a più riprese dalla Corte di Cassazione (*cf.*, ad es., seppur con riferimento a normativa diversa, il principio espresso dalla Cass., Sez. Lav. 8053/2022 allorché ha chiarito «Ai sensi dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge n. 92 del 2012, il giudice che accerta l'inefficacia o l'illegittimità del licenziamento deve ordinare la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, anche in mancanza di una esplicita domanda in tal senso del lavoratore licenziato, atteso che la reintegrazione - salvo il caso di espressa rinuncia ad essa - è compresa, come effetto tipico della tutela reale prevista dalla norma suddetta, nella domanda avente ad oggetto la declaratoria di illegittimità od inefficacia del recesso del datore di lavoro.»; v. anche Cass., Sez. Lav., 12944/2012 laddove ha chiarito «Anche nel processo del lavoro, l'interpretazione della domanda rientra nella valutazione del giudice di merito e non è censurabile in sede di legittimità ove motivata in modo sufficiente e non contraddittorio. (Nella specie, il lavoratore aveva impugnato il licenziamento chiedendo la condanna al risarcimento del danno da licenziamento illegittimo, senza precisare se era richiesta anche la reintegrazione o l'indennità sostitutiva della reintegra; la S.C., in applicazione del principio su esposto, ha confermato la sentenza della Corte d'appello che, valutando la reale portata della domanda, aveva valorizzato l'effetto tipico dell'impugnazione del licenziamento in regime di tutela reale che è la reintegrazione nel posto di lavoro).»).

Nel confrontarsi ex officio con l'operazione di inquadramento normativo ai fini della liquidazione non può allora mancare di osservarsi che, nel caso di specie, si è dinanzi a plurimi vizi connotati in termini gravi: sia quello procedimentale dell'omessa contestazione con violazione dell'art. 7, legge n. 300/1970 (atteso che come rilevato, *Supra*, nel regime precedente di cui all'art. 18, legge n. 300/1970 tale vizio comporta la tutela reale), sia il mancato assolvimento da parte della società resistente dell'onere di provare il fondamento dell'atto espulsivo, l'insussistenza del fatto, dovendosi anche tenere conto delle condizioni soggettive della parte (a norma della legge n. 604/1966).

Tale complesso quadro impone al Tribunale, stante la necessità di intervenire con una sanzione dissuasiva, deterrente ed adeguata, di muoversi verso un importo elevato (comunque senz'altro superiore al limitatissimo tetto massimo rappresentato dalle sei mensilità), ciò che dà rilevanza alla odierna questione.

Peraltro, non può mancare di osservarsi che in ricorso la ricorrente ha, come detto, (erroneamente) invocato la tutela reale, aspetto che ulteriormente depone per il fatto che la parte ha inteso chiedere una sanzione alta, importante, non di certo riconducibile al punto massimo rappresentato dalle sei mensilità.

Orbene, alla luce della gravità dei vizi che attingono il licenziamento intimato alla O... e tenuto conto della necessità di individuare la tutela applicabile al fine di operare la liquidazione, nell'impossibilità di dare applicazione alla norma invocata in ricorso, il Tribunale, in ossequio ai criteri di legge, si trova dinanzi ad una misura di limitazione della responsabilità risarcitoria insufficiente a garantire da un lato un risarcimento adeguato e dall'altro la portata dissuasiva



dello stesso atteso che, per la sola ragione costituita dal numero degli occupati della convenuta (quattordici), il limite massimo della sola tutela indennitaria applicabile è rappresentato da sei mensilità, di talché si rende necessaria l'applicazione di ufficio dell'art. 3, comma 1, decreto legislativo n. 23/2015.

In effetti, anche solo a voler prendere, a titolo esemplificativo, il vizio legato al fatto che, con la propria costituzione tardiva, la società odierna resistente non ha assolto all'onere di provare il fondamento dell'atto espulsivo, emerge evidente l'opportunità di calare la fattispecie concreta nella disposizione da ultimo invocata, risultando «accertato che non ricorrono gli estremi del licenziamento (...) per giusta causa» irrogato alla O...

Detta norma prevede «1. Salvo quanto disposto dal comma 2, nei casi in cui risulta accertato che non ricorrono gli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo o per giustificato motivo soggettivo o giusta causa, il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale, in misura comunque non inferiore a sei e non superiore a trentasei mensilità».

Avuto riguardo al profilo del vizio procedurale per mancata contestazione a norma dell'invocato art. 4, decreto legislativo n. 23/2015 è poi previsto «1. Nell'ipotesi in cui il licenziamento sia intimato con violazione del requisito di motivazione di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 604 del 1966 o della procedura di cui all'art. 7 della legge n. 300 del 1970, il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale, in misura comunque non inferiore a due e non superiore a dodici mensilità, a meno che il giudice, sulla base della domanda del lavoratore, accerti la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle tutele di cui agli articoli 2 e 3 del presente decreto. ».

Come anticipato, poi, nel caso di specie, la costituzione tardiva non esclude il fatto che non sia contestato il requisito dimensionale del sottosoglia.

Giova infatti ricordare che l'eccezione datoriale di inapplicabilità della tutela reale ha natura di eccezione in senso lato (v. Cass., Sez. Lav., 22371/2021; v. anche Cass., Sez. Lav., 11940/2019), di talché l'assenza del requisito occupazionale costituisce, nel caso di specie, un fatto pacifico, sia alla luce dell'elemento di prova costituito dal certificato camerale depositato dalla stessa ricorrente (cfr. deposito della ricorrente del 22 aprile 2022), sia per la sostanziale adesione della difesa della lavoratrice nelle note da ultimo depositate (v., in particolare, pag. 5 note conclusionali depositate da parte attrice il 25 ottobre 2024).

Il requisito dimensionale del sottosoglia (quattordici dipendenti) comporta, quindi, la necessità di applicare l'art. 9, comma 1, decreto legislativo n. 23/2015.

Orbene, alla luce di tale quadro, il licenziamento per cui è causa dovrà essere dichiarato illegittimo e sanzionato secondo il combinato disposto di cui agli articoli 3 e 9, comma 1, decreto legislativo n. 23/2015, ciò che conferma la rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

In effetti, in assenza di una pronuncia della Corte costituzionale che dichiari l'illegittimità dell'art. 9, comma 1, decreto legislativo n. 23/2015 allorquando prevede che per il datore di lavoro che non raggiunga i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, comma 8 e 9, legge n. 300/1970 l'ammontare delle indennità di cui all'art. 3, comma 1, 4, comma 1, (nonché 6, comma 1) decreto legislativo n. 23/2015 sia dimezzato e non possa in ogni caso superare il limite delle sei mensilità, nella operazione di liquidazione/quantificazione che il giudice è chiamato d'ufficio a svolgere, anche laddove sia invocata in ricorso una norma non applicabile, risulterebbe in concreto impossibile addivenire ad una decisione e pronunciare sentenza se non a patto di liquidare un'indennità, in concreto, in contrasto con la Costituzione, poiché del tutto sprovvista del necessario carattere compensativo e dissuasivo.

Ad avviso del Tribunale non è possibile dar luogo ad una interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, pure sollecitata dalla parte ricorrente, per una ragione insuperabile.

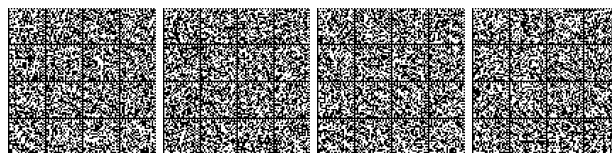
Non può infatti mancare di osservarsi che l'art. 9, comma 1, decreto legislativo n. 23/2015 è estremamente chiaro nella sua portata letterale (v. *Supra*) prevedendo, in maniera inequivocabile, che l'indennità parametrata a quella di cui all'art. 3, comma 1, e 4, comma 1, decreto legislativo n. 23/2015 (per quanto qui interessa) sia dimezzata e, comunque, non superi in alcun caso il limite delle sei mensilità.

La chiara lettera della norma, in uno con il senso univoco della disposizione, dunque, non consente di addivenire ad una possibile interpretazione adeguatrice che non pare, a ben vedere, neppure ravvisabile in astratto (cfr. Corte Costituzionale, ordinanza n. 97/2017).

2) Sulla non manifesta infondatezza della questione

Rispetto alla non manifesta infondatezza della questione si osserva quanto segue.

È noto a questo Tribunale che la Corte costituzionale, investita di analoga questione di legittimità costituzionale con ordinanza del Tribunale di Roma resa in data 24 febbraio 2021 (che si richiama anche a norma dell'art. 118 disposizioni di attuazione del codice di procedura civile poiché condivisa), ha dichiarato detta questione inammissibile il 22 luglio 2022.



Tuttavia, le peculiarità proprie della fattispecie in esame, lo stesso contenuto della pronuncia n. 183/2022 della Corte costituzionale, nonché il disatteso invito al Legislatore *medio tempore* protrattosi per ben più di due anni inducono questo giudice a ritenere che il presente giudizio possa, eventualmente, avere un diverso esito.

La norma oggetto dell'odierna ordinanza di rimessione della questione di legittimità costituzionale è l'art. 9, decreto legislativo n. 23/2015, disposizione per cui «1. Ove il datore di lavoro non raggiunga i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, ottavo e nono comma, della legge n. 300 del 1970, non si applica l'art. 3, comma 2, e l'ammontare delle indennità e dell'importo previsti dall'art. 3, comma 1, dall'art. 4, comma 1, e dall'art. 6, comma 1, è dimezzato e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità.».

