

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 7

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

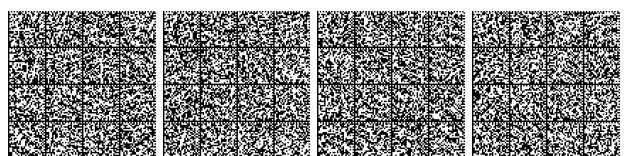
Roma - Mercoledì, 12 febbraio 2025

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. 9. Sentenza 14 gennaio - 6 febbraio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Sequestro di persona - Fattispecie modificata mediante decreto legislativo - Fatto commesso in danno del coniuge ovvero, in via subordinata, del coniuge non più convivente - Procedibilità a querela - Omessa previsione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento e violazione dei principi e criteri direttivi - Non fondatezza delle questioni

- Codice penale, art. 605, sesto comma, come aggiunto dall'art. 2, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150.
- Costituzione, artt. 3 e 76.

Pag. 1

N. 10. Sentenza 20 gennaio - 7 febbraio 2025

Giudizio sull'ammissibilità dei referendum.

Referendum - Richiesta di referendum abrogativo denominata «Legge 26 giugno 2024, n. 86, Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione: abrogazione totale» - Quesito volto ad abrogare la legge di attuazione della autonomia differenziata, così come risultante dalla sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale - Quesito privo di chiarezza sia quanto al suo oggetto, ridotto al minimo per effetto della sentenza indicata, sia quanto alla finalità, con il rischio di un uso distorto del referendum quale strumento di democrazia rappresentativa - Inammissibilità della richiesta.

- Legge 26 giugno 2024, n. 86, come risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024.
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma...

Pag. 10

N. 11. Sentenza 20 gennaio - 7 febbraio 2025

Giudizio sull'ammissibilità dei referendum.

Referendum - Richiesta di referendum abrogativo denominata “Cittadinanza italiana: Dimezzamento da 10 a 5 anni dei tempi di residenza legale in Italia dello straniero maggiorenne extracomunitario per la richiesta di concessione della cittadinanza italiana” - Assenza delle cause di inammissibilità previste dall'art. 75 Cost. - Omogeneità, chiarezza e univocità del quesito - Assenza di carattere propositivo - Carattere auto-applicativo della disciplina di risulta - Ammissibilità della richiesta.

- Legge 5 febbraio 1992, n. 91, art. 9, comma 1, lettera b), limitatamente alle parole “adottato da cittadino italiano” e “successivamente alla adozione”, e lettera f).
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma...

Pag. 17

N. 12. Sentenza 20 gennaio - 7 febbraio 2025

Giudizio sull'ammissibilità dei referendum.

Referendum - Richiesta di referendum abrogativo denominata “Contratto di lavoro a tutele crescenti - Disciplina dei licenziamenti illegittimi: Abrogazione” - Assenza delle cause di inammissibilità previste dall'art. 75, secondo comma, Cost. - Sussistenza di una matrice razionalmente unitaria - Chiarezza, omogeneità e univocità del quesito - Ammissibilità della richiesta.



- Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, come modificato dal decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96; dalla sentenza della Corte costituzionale n. 194 del 2018; dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145; dal decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14; dal decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2020, n. 40; dalla sentenza della Corte costituzionale n. 150 del 2020; dal decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118, convertito, con modificazioni, nella legge 21 ottobre 2021, n. 147; dal decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito, con modificazioni, nella legge 29 giugno 2022, n. 79; dalle sentenze della Corte costituzionale n. 22 e n. 128 del 2024.
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma... Pag. 23

N. 13. Sentenza 20 gennaio - 7 febbraio 2025

Giudizio sull'ammissibilità dei referendum.

Referendum - Richiesta di referendum abrogativo denominata "Piccole imprese - Licenziamenti e relativa indennità: abrogazione parziale" - Assenza delle cause di inammissibilità previste dall'art. 75 Cost. - Omogeneità, chiarezza e univocità del quesito - Disciplina di risulta non estranea all'originario contesto normativo - Ammissibilità della richiesta.

- Legge 15 luglio 1966, n. 604, art. 8, come sostituito dall'art. 2, comma 3, della legge 11 maggio 1990, n. 108, limitatamente alle parole: «compreso tra un», alle parole «ed un massimo di 6» e alle parole «La misura massima della predetta indennità può essere maggiorata fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità di lavoro superiore ai dieci anni e fino a 14 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro».
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma... Pag. 28

N. 14. Sentenza 20 gennaio - 7 febbraio 2025

Giudizio sull'ammissibilità dei referendum.