La norma si censura sotto un duplice profilo: sia laddove prevede il dimezzamento delle indennità previste dall'art. 3, comma 1, dall'art. 4, comma 1 e dall'art. 6, comma 1, decreto legislativo n. 23/2015, sia allorché fissa un limite massimo e comunque insuperabile («sei mensilità»), atteso che il *vulnus* costituzionale coinvolge entrambi detti aspetti, tenuto conto che la prevista limitazione di responsabilità del risarcimento da parte del datore di lavoro muove unicamente dall'elemento, esterno al rapporto di lavoro, del requisito dimensionale dato dal numero delle assunzioni, senza consentire una tutela davvero diversa e gradata anche a fronte di vizi dell'atto espulsivo pure gravissimi.

Ritiene il giudicante che la disposizione ordinaria rappresentata dall'art. 9 del decreto legislativo n. 23/2015 si ponga in contrasto con più parametri costituzionali.

Si tratta in particolare: dell'art. 3, comma 1 e 2 della Costituzione, dell'art. 4, comma 1, della Costituzione, dell'art. 35, comma 1, della Costituzione, dell'art. 41, comma 2, della Costituzione e dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea.

Il dubbio di legittimità costituzionale muove, quindi, in due direzioni atteso che la disposizione censurata, prevedendo il dimezzamento e un limite massimo alla responsabilità risarcitoria del datore di lavoro c.d. sottosoglia, finisce per individuare una forbice estremamente ridotta (da tre a sei mensilità) che non consente al giudice di operare una liquidazione rispettosa del principio di uguaglianza, di ragionevolezza e di adeguatezza e, dall'altro, fa dipendere questa limitazione in punto di *quantum* da un elemento estraneo al rapporto di lavoro, il limite dimensionale costituito dal numero degli occupati, che nell'attuale contesto socio economico risulta anacronistico e non capace di rispecchiare di per sé la concreta forza economica del datore di lavoro.

2.1) Sulla esiguità dell'intervallo tra l'importo minimo e quello massimo dell'indennità

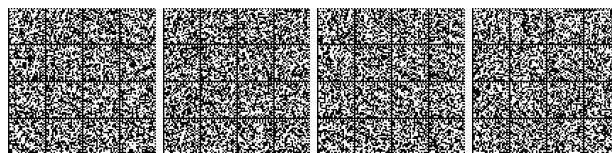
La censura dalla quale occorre prendere le mosse attiene, anzitutto, al fatto che il dimezzamento previsto dall'art. 9, decreto legislativo n. 23/2015, in uno con la previsione di un tetto massimo francamente limitato («sei mensilità») contrastano con l'art. 3, comma 1 e 2, della Costituzione, posto che tale disciplina finisce da un lato per trattare in modo ingiustificatamente e fortemente differenziato, sotto il profilo delle tutele, situazioni identiche o almeno omogenee quanto al vizio del licenziamento e, dall'altro, per converso, per trattare nello stesso modo vizi dell'atto espulsivo estremamente diversi tra loro.

In effetti, l'art. 3 della Costituzione, enunciando il principio di uguaglianza formale e sostanziale, configura la necessità di trattare nello stesso modo situazioni identiche e di diversificare, invece, il trattamento dinanzi a ipotesi diverse, sempre attenendosi al criterio della ragionevolezza.

La disparità di trattamento e la violazione del parametro costituzionale, dunque, si configura, avuto riguardo all'art. 9, decreto legislativo n. 23/2015, sia a fronte del medesimo vizio grave (si pensi all'ipotesi della insussistenza del fatto) se si raffrontano le conseguenze normative in punto di tutela applicabile per i lavoratori dipendenti di una impresa di grandi dimensioni rispetto a quelle per i dipendenti di una c.d. impresa sottosoglia, sia confrontando due ipotesi di vizi dell'atto espulsivo molto diversi quanto a gravità (a titolo esemplificativo violazione del requisito di motivazione e insussistenza del fatto) dinanzi ai licenziamenti intimati a due lavoratori entrambi dipendenti di un'impresa con meno di quindici dipendenti.

Orbene, sotto il primo profilo, se nell'ipotesi del datore di lavoro che raggiunga i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, legge n. 300/1970 esiste, a seconda della gravità del vizio che investe l'atto espulsivo, da un lato la possibilità della tutela reintegratoria che si affianca a quella indennitaria e, dall'altro, quella della sola tutela monetaria che può essere quantificata sino alla importante misura di trentasei mensilità, laddove invece il datore di lavoro abbia meno di quindici dipendenti a pari gravità di vizio del licenziamento è esclusa in ogni caso la possibilità della tutela reale, mentre la tutela indennitaria è comunque costretta in una forbice ridottissima, da tre a sei mensilità.

Vi è, dunque, una notevole ed ingiustificata diversità di trattamento sostanziale tra i lavoratori dipendenti di imprese c.d. sottosoglia e lavoratori al servizio di un'impresa che ha più di quindici occupati atteso che, anche dinanzi ad un vizio gravissimo, la cornice edittale prevista per i primi dall'art. 9, decreto legislativo n. 23/2015 non consente al giudice di distinguere la tutela in funzione del vizio, anche importante, che inficia l'atto espulsivo, diversamente da quanto avviene per la seconda categoria di lavoratori.



In altri termini, se nelle imprese maggiori, a seconda della tipologia e della gravità del vizio, è prevista una tutela diversa e gradata che consente al giudice un intervento adeguato alla fattispecie concreta, nel caso del lavoratore dipendente della c.d. impresa sottosoglia i vizi più gravi sono trattati come i meno gravi e viceversa, ciò che viola, oltre all'art. 3, comma 1 della Costituzione, anche l'art. 41, comma 2, della Costituzione, difettando il necessario equilibrato bilanciamento tra valori in gioco, atteso che l'assenza di un indennizzo adeguato a fronte di licenziamenti sostanzialmente illegittimi danneggia la libertà e la dignità umana anche nella piccola impresa e non solo nelle ipotesi di datore di grandi dimensioni.

La violazione dell'art. 3, comma 2, e dell'art. 41, comma 2, della Costituzione, però, si ha anche allorquando si raffrontano ipotesi di licenziamento irrogato a due lavoratori, entrambi dipendenti di una piccola impresa, in caso di vizi dell'atto espulsivo fortemente diversi tra loro anche in punto di gravità.

In siffatta ipotesi, a prescindere dalla tipologia di vizio che attinge l'atto espulsivo, la tutela del giudice sarà comunque, sempre, relegata ad una cornice edittale limitatissima (da un minimo di una sola mensilità in caso di vizi formali o procedurali, alla forbice da tre a sei mensilità in caso di vizi sostanziali) senza possibilità di reale personalizzazione in relazione alle circostanze del caso di specie e con la conseguenza che violazioni produttive di danni diseguali sono sanzionate in modo tanto simile da risultare essenzialmente uguale.

Detto diversamente, la norma censurata, prevedendo il dimezzamento e il tetto massimo delle sei mensilità finisce per disegnare una tutela standardizzata e tanto ridotta da risultare incapace di confrontarsi con ipotesi connotate, quanto al vizio che attiene all'atto espulsivo, anche in termini estremamente diversi, ciò che porta ad una violazione del principio di uguaglianza laddove conduce, in concreto, a trattare in modo uguale (o estremamente simile) situazioni concrete profondamente diverse. Gli effetti patologici della normativa risultante dall'art. 9 del decreto legislativo n. 23/2015 emergono in maniera dirompente nel caso di specie atteso che il licenziamento intimato alla lavoratrice dalla società odierna resistente appare viziato sotto molteplici profili, in maniera anche estremamente grave.

Anzitutto rispetto al dato che il datore di lavoro è inizialmente rimasto contumace e, costituendosi tardivamente, non ha assolto l'onere di provare il fondamento dell'atto espulsivo ma si è difeso (unicamente) invocando il tetto massimo di cui all'art. 9, decreto legislativo n. 23/2015, sotto il profilo della insussistenza del fatto, e dal punto di vista procedurale non essendo stato preceduto da una lettera di contestazione.

Dunque, la disparità di trattamento si realizza non solo nei confronti di lavoratori di maggiori dimensioni per i quali vi sarebbero possibilità di tutela gradata in funzione della gravità del vizio e di una tutela reale affiancata a quella indennitaria con quantificazione importante, ma anche nei confronti di altri lavoratori dipendenti di imprese c.d. sottosoglia il cui licenziamento risulti illegittimo, ad esempio, in ragione di un vizio formale o procedurale.

Pertanto, una forbice tanto limitata per determinare l'indennità risarcitoria, come quella applicabile nel caso di specie, non consente di soddisfare i criteri di personalizzazione del risarcimento, di adeguatezza e di congruità dello stesso, nonché di garantire la necessaria portata deterrente che deve accompagnare la tutela indennitaria.

Come pure affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 194/2018 intervenuta con riferimento all'art. 3, comma 1, decreto legislativo n. 23/2015 (con ricadute anche sull'art. 9, decreto legislativo n. 23/2015) per la determinazione dell'indennità risarcitoria spettante al lavoratore ingiustamente licenziato non può e non deve farsi riferimento unicamente al criterio dell'anzianità di servizio, atteso che la stessa evoluzione normativa antecedente al decreto legislativo n. 23/2015 ha sempre valorizzato la molteplicità dei fattori che incidono sull'entità del pregiudizio causato dall'ingiustificato licenziamento e, conseguentemente, sulla misura del risarcimento, senza che lo stesso possa connotarsi in termini troppo rigidi (v. punto 11 del considerato in diritto, sentenza n. 194/2018).

Afferma infatti la Consulta «Il meccanismo di quantificazione indicato connota l'indennità come rigida, in quanto non graduabile in relazione a parametri diversi dall'anzianità di servizio, e la rende uniforme per tutti i lavoratori con la stessa anzianità. L'indennità assume così i connotati di una liquidazione legale forfettizzata e standardizzata, proprio perché ancorata all'unico parametro dell'anzianità di servizio, a fronte del danno derivante al lavoratore dall'illegittima estromissione dal posto di lavoro a tempo indeterminato. Il meccanismo di quantificazione dell'indennità opera entro limiti predefiniti sia verso il basso sia verso l'alto. (...) Una tale predeterminazione forfettizzata del risarcimento del danno da licenziamento illegittimo non risulta incrementabile, pur volendone fornire la relativa prova.» (cfr. punto 10 del considerato in diritto, sentenza n. 194/2018).

Il principio dettato sembra potersi e doversi applicare anche con riferimento alla disposizione censurata, atteso che l'art. 9 del decreto legislativo n. 23/2015, come detto, disegna un sistema che prevede unicamente la tutela indennitaria in una forbice tanto stretta da risultare uniforme e potenzialmente inadeguata.

Come affermato dalla Corte costituzionale «All'interno di un sistema equilibrato di tutele, bilanciato con i valori dell'impresa, la discrezionalità del giudice risponde, infatti, all'esigenza di personalizzazione del danno subito dal lavoratore, pure essa imposta dal principio di eguaglianza.



La previsione di una misura risarcitoria uniforme, indipendente dalle peculiarità e dalla diversità delle vicende dei licenziamenti intimati dal datore di lavoro, si traduce in un'indebita omologazione di situazioni che possono essere - e sono, nell'esperienza concreta - diverse.» (v., ancora, punto 11 del considerato in diritto, sentenza n. 194/2018).

Ciò si coglie chiaramente con riferimento al caso di specie ove, in considerazione della retribuzione della lavoratrice, il divario tra il minimo e il massimo può variare da una somma pari a circa 3.000 euro ad una somma pari a circa 6.000 euro, di talché risulta estremamente ridotta anzitutto funzione compensativa della tutela indennitaria, ma anche essenzialmente azzerata la portata deterrente della stessa.

In assoluta continuità con i principi espressi dalla richiamata sentenza n. 194/2018 si è posta, poi, ancora, la Corte costituzionale con la sentenza n. 150/2020 allorché la Consulta, chiamata a pronunciarsi sull'art. 4, decreto legislativo n. 23/2015, ha nuovamente sottolineato l'inidoneità del solo criterio dell'anzianità di servizio ad esprimere «le mutevoli ripercussioni che ogni licenziamento produce sulla sfera personale e patrimoniale del lavoratore», evidenziando l'importanza del ruolo del giudice nel far riferimento anche a criteri ulteriori che emergono dal sistema, ed in particolare dall'art. 18, comma 6, legge n. 300/1970 e dall'art. 8 della legge n. 604/1966, *id est* la gravità delle violazioni, il numero degli occupati, le dimensioni dell'impresa, il comportamento e le condizioni delle parti.

Ha affermato la Corte costituzionale «La prudente discrezionalità del legislatore, pur potendo modulare la tutela in chiave eminentemente monetaria, attraverso la predeterminazione dell'importo spettante al lavoratore, non può trascurare la valutazione della specificità del caso concreto. Si tratta di una valutazione tutt'altro che marginale, se solo si considera la vasta gamma di variabili che vedono direttamente implicata la persona del lavoratore. Nel rispetto del dettato costituzionale, la predeterminazione dell'indennità deve tendere, con ragionevole approssimazione, a rispecchiare tale specificità e non può discostarsene in misura apprezzabile, come avviene quando si adotta un meccanismo rigido e uniforme.» (*cfr.* punto 9 del considerato in diritto, sentenza n. 150/2020).

Sebbene la Corte costituzionale abbia, a più riprese e anche di recente, evidenziato da un lato che la reintegrazione non è una sanzione costituzionalmente necessaria purché ci sia una tutela alternativa e dissuasiva - costituendo la tutela reintegratoria solo una delle modalità per realizzare dette finalità - e, dall'altro, che discipline differenziate nel tempo, che distinguono le tutele applicabili ai lavoratori in base alla data di assunzione non sono costituzionalmente illegittime, - spettando alla discrezionalità del Legislatore delimitare la sfera di applicazione temporale delle norme - la medesima Corte ha sempre evidenziato la necessità di garantire il rispetto del principio di ragionevolezza (v., ad es., Corte costituzionale sentenza n. 194/2018, ma anche Corte costituzionale sentenza n. 22/2024).

La Consulta, inoltre, ha sottolineato la necessità della funzione deterrente nella valutazione dell'adeguatezza della misura dinanzi ad un licenziamento illegittimo; a titolo esemplificativo in tale direzione possono leggersi le sentenze nn. 194/2018 e 7/2024 ove la Corte ha rimarcato che il Legislatore può legittimamente discostarsi dalla reintegra, purché, tuttavia, introduca un meccanismo sanzionatorio alternativo ed adeguato.

Ancora, recentemente, la Corte costituzionale ha ribadito la necessaria dissuasività dei rimedi nel dichiarare la parziale incostituzionalità dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo n. 23/2015 («Una volta che il legislatore ha individuato le fattispecie più gravi di licenziamento illegittimo in quello nullo, discriminatorio o fondato su un "fatto insussistente", si ha che la possibilità per il datore di lavoro di intimare un licenziamento - che, quand'anche sia radicalmente senza causa in ragione dell'insussistenza del fatto materiale, comporti sempre e comunque la risoluzione del rapporto, con una tutela solo indennitaria per il lavoratore che lo subisce - apre una falla nella disciplina complessiva di contrasto dei licenziamenti illegittimi, la quale deve avere, nel suo complesso, un sufficiente grado di dissuasività delle ipotesi più gravi di licenziamento.», *cfr.* Corte costituzionale sentenza n. 128/2024, punto 15, del considerato in diritto).

Ciò comporta, in parallelo e coerentemente, la necessità che il risarcimento al lavoratore a fronte di un licenziamento illegittimo costituisca un ristoro idoneo.

In tal senso, la previsione del dimezzamento in uno con quella del limite massimo delle sei mensilità pare porsi in violazione anche dell'art. 4, comma 1, della Costituzione che, nel riconoscere a tutti i cittadini il diritto al lavoro, contestualmente, prevede l'impegno della Repubblica a curare le condizioni per rendere tale diritto effettivo, rimuovendo gli ostacoli alla stabilità dell'occupazione tra i quali rileva senz'altro, in modo preponderante, la previsione di una sanzione con efficacia dissuasiva a fronte di provvedimenti espulsivi illegittimi.

Contestualmente la disposizione censurata pare violare anche l'art. 35, comma 1, della Costituzione che, tutelando il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, assieme all'art. 4 della Costituzione, rende necessaria l'esistenza di una ragione giustificatrice alla base del recesso e, tra l'altro, dà un rilievo anche internazionale alla tutela del lavoro.

Orbene, in questa direzione l'art. 9, del decreto legislativo n. 23/2015 sembra porsi in violazione anche con l'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea che, come noto, espressamente prevede «Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto ad una tutela in caso di licenziamento, le Parti s'impegnano a riconoscere: a) il diritto dei lavoratori di non essere licenziati senza un valido motivo legato alle loro attitudini



o alla loro condotta o basato sulle necessità di funzionamento dell'impresa, dello stabilimento o del servizio; b) il diritto dei lavoratori licenziati senza un valido motivo, ad un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione».

Il tenore letterale della norma da ultimo richiamata, dunque, rafforza le considerazioni spese (*Supra*) in punto di necessaria adeguatezza dei rimedi risarcitori, in uno con il bisogno di prevedere, soprattutto in un'ipotesi sottratta in via assoluta alla tutela reale, una tutela indennitaria che abbia un'idonea forza compensativa di quanto il lavoratore ha perso a causa del licenziamento illegittimo e dissuasiva nei confronti del datore di lavoro artefice dell'atto espulsivo viziato.

Come pure affermato dalla Consulta «L'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 23 del 2015, nella parte in cui determina l'indennità in un "importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio", viola anche gli articoli 76 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea. Tale articolo prevede che, per assicurare l'effettivo esercizio del diritto a una tutela in caso di licenziamento, le Parti contraenti si impegnano a riconoscere "il diritto dei lavoratori licenziati senza un valido motivo, ad un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione" (primo comma, lettera b). Nella decisione resa a seguito del reclamo collettivo n. 106/2014, proposto dalla *Finnish Society of Social Rights* contro la Finlandia, il Comitato europeo dei diritti sociali ha chiarito che l'indennizzo è congruo se è tale da assicurare un adeguato ristoro per il concreto pregiudizio subito dal lavoratore licenziato senza un valido motivo e da dissuadere il datore di lavoro dal licenziare ingiustificatamente. Il filo argomentativo che guida il Comitato si snoda dunque attraverso l'apprezzamento del sistema risarcitorio in quanto dissuasivo e, al tempo stesso, congruo rispetto al danno subito (punto 45). Questa Corte ha già affermato l'idoneità della Carta sociale europea a integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, della Costituzione e ha anche riconosciuto l'autorevolezza delle decisioni del Comitato, ancorché non vincolanti per i giudici nazionali (sentenza n. 120 del 2018). A ben vedere, l'art. 24, che si ispira alla già citata Convenzione OIL n. 158 del 1982, specifica sul piano internazionale, in armonia con l'art. 35, terzo comma, della Costituzione e con riguardo al licenziamento ingiustificato, l'obbligo di garantire l'adeguatezza del risarcimento, in linea con quanto affermato da questa Corte sulla base del parametro costituzionale interno dell'art. 3 della Costituzione. Si realizza, in tal modo, un'integrazione tra fonti e - ciò che più rileva - tra le tutele da esse garantite (sentenza n. 317 del 2009, punto 7, del Considerato in diritto, secondo cui "[i]l risultato complessivo dell'integrazione delle garanzie dell'ordinamento deve essere di segno positivo").» (sentenza Corte costituzionale n. 194/2018 punto 14 del considerato in diritto).

La necessità di gradare la tutela alle peculiarità concrete e alla gravità del vizio emerge altresì non potendosi mancare di osservare che, nel caso di specie, il licenziamento intimato alla lavoratrice appare privo di una concreta giustificazione laddove contiene formule tanto generiche da risultare vuote di significato concreto e tautologiche («ripetuti ritardi ed uscite anticipate senza preventive autorizzazioni», «importanti comunicazioni, per accedere o mantenere finanziamenti, avvenute con notevoli ritardi che avrebbero potuto causare danni economici ed organizzativi alla società» e «fatti di particolare gravità ripetuti in questi anni»).

Giova allora ricordare che da un lato la giustificazione del licenziamento corrisponde ad un valore costituzionale (*cfr.* in punto la sentenza della Corte costituzionale n. 194/2018 al punto 9.1 del considerato in diritto) e, dall'altro, che, come condivisibilmente chiarito dalla Suprema Corte di Cassazione, «Come parte dell'ordine pubblico, assume rilievo anche uno specifico aspetto della disciplina del lavoro. Ed invero, il lavoro è giuridicamente costruito come fondamento della Repubblica (art. 1, primo comma, della Costituzione) nonché fondamentale diritto dovere d'ogni cittadino (art. 4 della Costituzione). Nella legislazione ordinaria, che a tali principi si ispira, sono poi disciplinate (oltre ad altri importanti aspetti) «la libertà e la dignità» della persona che lo svolge (legge 20 marzo 1970, n. 300), la professionalità (ad es., art. 2103 cod. civ.), l'anzianità (ad es. l'art. 5 della legge 23 luglio 1991, n. 223), nonché la protrazione del rapporto in alcune ipotesi di sospensione del lavoro (come le leggi sulla Cassa per l'integrazione dei guadagni) e nel trasferimento d'azienda (art. 2112 del codice civile). In tal modo, nel lavoro a tempo indeterminato, a fronte dell'unilaterale potere del datore di lavoro di porre termine al rapporto, il lavoro è tutelato attraverso la previsione di limiti ed oneri inerenti a tale potere, i quali hanno ridotto ad eccezione marginale l'arca della c.d. recedibilità *ad nutum* (vedi l'art. 1 della legge 15 luglio 1966, n. 604, l'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300; nonché il principio normativo affermato dalla direttiva comunitaria 28 giugno 1999, n. 70, e confermato dalla Corte costituzionale 7 febbraio 2000 n. 41, per cui "i contratti di lavoro a tempo indeterminato rappresentano la forma comune dei rapporti di lavoro e contribuiscono alla qualità della vita dei lavoratori interessati ed a migliorare il rendimento"; vedi anche Cassazione 21 maggio 2002, n. 7468, per cui, anche dopo il decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, e l'abrogazione della legge 18 aprile 1962, n. 230, il termine costituisce la deroga d'un generale sottinteso principio, in base al quale il contratto di lavoro subordinato, per sua natura, è a tempo indeterminato). L'immagine che emerge da questo quadro normativo non è un rapporto che un mero *flatus vocis* del datore possa spegnere, bensì un rapporto che tende a permanere nel tempo ove non intervenga ragione che ne giustifichi la risoluzione. Componente della ragione normativa di questa tendenziale protrazione (oltre alla dignità della persona, come inscritta nella coscienza della collettività) è anche il fatto che l'aspettativa della protrazione, alimentando l'interesse del lavoratore al suo stesso lavoro, conferendogli dignità,



fornendogli la base per una programmazione (economica ed ambientale: personale e familiare), e tuttavia in tal modo irreversibilmente condizionandolo al suo stesso impegno, è nel contempo il migliore strumento di incremento della produzione, per l'azienda e per più ampi contesti: finalità cui è sensibile l'ordinamento (vedi anche la citata direttiva comunitaria 28 giugno 1999, n. 70), e che contribuisce a giustificare molteplici interventi legislativi (è da aggiungere che nella coscienza collettiva e nella norma che l'ha recepita è iscritto - con non minore spessore - anche il dovere di lavorare). La tutela di questa tendenziale stabilità, investendo uno dei fondamenti dello Stato e la dignità della persona, coinvolgendo un ampio quadro normativo, ed essendo in tal modo parte essenziale dell'assetto del l'ordinamento, rientra nello spazio dell'ordine pubblico.» (cfr. Cass., Sez. Lav., 15822/2002).

Ora, dal combinato disposto della legge n. 604/1966 e dell'art. 18, legge n. 300/1970 emerge il principio della necessaria giustificazione del licenziamento che vieta il recesso dal rapporto da parte del datore di lavoro a proprio arbitrio; si tratta di una tutela fondamentale per il lavoratore laddove consente la risoluzione del rapporto di lavoro solo a fronte di una causa giustificatrice del recesso, risultando invece illegittimo l'atto espulsivo non sorretto da una giusta causa o da un giustificato motivo.

A ben vedere, dunque, la normativa mira a garantire al lavoratore il diritto a non essere estromesso dal rapporto di lavoro arbitrariamente, in uno con la possibilità di conoscere gli addebiti contestati e di difendersi, ciò che può esservi solo laddove sussista una causa giustificatrice del recesso.

La Consulta ha chiarito che «L'esercizio arbitrario del potere di licenziamento, sia quando adduce a pretesto un fatto disciplinare inesistente sia quando si appella a una ragione produttiva priva di ogni riscontro, lede l'interesse del lavoratore alla continuità del vincolo negoziale e si risolve in una vicenda traumatica, che vede direttamente implicata la persona del lavoratore. L'insussistenza del fatto, pur con le diverse gradazioni che presenta nelle singole fattispecie di licenziamento, denota il contrasto più stridente con il principio di necessaria giustificazione del recesso del datore di lavoro, che questa Corte ha enucleato sulla base degli articoli 4 e 35 della Costituzione (sentenza n. 41 del 2003, punto 2.1. del Considerato in diritto)» (cfr. Corte costituzionale n. 59/2021, punto 9, del considerato in diritto).

In questo senso, dunque, il principio consacrato dall'art. 18, legge n. 300/1970 e art. 2, legge n. 604/1966, quando prevede l'obbligo di una causa giustificatrice del recesso, investe uno dei fondamenti della dignità del lavoratore e, in quanto tale, è parte essenziale dell'assetto dell'ordinamento, rientrando a pieno titolo nell'ambito dell'ordine pubblico (*Supra*), di talché la tutela apprestata per i lavoratori dipendenti di datore di lavoro c.d. sottosoglia deve, in ipotesi di licenziamento non sorretto da giusta causa (come nel caso di specie) comunque, garantire l'estrinsecarsi dei principi di effettività e di ragionevolezza, ciò che non pare garantito dal previsto dimezzamento in uno con la previsione del limite massimo delle sei mensilità, non potendosi dimenticare il principio per cui il licenziamento deve comunque sempre costituire l'*extrema ratio*.

La Consulta, in punto, ha affermato in maniera assolutamente convincente in relazione al dimezzamento e alla limitatissima forbice previsti dalla disposizione censurata «si deve rilevare che un'indennità costretta entro l'esiguo divario tra un minimo di tre e un massimo di sei mensilità vanifica l'esigenza di adeguarne l'importo alla specificità di ogni singola vicenda, nella prospettiva di un congruo ristoro e di un'efficace deterrenza, che consideri tutti i criteri rilevanti enucleati dalle pronunce di questa Corte e concorra a configurare il licenziamento come *extrema ratio*. (...) un sistema siffatto non attua quell'equilibrato componimento tra i contrapposti interessi, che rappresenta la funzione primaria di un'efficace tutela indennitaria contro i licenziamenti illegittimi. 6.- Si deve riconoscere, pertanto, l'effettiva sussistenza del *vulnus* denunciato dal rimettente» (cfr. punto 5.1, 5.3 e 6 considerato in diritto, sentenza n. 183/2022).

2.2) Sul criterio (unico ed anacronistico) del numero degli occupati

La previsione di cui all'art. 9, decreto legislativo n. 23/2015 e, dunque, per quanto qui interessa il dimezzamento e il limite massimo delle sei mensilità, disegna una disciplina di tutela connotata in termini estremamente diversi da quelli previsti per i lavoratori dipendenti di grandi imprese in ragione del criterio unico delle dimensioni occupazionali del datore di lavoro, cioè di un elemento esterno al rapporto di lavoro. La distinzione trova(va) la propria *ratio* nella diversa forza economica del datore, in uno con la tendenziale maggiore difficoltà per una realtà lavorativa circoscritta di reinserire il lavoratore, diversamente da quanto avviene in una grande realtà, ove la connotazione personale del singolo lavoratore assume necessariamente caratteri più sfumati.

Non può, tuttavia, mancare di osservarsi che il mutato contesto socioeconomico ben consente a realtà estremamente solide e forti di sostenere la propria impresa anche con un numero di dipendenti inferiore a quindici, di talché il criterio quantitativo degli occupati non costituisce più necessariamente un criterio capace da solo di rispecchiare la vera forza economica del datore di lavoro.



In effetti, dall'esame degli ultimi dati resi disponibili dall'Istat emerge che «Nel 2020 le imprese dell'industria e dei servizi di mercato si confermano in prevalenza di piccolissima dimensione (0-9 addetti). Le microimprese sono, infatti, oltre quattro milioni e rappresentano il 95,2 per cento delle imprese attive, il 43,8 per cento degli addetti e solo il 26,8 per cento del valore aggiunto complessivo. Questo segmento dimensionale risulta strutturalmente caratterizzato dalla presenza di lavoro indipendente (60,2 per cento sul totale addetti). Le grandi imprese (duecentocinquanta addetti e oltre) sono lo 0,1 per cento del totale, assorbono il 23,5 per cento dell'occupazione e creano il 35,6 per cento di valore aggiunto.», di talché le c.d. micro-imprese per tali intendendosi quelle con meno di nove addetti rappresentano indubbiamente il principale protagonista del contesto attuale (v. Istat. Annuario statistico italiano 2023, 534).

L'impatto della tecnologia sulla struttura dell'impresa è stato pure condivisibilmente rilevato in seno all'ordinanza resa dal Tribunale di Roma del 24 febbraio 2021 laddove il rimettente ha evidenziato (*cf.* V.6) che «(...) il numero dei dipendenti è un criterio trascurabile nell'ambito di quella che è l'attuale economia che, com'è noto, ha permesso a un colosso come Instagram di sostenere nel 2015 un'impresa gigantesca con tredici dipendenti mentre, nello stesso periodo, la Kodak, che aveva un'attività di impresa analoga, ma analogica e non digitale, aveva centoquaranta mila dipendenti».

Avuto riguardo alla censura relativa al criterio del numero degli occupati, già oggetto, appunto, dell'ordinanza del Tribunale di Roma ed essenzialmente condivisa dalla Consulta con la sentenza n. 183/2022 (v. punti 4 e 5.2 del considerato in diritto), giova anche evidenziare che la Commissione UE con la raccomandazione del 6 maggio 2003, nell'individuare le caratteristiche della c.d. piccola impresa, ha affermato al considerando n. 4 che «Il criterio del numero degli occupati (in prosieguo "il criterio degli effettivi") rimane senza dubbio tra i più significativi e deve imporsi come criterio principale; tuttavia l'introduzione di un criterio finanziario costituisce il complemento necessario per apprezzare la vera importanza di un'impresa, i suoi risultati e la sua situazione rispetto ai concorrenti. Non sarebbe però auspicabile prendere in considerazione come criterio finanziario solo il fatturato, dato che il fatturato delle imprese nel settore del commercio e della distribuzione è normalmente più elevato di quello del settore manifatturiero. Il criterio del fatturato deve quindi essere considerato unitamente a quello del totale di bilancio, che riflette l'insieme degli averi di un'impresa, ed uno dei due criteri può essere superato.».

La raccomandazione, intervenuta ormai oltre venti anni fa, al fine di definire i concetti di micro, piccole e medie imprese, dunque, pur evidenziando il carattere principale del criterio dato dal numero degli occupati già allora sottolineava la necessità di fare ricorso anche al parametro finanziario, con particolare rilievo al fatturato e al totale del bilancio.

A livello di diritto interno, poi, nel contesto del diritto fallimentare, oggetto di plurimi interventi normativi, già con la riforma del 2006 l'art. 1, comma 2, legge Fall. definiva l'impresa minore utilizzando unicamente parametri economici, senza alcun riferimento all'elemento costituito dal numero dei dipendenti, scelta confermata da ultimo con il decreto legislativo n. 14/2019.

In effetti, alla luce dell'art. 2, lettera d), decreto legislativo n. 14/2019 è ««impresa minore»: l'impresa che presenta congiuntamente i seguenti requisiti: 1) un attivo patrimoniale di ammontare complessivo annuo non superiore ad euro trecentomila nei tre esercizi antecedenti la data di deposito della istanza di apertura della liquidazione giudiziale o dall'inizio dell'attività se di durata inferiore; 2) ricavi, in qualunque modo essi risultino, per un ammontare complessivo annuo non superiore ad euro duecentomila nei tre esercizi antecedenti la data di deposito dell'istanza di apertura della liquidazione giudiziale o dall'inizio dell'attività se di durata inferiore; 3) un ammontare di debiti anche non scaduti non superiore ad euro cinquecentomila; i predetti valori possono essere aggiornati ogni tre anni con decreto del Ministro della giustizia adottato a norma dell'art. 348;».

Tutto ciò suffraga quanto già affermato dalla Consulta allorquando ha chiarito «che il limitato scarto tra il minimo e il massimo determinati dalla legge conferisce un rilievo preponderante, se non esclusivo, al numero dei dipendenti, che, a ben vedere, non rispecchia di per sé l'effettiva forza economica del datore di lavoro, né la gravità del licenziamento arbitrario e neppure fornisce parametri plausibili per una liquidazione del danno che si approssimi alle particolarità delle vicende concrete.» (*cf.* punto 5.2 del considerato in diritto della sentenza n. 183/2022).

Il dato che il solo criterio del numero degli occupati sia ormai un parametro anacronistico ed inidoneo a rappresentare di per sé la forza economica del datore di lavoro emerge in tutta la sua portata avuto riguardo al caso di specie.

In effetti, come detto, la società resistente datrice di lavoro è una società di capitali attiva sin dal 1991, dunque una realtà assolutamente stabile nel tempo, con un capitale sociale pari a euro 590.000 e con un importante fatturato (per l'anno 2022 circa 3.931.947,00 di euro e per l'anno 2023 circa 4.730.253,00 di euro), si occupa di manutenzione ordinaria e straordinaria di macchine ed apparecchi per il trattamento della carta nei centri di elaborazione dati e nell'industria, mentre ha avuto alle proprie dipendenze al massimo quattordici lavoratori.



La situazione di fatto da cui origina la presente ordinanza di rimessione, dunque, pare calarsi alla perfezione nelle parole della Corte costituzionale laddove ha affermato «(...) in un quadro dominato dall'incessante evoluzione della tecnologia e dalla trasformazione dei processi produttivi, al contenuto numero di occupati possono fare riscontro cospicui investimenti in capitali e un consistente volume di affari. Il criterio incentrato sul solo numero degli occupati non risponde, dunque, all'esigenza di non gravare di costi sproporzionati realtà produttive e organizzative che siano effettivamente inidonee a sostenerli. Il limite uniforme e invalicabile di sei mensilità, che si applica a datori di lavoro imprenditori e non, opera in riferimento ad attività tra loro eterogenee, accomunate dal dato del numero dei dipendenti occupati, sprovvisto di per sé di una significativa valenza.» (cfr: sentenza n. 183/2022 Corte costituzionale, punto 5.2, del considerato in diritto).

In definitiva, dunque, l'operare sinergico della speciale limitazione di responsabilità di cui all'art. 9 decreto legislativo n. 23/2015, in uno con il criterio di identificazione della tipologia di imprese che ne beneficia (art. 18, comma 8 e 9), appare rendere la disciplina in questione costituzionalmente illegittima (in relazione a tutti i parametri sopra esposti), laddove consente una enorme limitazione di responsabilità del debitore (qui il datore di lavoro licenziante illegittimamente), pure nelle ipotesi in cui - come nel caso di specie - le condizioni economiche e patrimoniali dell'impresa consentirebbero un adeguamento risarcitorio personalizzato ed adeguato al caso concreto e, a monte, di garantire una reale deterrenza, sconsigliando il datore di lavoro dal porre in essere un licenziamento anche notevolmente viziato dal punto di vista sostanziale, come avvenuto nel caso in esame.

CONCLUSIONI

Vengono in gioco, nel caso di specie e con riferimento alla disposizione censurata, due interessi di rango costituzionale: la libertà di organizzazione dell'impresa e la tutela del lavoratore ingiustamente licenziato rispetto ai quali l'art. 9 del decreto legislativo n. 23/2015 nella sua attuale formulazione non pare fornire un rimedio adeguato omettendo di realizzare un equilibrato componimento dei beni in gioco (v. sentenza Corte costituzionale n. 194/2018 punto 12.3 del considerato in diritto «Con il prevedere una tutela economica che può non costituire un adeguato ristoro del danno prodotto, nei vari casi, dal licenziamento, né un'adeguata dissuasione del datore di lavoro dal licenziare ingiustamente, la disposizione censurata comprime l'interesse del lavoratore in misura eccessiva, al punto da risultare incompatibile con il principio di ragionevolezza. Il legislatore finisce così per tradire la finalità primaria della tutela risarcitoria, che consiste nel prevedere una compensazione adeguata del pregiudizio subito dal lavoratore ingiustamente licenziato.»).

In altri e più precisi termini, l'interazione tra l'esiguità dell'intervallo tra l'importo minimo e quello massimo dell'indennità da un lato ed il solo criterio anacronistico del numero dei dipendenti dall'altro configurano una normativa primaria incostituzionale.

In effetti, rispetto a tali considerazioni, e con specifico riferimento alla disposizione qui censurata, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 183/2022, al punto 6 del considerato in diritto ha espresso con incisività il concetto per cui «Si deve riconoscere, pertanto, l'effettiva sussistenza del *vulnus* denunciato dal rimettente e si deve affermare la necessità che l'ordinamento si doti di rimedi adeguati per i licenziamenti illegittimi intimati dai datori di lavoro che hanno in comune il dato numerico dei dipendenti.».

In definitiva, dunque, l'art. 9 del decreto legislativo n. 23/2015, che esclude la tutela reale, allorché circoscrive la misura dell'indennizzo in forza del meccanismo del dimezzamento e della limitatissima forbice con tetto massimo fissato a sei mensilità, legando l'operatività di tale meccanismo al solo criterio del numero degli occupati, finisce per configurare una misura non capace di rispettare il necessario equilibrio che deve esistere tra la possibilità di prevedere una tutela solo di tipo risarcitorio-monetario e quella che l'indennizzo risulti adeguato rispetto al pregiudizio del caso concreto, mantenendo un ruolo deterrente.

Con la sentenza n. 183/2022, nel dichiarare l'inammissibilità delle questioni sollevate dal Tribunale di Roma, la Corte costituzionale ha evidenziato il rischio di uno sconfinamento nella sfera riservata alla discrezionalità del legislatore in ragione delle plurime possibilità esistenti nella scelta delle soluzioni normative elaborabili per fronteggiare il *vulnus* evidenziato chiarendo che «A ognuna delle scelte ipotizzabili corrispondono, infatti, differenti opzioni di politica legislativa. Si profilano, dunque, ineludibili valutazioni discrezionali, che, proprio perché investono il rapporto tra mezzi e fine, non possono competere a questa Corte. Rientra, infatti, nella prioritaria valutazione del legislatore la scelta dei mezzi più congrui per conseguire un fine costituzionalmente necessario, nel contesto di “una normativa di



importanza essenziale” (sentenza n. 150 del 2020), per la sua connessione con i diritti che riguardano la persona del lavoratore, scelta che proietta i suoi effetti sul sistema economico complessivamente inteso. Come già questa Corte ha segnalato (sentenza n. 150 del 2020, punto 17 del Considerato in diritto), la materia, frutto di interventi normativi stratificati, non può che essere rivista in termini complessivi, che investano sia i criteri distintivi tra i regimi applicabili ai diversi datori di lavoro, sia la funzione dissuasiva dei rimedi previsti per le disparate fattispecie.» (cfr. punto 7 del considerato in diritto, sentenza n. 183/2022, ma v. anche punto 4 del considerato in diritto).

Tuttavia, la medesima Consulta ha messo in rilievo che l’apprezzamento discrezionale del Legislatore è comunque «vincolato al rispetto del principio di eguaglianza, che vieta di omologare situazioni eterogenee e di trascurare la specificità del caso concreto» (v., ancora, sentenza n. 183/2022, punto 4.2 del considerato in diritto).

La Corte costituzionale ha poi concluso la propria sentenza sottolineando, con forza, che «Nel dichiarare l’inammissibilità delle odierne questioni, questa Corte non può conclusivamente esimersi dal segnalare che un ulteriore protrarsi dell’inerzia legislativa non sarebbe tollerabile e la indurrebbe, ove nuovamente investita, a provvedere direttamente, nonostante le difficoltà qui descritte (sentenza n. 180 del 2022, punto 7 del Considerato in diritto).».

Diviene centrale, dunque, l’interrogativo su quale sia l’orizzonte temporale che la Consulta ha inteso dare al Legislatore per conformarsi.

Nel rispondere a tale questione a parere del giudicante non può allora non darsi atto del dato che, pur alla luce della segnalazione operata dalla Corte costituzionale, l’inerzia del Legislatore si è protratta, alla data attuale, per ben più di due anni, mentre, come pure rilevato dalla parte ricorrente nel giudizio principale dinanzi al Tribunale di Roma «la disciplina censurata si applica alla «quasi totalità delle imprese nazionali» e alla «gran parte dei lavoratori».» (v. anche i dati Istat sopra richiamati), di talché l’urgenza di provvedere risulta francamente non ulteriormente procrastinabile. In conclusione, l’art. 9, decreto legislativo n. 23/2015 pare viziato per incostituzionalità allorquando prevede il dimezzamento e un limite massimo privo di una reale forza dissuasiva e, dunque, inadeguato a fronteggiare i possibili diversi scenari concreti (e i conseguenti vizi) qualora un datore di lavoro sottosoglia commini un licenziamento ingiustificato.

Alla luce di tutto quanto argomentato sinora, la questione prospettata con la presente ordinanza appare non manifestamente infondata di talché, in conclusione, si domanda alla Corte costituzionale l’eliminazione della parte «e l’ammontare delle indennità e dell’importo previsti dall’art. 3, comma 1, dall’art. 4, comma 1, e dall’art. 6, comma 1, è dimezzato e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità.» contenuta nell’art. 9, comma 1, decreto legislativo n. 23/2015, con la conseguente spettanza della tutela indennitaria di cui agli articoli 3, comma 1, 4, comma 1, e 6, comma 1, a seconda della fattispecie concreta anche nel caso di datore di lavoro c.d. sottosoglia.

P. Q. M.

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

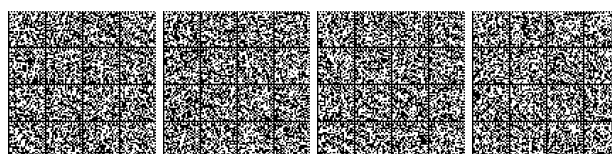
Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, comma 1 e 2, della Costituzione, 4, comma 1, della Costituzione, 35, comma 1, della Costituzione, 41, comma 2, della Costituzione e 117, comma 1, della Costituzione in relazione all’art. 24 della Carta sociale europea, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 1, legge n. 23/2015 nella parte in cui prevede «e l’ammontare delle indennità e dell’importo previsti dall’art. 3, comma 1, dall’art. 4, comma 1, e dall’art. 6, comma 1, è dimezzato e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità.»;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso sino alla decisione della Consulta;

Manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Livorno, 29 novembre 2024

Il giudice: MAFFEI



N. 241

Ordinanza del 23 settembre 2024 della Corte d'appello di Roma sul ricorso proposto da Autostrade per l'Italia spa contro Comune di Anagni e Regione Lazio

Proprietà - Usi civici - Commissario regionale per gli usi civici – Previsione che gli consente di iniziare d'ufficio i procedimenti giudiziari che egli stesso dovrà decidere.

- Legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), art. 29, secondo comma.

LA CORTE DI APPELLO DI ROMA

SEZIONE SPECIALE USI CIVICI

così composta:

Franca Mangano, Presidente;
Gisella Dedato, consigliere;
Riccardo Massera, consigliere rel.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nella causa civile in grado di appello iscritta al n. 4322 dell'anno 2022, trattenuta in decisione all'udienza del 07/05/2024, promossa da Autostrade per l'Italia Spa (C.F. 07516911000), rappresentata e difesa dagli avv. Paolo Vitali, Gabriele Sabato, Fabrizio Marinelli e Luisa Torchia - Reclamante;

contro Comune di Anagni (C.F. 00104250600), rappresentato e difeso dall'avv. Enrico Valentini; Regione Lazio (C.F. 80143490581), rappresentata e difesa dall'avv. Rita Santo - Reclamati;

con l'intervento del pubblico ministero;

e

PREMESSO CHE

1. Nel corso di un procedimento demaniale pendente davanti al Commissario per la liquidazione degli usi civici per le regioni Toscana, Lazio e Umbria tra il Comune di Anagni e la società Autostrade per l'Italia Spa, il consulente tecnico d'ufficio ha concluso nel senso che parte del demanio collettivo di Anagni è occupata «da un tratto dell'autostrada A1 Milano - Napoli e dall'area di servizio denominata La Macchia» e che tale occupazione «è stata realizzata all'interno dell'originario bosco di Anagni e, quindi, su aree di natura collettiva, senza che sia stata rilasciata la necessaria autorizzazione ai sensi dell'art. 12 della legge n. 1766/1927».

Preso atto di ciò, con decreto del 9 dicembre 2020 il Commissario, ritenuto che la questione necessitava di «un pronunciamento» dello stesso giudice «in ordine all'accertamento della *qualitas soli*» dei terreni interessati, ha dato avvio d'ufficio a un nuovo procedimento disponendo la citazione in giudizio davanti a sé delle parti (ovvero il Comune di Anagni e la società Autostrade per l'Italia) e della Regione Lazio, amministrativamente competente in materia di gestione del territorio.

Nel procedimento così introdotto è stata svolta una nuova consulenza tecnica d'ufficio, affidata al medesimo professionista autore della relazione depositata nel precedente giudizio.



All'esito, con sentenza n. 67 del 4 aprile 2022 il Commissario:

ha dichiarato che appartengono alla proprietà collettiva dei naturali di Anagni i fondi censiti in catasto al Foglio 99, particelle 19 parte, 95, 96, 97 e 98; Foglio 108, particelle 45, 46, 76, 84, 85, 87, 88 e 95; Foglio 109, particelle 5, 6, 45, 46, 49 e 51; Foglio 114, particelle 4, 5, 12, 16, 17, 18, 19, 20, 26, 30, 31, 32, 33, 37, 38, 40, 41, 44, 47, 48, 49, 51, 53, 56, 58, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78 e 79; Foglio n. 115, particelle 13, 14 parte, 40, 41 e 42, dell'estensione complessiva di Ha 23.69.32, nonché le opere e i fabbricati su essi esistenti;

ha dichiarato la nullità dell'atto di compravendita a rogito del Notaio Edoardo Imbellone di Frosinone del 30 luglio 1963 (rep. 23963 e racc. 3691);

ha disposto la reintegra dei predetti fondi in favore del Comune di Anagni;

ha compensato le spese di lite, ponendo le spese di consulenza a carico del Comune e della Autostrade per l'Italia.

A sostegno della decisione il Commissario ha osservato, in particolare, che secondo gli accertamenti del consulente tecnico d'ufficio le particelle oggetto di causa hanno natura demaniale civica in quanto collocate all'interno dell'originario bosco di Anagni e, quindi, su aree di natura collettiva; che le richieste di autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso - peraltro relative ai soli terreni interessati dall'ampliamento dell'area di servizio «La Macchia Ovest» - non sono rilevanti in quanto mai portate a compimento; che alcune particelle sono state fatte oggetto di espropriazione con provvedimento del 19 febbraio 1991 del Prefetto di Frosinone in vista della realizzazione della terza corsia autostradale, ma i beni, appartenenti alla collettività e quindi in regime di inalienabilità e indisponibilità, non possono essere espropriati per pubblica utilità se non previa espressa sdemanializzazione; che né la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera né il provvedimento di espropriazione hanno efficacia equipollente all'atto di sdemanializzazione, e dunque il decreto prefettizio è illegittimo e come tale deve essere disapplicato; che è nullo, inoltre, il contratto del 30 luglio 1963 con cui il Comune di Anagni ha proceduto alla cessione volontaria delle aree, non debitamente autorizzato ai sensi della legge n. 1766 del 1927, in quanto le proprietà collettive sono inalienabili, indivisibili e inusucapibili.

2. La Autostrade per l'Italia Spa ha impugnato la sentenza affidandosi a cinque motivi. In particolare, essa ha sollevato in via preliminare questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, primo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766, nella parte in cui prevede l'iniziativa d'ufficio del Commissario per la liquidazione degli usi civici, e ha dedotto la nullità della sentenza per omessa integrazione del contraddittorio nei confronti della rappresentanza speciale dei naturali del Comune di Anagni; nel merito, ha chiesto sia dichiarato insussistente l'uso civico in forza di sdemanializzazione tacita o comunque in virtù degli atti di esproprio posti in essere per la realizzazione dell'opera pubblica, con conseguente validità dell'atto di cessione volontaria del 30 luglio 1963 con cui venne definito il procedimento espropriativo intrapreso nel 1959 in vista della realizzazione del tratto autostradale.

Il Comune di Anagni e la Regione Lazio hanno chiesto il rigetto del reclamo.

Intervenuto il procuratore generale e accolta l'istanza di sospensiva, il 7 maggio 2024 la causa è stata trattenuta in decisione con concessione dei termini per il deposito di comparse conclusionali e memorie di replica.

RILEVATO CHE

3. Con il primo motivo la Autostrade ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, primo comma, della legge n. 1766 del 1927 che consente al Commissario di procedere d'ufficio all'accertamento dei diritti collettivi. In particolare, l'appellante ha dedotto che la norma contrasterebbe con l'art. 111 Costituzione in quanto «un giudizio iniziato d'ufficio con un preciso scopo accertativo (che, nel caso di specie era evidente, atteso che, in diverso giudizio, alcune particelle catastali erano risultate gravate dall'uso civico *de quo*; e proprio l'accertamento dell'uso civico su tali particelle è stato fatto oggetto dell'iniziativa ufficiosa) rende il giudice né terzo né imparziale» e ha osservato che da ultimo, con sentenza n. 113 del 2018, la Corte costituzionale ha ritenuto che i poteri officiosi si giustificano solo «eccezionalmente, purché transitoriamente, in vista di una nuova disciplina improntata al principio della terzietà del giudice», ma le ragioni della transitorietà devono ormai ritenersi superate.



3.1. Il Comune di Anagni ha chiesto il rigetto dell'eccezione «non palesandosi alcuna violazione del contraddittorio garantito dal novellato art. 111 Costituzione in quanto, seppur particolare, un contraddittorio è garantito anche nel caso di specie».

La Regione Lazio ha dedotto che la questione è manifestamente infondata, alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 21 del 2014 e n. 113 del 2018.

RITENUTO CHE

4. La questione - che deve più correttamente essere riferita al secondo comma dell'art. 29, relativo ai poteri giurisdizionali del commissario - è certamente rilevante nel presente procedimento: questo, come detto, è stato avviato su impulso d'ufficio del Commissario, il quale ha disposto la comparizione delle parti davanti a sé stesso.

Se fosse riconosciuta l'illegittimità costituzionale della norma indicata, la sentenza e con essa l'accertamento della demanialità dei fondi sarebbero inesorabilmente caducati in quanto verrebbe meno, con efficacia *ex tunc*, il potere del commissario di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione, il che travolgerebbe tutta l'attività processuale svolta.

Il giudizio, quindi, non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione, che riveste carattere preliminare rispetto alla questione inerente all'integrità del contraddittorio e al merito della decisione impugnata.

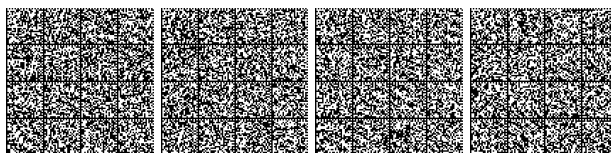
5. La questione di legittimità costituzionale, inoltre, non è manifestamente infondata.

5.1. Con le sentenze n. 858 e n. 859 del 28 gennaio 1994 le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno affermato il principio secondo cui con il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, il passaggio alle Regioni delle funzioni amministrative in tema di usi civici, fino a quel momento attribuite al commissario dal primo comma dell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927, ha fatto venir meno il potere di iniziativa d'ufficio del commissario stesso, che era «incidentale, eventuale ed accessorio perché sorgeva solo in occasione dello svolgimento delle sue funzioni amministrative e da esse era direttamente dipendente».

5.2. Con sentenza n. 46 del 1995 la Corte costituzionale ha tuttavia dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui non consente la permanenza del potere del commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo, affermando che la confluenza nel commissario regionale di funzioni di impulso processuale e di funzioni giudicanti poteva essere transitoriamente giustificata in vista di una nuova disciplina legislativa improntata a una rigorosa tutela della terzietà del giudice.

In particolare, in quell'occasione la Corte ha osservato che in mancanza del potere officioso del commissario non vi sarebbe alcun organo statale abilitato ad agire in via preventiva per la tutela dell'interesse della collettività generale alla conservazione dell'ambiente, a tutela del quale le zone gravate da usi civici sono state sottoposte a vincolo paesaggistico (art. 1, lett. h, della legge 8 agosto 1985, n. 431, ora art. 142, comma 1, lett. h, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio), di modo che residuerebbe solo il rimedio, successivo alla consumazione dell'abuso, dell'azione di risarcimento del danno ambientale prevista dall'art. 18, commi 3 e 4, della legge 8 luglio 1986, n. 349 (e ora dall'art. 311 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152).

Già con la precedente sentenza n. 133 del 1993, ha ricordato la Corte, essa aveva manifestato «dubbi non lievi» in merito al conferimento al commissario dei poteri di iniziativa d'ufficio, specialmente sotto il profilo dell'art. 24, secondo comma, Cost., e aveva sollecitato il legislatore a trovare altre soluzioni. Tuttavia, «tra la situazione ordinamentale attuale che, violando il principio della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, non abilita alcun organo dello Stato ad agire davanti ai commissari agli usi civici per la salvaguardia dell'interesse della comunità nazionale alla conservazione dell'ambiente naturale nelle terre civiche soggette a vincolo paesaggistico, e la situazione anteriore, nella quale - con incerta legittimità dal punto di vista dell'art. 24, secondo comma, Cost., ma in aderenza alle esigenze di tutela ambientale poste dagli artt. 9 e 32 Costituzione - il potere di iniziativa processuale era attribuito agli stessi commissari, è preferibile allo stato la seconda, giusta un criterio di legittimità costituzionale provvisoria più volte applicato da questa Corte, «in attesa del riordino generale della materia degli usi civici» preannunciato dall'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491. La figura del commissario è stata inserita nell'ordinamento giudiziario (sentenza n. 398 del 1989) senza costituzione presso il medesimo di uno specifico ufficio del pubblico ministero (cfr: sentenza n. 133 del 1993 cit.). Tuttavia la confluenza nel giudice anche di funzioni di impulso processuale può essere transitoriamente giustificata in vista di una nuova disciplina legislativa improntata a una «rigorosa tutela della terzietà del giudice» (cfr: in un contesto analogo, sentenze nn. 268 del 1986 e 172 del 1987)».



5.3. Con la successiva ordinanza n. 21 del 2014 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la nuova questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927 sollevata dalla Corte di cassazione in riferimento agli artt. 111 e 24 della Costituzione, osservando, per quanto qui interessa, che «il novellato art. 111 Costituzione non introduce alcuna sostanziale innovazione o accentuazione dei valori della terzietà e della imparzialità del giudice (ordinanze n. 75 e n. 168 del 2002)», in quanto «la locuzione «giudice terzo e imparziale» contenuta nel nuovo art. 111 Costituzione non è espressiva di un nuovo valore di livello costituzionale, ma è la sintesi di una serie di valori che connotano il modo in cui, nel suo complesso, l'ordinamento deve far sì che il giudice si ponga di fronte alla *res iudicanda* (sentenza n. 240 del 2003)»; di conseguenza, la modifica apportata all'art. 111 Costituzione non rappresenta un mutamento del quadro normativo tale da imporre un nuovo scrutinio di costituzionalità della norma in considerazione.

La Corte ha poi osservato che la nuova disciplina legislativa non era ancora intervenuta, pur essendo trascorsi quasi venti anni dalla sentenza n. 45 del 1995, ma che nel caso di specie il giudizio demaniale era stato avviato nel 1993, «prima che la norma, avente indubbia natura processuale, fosse messa in discussione dinanzi a questa Corte»; la norma processuale censurata, quindi, «ha avuto applicazione prima che la Corte ne affermasse la compatibilità ai principi costituzionali e censurasse come illegittima la possibile interpretazione caducatrice del potere di impulso officioso attribuito al Commissario regionale per gli usi civici».

5.4. La Corte costituzionale è nuovamente intervenuta sulla materia con la sentenza n. 113 del 2018, nella quale ha ribadito di aver «scelto di salvaguardare il potere di iniziativa processuale dei Commissari «in attesa del riordino generale della materia», preannunciato dall'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491 (Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale), sulla base della consapevolezza che «le funzioni di impulso processuale da parte del giudice si possono giustificare eccezionalmente, purché transitoriamente, in vista di una nuova disciplina improntata al principio della terzietà del giudice» (sentenza n. 345 del 1997)». Nella citata sentenza n. 345 del 1997 essa aveva ribadito tali argomentazioni, «“nell’attesa che il legislatore riordini l’intera materia, pure con riguardo ai profili ordinamentali testé menzionati”».

5.5. Ritiene la Corte che siano ormai maturi i tempi per una rimediazione dei principi enunciati nella sentenza n. 45 del 1995, a quasi trenta anni dalla pronuncia e decorso quasi un secolo dall'entrata in vigore della legge n. 1766 del 1927, specialmente sotto il profilo della transitorietà della soluzione all'epoca individuata dalla Corte costituzionale in ordine al bilanciamento degli interessi alla tutela dell'ambiente e del paesaggio da un lato, e al diritto di difesa dall'altro.

Premesso che il presente giudizio demaniale è stato avviato d'ufficio dal Commissario il 9 dicembre 2020 e dunque ben venticinque anni dopo la sentenza della Corte, la pronuncia del 1995 poggiava anche sulla constatazione secondo cui l'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491, con cui furono trasferite al Ministero della giustizia le competenze in materia di usi civici sino ad allora attribuite al soppresso Ministero dell'agricoltura e delle foreste, preannunciava un «riordino generale» della materia di cui si discute. Ciò giustificava, in via transitoria, la perdurante vigenza del potere di iniziativa d'ufficio del commissario, in attesa che il legislatore individuasse uno strumento di tutela preventiva rispettoso del principio di terzietà del giudice.

Secondo il giudice delle leggi, quindi, la norma in esame vive solo in virtù di un criterio di legittimità costituzionale provvisoria: la sua transitorietà è condizione indispensabile perché essa possa essere ritenuta conforme a Costituzione.

Successivamente alla pronuncia richiamata, tuttavia, nei successivi trent'anni l'ordinamento non ha avuto l'evoluzione auspicata dalla Corte.

La legge n. 491 del 1993 è stata infatti abrogata dall'art. 1 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143, ed è conseguentemente venuta meno la previsione di un «riordino generale della materia degli usi civici».

Con l'art. 33 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (recante «Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69»), il legislatore è intervenuto proprio sul processo in materia di usi civici, prevedendo che il giudizio di appello è regolato dal rito ordinario di cognizione. Nonostante la esplicita volontà di equiparare il processo demaniale al processo civile, tuttavia, il legislatore stesso non è intervenuto a sanare l'indubbia anomalia rappresentata dal potere di iniziativa d'ufficio attribuito all'organo giudicante.

Con legge 20 novembre 2017, n. 168, poi, sono state introdotte nuove disposizioni in materia di domini collettivi, che hanno inciso anche sul regime delle terre destinate ad uso civico. La legge è stata successivamente modificata dal decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108. Ma né in occasione dell'approvazione della legge né allorché questa è stata modificata il legislatore ha colto l'occasione per rimuovere il *vulnus* al diritto di difesa già denunciato dalla Corte costituzionale ma da questa tollerato solo in via transitoria.



Non risultano inoltre pendenti, nei due rami del Parlamento, disegni o progetti di legge volti a introdurre disposizioni sul processo davanti al commissario per la liquidazione degli usi civici e sul potere di iniziativa di cui questo dispone.

Anche considerato, quindi, il lungo lasso di tempo ormai trascorso dalla pronuncia del 1995, deve ritenersi ormai assodato che il legislatore non abbia alcuna volontà di porre in essere un intervento normativo che garantisca, al contempo, la terzietà del commissario nello svolgimento delle funzioni giurisdizionali e la possibilità per lo Stato di agire in via preventiva per la tutela dei diritti della collettività. E nel frattempo, come già ha osservato la Corte costituzionale con l'ordinanza n. 21 del 2014, «si è rafforzato il convincimento dell'inderogabilità del principio di terzietà».

Quel bilanciamento di interessi, che la Corte costituzionale ha ritenuto accettabile solo in via transitoria e in vista di un generale riordino della materia, si è quindi tramutato in una permanente violazione del diritto di difesa e del diritto ad un giudice terzo e imparziale; la disciplina che poteva essere ritenuta conforme a Costituzione solo «eccezionalmente, purché transitoriamente» è ormai divenuta definitivamente stabile.

5.6. La norma che prevede l'iniziativa d'ufficio del commissario appare infatti contrastare con gli artt. 24, secondo comma, 111, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che assicurano ai cittadini il diritto a difendersi nel processo e ad essere giudicati in condizioni di parità da un giudice terzo e imparziale, che non coltivi un pregiudizio circa l'accertamento dei fatti oggetto del processo e - requisito altrettanto importante - non dia modo ad alcuna delle parti di nutrire al riguardo dubbi oggettivamente giustificati.

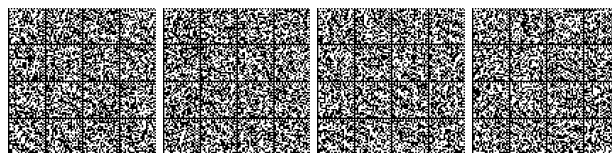
È pacifico, infatti, che il commissario per la liquidazione degli usi civici - cui sono stati da tempo sottratti i poteri amministrativi originariamente a lui attribuiti dalla legge del 1927 - è a tutti gli effetti un organo giurisdizionale facente parte dell'ordinamento giudiziario. La norma che attribuisce al commissario il potere di iniziare d'ufficio - sulla base di elementi di prova acquisiti *aliunde* - il procedimento giudiziario che egli stesso dovrà decidere appare quindi in evidente contrasto con i principi sopra indicati.

Peraltro, in materia di usi civici il potere di azione è concesso dall'art. 29 della legge n. 1766 del 1927 a chiunque vi abbia interesse, «senza che abbiano rilievo limitazioni relative alla titolarità necessaria di diritti civici ovvero di gestione di patrimoni della collettività» (Cass. Sez. U, Sentenza n. 211 del 1° aprile 1999, Rv. 524804 - 01), e dunque sono legittimati a chiedere l'accertamento della *qualitas soli* non solo la regione o l'ente locale interessato ma, più in generale, chiunque sia portatore di un interesse apprezzabile ai sensi dell'art. 100 codice di procedura civile e quindi, in via esemplificativa, gli enti esponenziali dei *cives* o dei frazionisti, le associazioni agrarie comunque denominate, singoli cittadini o abitanti della frazione in proprio o come esponenti della collettività, nonché enti o associazioni aventi quale oggetto sociale la tutela dell'ambiente e del paesaggio, in ossequio al principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, quarto comma, Costituzione.

Non pare, quindi, che il venir meno del potere d'iniziativa d'ufficio del commissario arreherebbe un irreparabile pregiudizio alla tutela dell'ambiente e del paesaggio, fermo restando che il legislatore ben potrebbe intervenire attribuendo ad un organo statale poteri di iniziativa rispettosi dei principi costituzionali di terzietà e indipendenza del giudice.

Del resto, il fatto che con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, la tutela dell'ambiente è stata espressamente inserita nelle previsioni di cui all'art. 9 Costituzione non implica un suo rafforzamento tale da farla necessariamente prevalere sul diritto di difesa e sul diritto ad un giudice terzo e imparziale: già con la citata sentenza n. 46 del 1995 la Corte costituzionale ha osservato che «La legge del 1985 ... ha introdotto «una tutela del paesaggio improntata a integralità e globalità» (sent. n. 151 del 1986), sicché essa è diventata sinonimo di tutela ambientale (*cfr.* sent. n. 359 del 1985, sent. n. 67 del 1992, sent. n. 269 del 1993). Sotto questo profilo la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di «una integrazione tra uomo e ambiente naturale» (art. 1, comma 3, della legge quadro sulle aree protette, 6 dicembre 1991, n. 394)». Tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente sono dunque due aspetti di una fattispecie unitaria, per cui la novella del 2022 non ha avuto, sotto questo profilo, portata realmente innovativa ma si è limitata ad affermare in modo esplicito dei principi già presenti nella Carta.

Non è infine possibile una interpretazione adeguatrice della disposizione in esame, dal momento che essa discende direttamente dalla sentenza n. 46 del 1995.



P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (conversione in legge del r.d. 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del r.d. 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del r.d. 22 maggio 1924, n. 751, e del r.d. 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del r.d.l. 22 maggio 1924, n. 751), con riferimento agli artt. 24, 111 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella parte in cui consente al commissario regionale per gli usi civici di iniziare d'ufficio i procedimenti giudiziari che egli stesso dovrà decidere;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio;

Manda alla Cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Sezione il 24 luglio 2024.

La Presidente: MANGANO

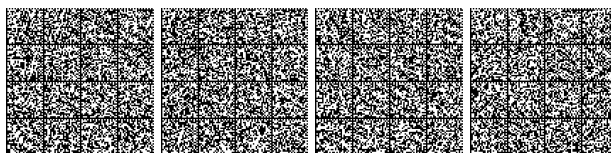
Il consigliere estensore: MASSERA

24C00284

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-002) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

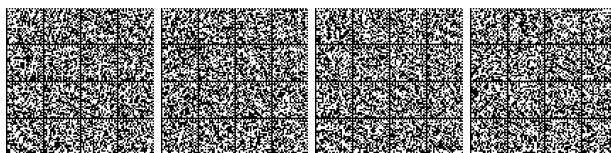
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

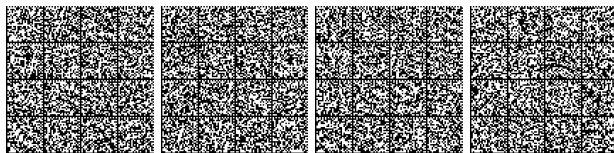
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

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

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

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

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

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

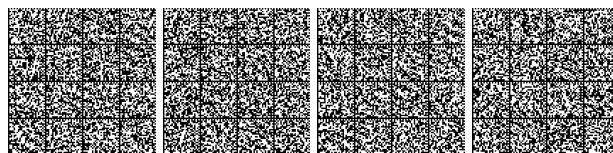
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C





€ 3,00