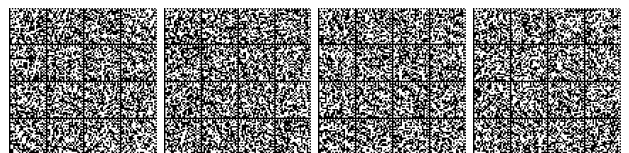
Referendum - Richiesta di referendum abrogativo denominata "Abrogazione parziale di norme in materia di apposizione di termine al contratto di lavoro subordinato, durata massima e condizioni per proroghe e rinnovi" - Quesito volto a eliminare frammenti normativi che agevolano, al ricorrere di certe condizioni, l'impiego dei contratti di lavoro a tempo determinato - Assenza delle cause impeditive indicate nell'art. 75 Cost., o da esso ricavabili in via sistematica - Ammissibilità della richiesta

- Decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, art. 19, comma 1, limitatamente alle parole "non superiore a dodici mesi. Il contratto può avere una durata superiore, ma comunque", alle parole "in presenza di almeno una delle seguenti condizioni", alle parole "in assenza delle previsioni di cui alla lettera a), nei contratti collettivi applicati in azienda, e comunque entro il 31 dicembre 2024, per esigenze di natura tecnica, organizzativa e produttiva individuate dalle parti;" e alle parole "b bis"); comma 1-bis, limitatamente alle parole "di durata superiore a dodici mesi" e alle parole "dalla data di superamento del termine di dodici mesi"; comma 4, limitatamente alle parole "in caso di rinnovo," e alle parole "solo quando il termine complessivo eccede i dodici mesi"; art. 21, comma 01, limitatamente alle parole "liberamente nei primi dodici mesi e, successivamente,".
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma... Pag. 32

N. 15. Sentenza 20 gennaio - 7 febbraio 2025

Giudizio sull'ammissibilità dei referendum.

Referendum - Richiesta di referendum abrogativo denominata "Esclusione della responsabilità solidale del committente, dell'appaltatore e del subappaltatore per infortuni subiti dal lavoratore dipendente di impresa appaltatrice o subappaltatrice, come conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici: Abrogazione" - Assenza delle cause di inammissibilità previste dall'art. 75, secondo comma, Cost. - Sussistenza di una matrice razionalmente unitaria - Chiarezza e semplicità del quesito - Ammissibilità della richiesta.



- Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, art. 26, comma 4, limitatamente alle parole «Le disposizioni del presente comma non si applicano ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici.»
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma. Pag. 39

N. 16. Sentenza 11 dicembre 2024 - 10 febbraio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Consulenti e ausiliari dell'autorità giudiziaria - Compensi spettanti a interpreti e traduttori - Vacanze successive alla prima - Onorario inferiore a quello stabilito per la prima - Irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge 8 luglio 1980, n. 319, art. 4, comma 2.
- Costituzione, art. 3, primo comma. Pag. 42

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 4. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 gennaio 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Comuni, Province e Città metropolitane – Liberi consorzi comunali e Città metropolitane – Norme della Regione Siciliana – Modifiche alla legge reg. n. 15 del 2015 – Rinvio della data per l'elezione dei Presidenti dei liberi consorzi comunali – Proroga delle funzioni dei commissari straordinari – Annullamento delle elezioni indette con decreto del Presidente della Regione n. 551/Gab del 1° ottobre 2024.

- Legge della Regione Siciliana 18 novembre 2024, n. 27 (Disposizioni in materia di urbanistica ed edilizia. Modifiche di norme), art. 21. Pag. 51

N. 11. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Cagliari

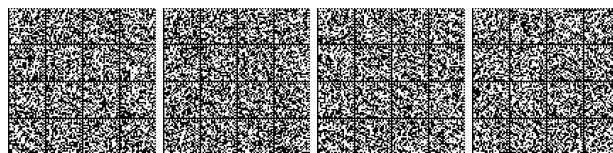
Tributi – Energia – Istituzione, per l'anno 2022, di un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico – Previsione che il contributo non è deducibile ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive.

- Decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, art. 37, comma 7, modificato dal decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91, e, successivamente, dalla legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025). Pag. 55

N. 12. Ordinanza del Consiglio di Stato del 17 gennaio 2025

Beni culturali - Uscita dal territorio nazionale – Previsione che consente all'ufficio di esportazione della Soprintendenza, all'atto di ricezione della autodichiarazione finalizzata al trasferimento di opera all'estero, di avviare il procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 42 del 2004, solo nell'ipotesi in cui la medesima ricada nella fattispecie ex art. 10, comma 3, lettera d-bis), del medesimo decreto legislativo (vale a dire “le cose, a chiunque appartenenti, che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione”) e non anche nelle altre ipotesi di cui all'art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004.

- Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), art. 65, comma 4-bis, secondo periodo, aggiunto dall'art. 1, comma 175, lettera g), numero 3), della legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza). Pag. 64



N. 13. Ordinanza del Tribunale di Trento del 9 gennaio 2025

Impiego pubblico – Licenziamento – Tutela del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo – Indennità risarcitoria spettante al lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione illegittimamente licenziato, il quale era assoggettato, nel periodo immediatamente precedente all'intimazione del recesso, al regime dell'indennità premio di servizio ex artt. 2, 4, comma 1, e 11, comma 5, della legge n. 152 del 1968 – Commisurazione dell'indennità risarcitoria all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo dell'indennità premio di servizio, anziché all'ultima retribuzione comprendente tutti i compensi aventi carattere continuativo che si ricolleghino alle particolari modalità della prestazione in atto al momento del licenziamento, ad esclusione degli emolumenti eventuali e di cui non sia certa la percezione, nonché di quelli aventi normalmente carattere occasionale o eccezionale.

- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), art. 63, comma 2, secondo (*recte*: terzo) periodo, come modificato dall'art. 21, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*) *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

Pag. 70

N. 14. Ordinanza del Tribunale di Catania del 20 gennaio 2025

Reati e pene – Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso – Trattamento sanzionatorio – Denunciata previsione, per la condotta di lesione personale dalla quale derivino la deformazione o lo sfregio permanente al viso, della pena minima edittale di otto anni di reclusione, senza distinzione con riferimento alle due diverse tipologie di lesione – Denunciata previsione, in caso di condanna, dell'applicazione obbligatoria della pena accessoria dell'interdizione in via perpetua da qualsiasi ufficio attinente alla tutela, alla curatela e all'amministrazione di sostegno, senza alcuna possibilità di graduazione.

- Codice penale, art. 583-*quinquies*.

Pag. 83

N. 15. Ordinanza del Tribunale di Torino del 20 dicembre 2024

Istruzione – Personale docente – Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente di ruolo delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado (cosiddetta Carta del docente) – Riconoscimento del diritto all'assegnazione della Carta del docente, per effetto dell'interpretazione della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte di cassazione, anche ai docenti non di ruolo – Disposizioni recanti la copertura dei relativi oneri finanziari.

- Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, commi 121, 123, 204 e 205.

Pag. 90

N. 16. Ordinanza del Tribunale di Torino del 20 dicembre 2024

Istruzione – Personale docente – Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente di ruolo delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado (cosiddetta Carta del docente) – Riconoscimento del diritto all'assegnazione della Carta del docente, per effetto dell'interpretazione della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte di cassazione, anche ai docenti non di ruolo – Disposizioni recanti la copertura dei relativi oneri finanziari.

- Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, commi 121, 123, 204 e 205.

Pag. 97



N. 17. Ordinanza del Tribunale di Bolzano dell'11 novembre 2024

Reati e pene – Abrogazione dell'art. 323 del codice penale (Abuso d'ufficio).

- Legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare), art. 1, comma 1, lettera b). Pag. 105

N. 18. Ordinanza del Tribunale di Catania del 26 novembre 2024

Reati e pene – Abrogazione dell'art. 323 del codice penale (Abuso d'ufficio).

- Legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare), art. 1, comma 1, lettera b). Pag. 111

N. 19. Ordinanza del Tribunale di Torino del 20 dicembre 2024

Istruzione – Personale docente – Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente di ruolo delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado (cosiddetta Carta del docente) – Riconoscimento del diritto all'assegnazione della Carta del docente, per effetto dell'interpretazione della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte di cassazione, anche ai docenti non di ruolo – Disposizioni recanti la copertura dei relativi oneri finanziari.

- Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, commi 121, 123, 204 e 205. Pag. 118

N. 29. Ordinanza della Corte di cassazione del 31 gennaio 2025

Straniero – Immigrazione – Trattenimento, disposto dal questore, dello straniero presso un centro di permanenza per i rimpatri (CPR)- Convalida o proroga del trattenimento da parte dell'autorità giurisdizionale - Ricorso per cassazione contro i decreti di convalida e di proroga – Disciplina processuale.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 14, comma 6, richiamato dall'art. 5-bis (recte: art. 6, comma 5-bis), del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale). Pag. 126





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 9

Sentenza 14 gennaio - 6 febbraio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Sequestro di persona - Fattispecie modificata mediante decreto legislativo - Fatto commesso in danno del coniuge ovvero, in via subordinata, del coniuge non più convivente - Procedibilità a querela - Omessa previsione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento e violazione dei principi e criteri direttivi - Non fondatezza delle questioni

- Codice penale, art. 605, sesto comma, come aggiunto dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150.
- Costituzione, artt. 3 e 76.

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

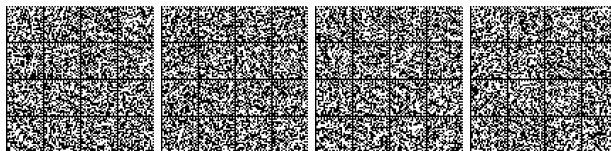
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 605, sesto comma, del codice penale, aggiunto dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Grosseto, nel procedimento penale a carico di S. N., con ordinanza del 3 gennaio 2024, iscritta al n. 7 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2024.

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

udito nell'udienza pubblica del 14 gennaio 2025 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato Riccardo Lottini per S. N. e l'avvocato dello Stato Salvatore Faraci per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 14 gennaio 2025.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza datata 11 dicembre 2023, depositata nella cancelleria del giudice *a quo* il 3 gennaio 2024, trasmessa alla cancelleria di questa Corte il 15 gennaio 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* il 7 febbraio 2024, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Grosseto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 605, sesto comma, del codice penale, aggiunto dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), in riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione, nella parte in cui non prevede la punibilità a querela della persona offesa quando il fatto è commesso in danno del coniuge ovvero, in via subordinata, del coniuge non più convivente.

1.1.- Il giudice *a quo* deve giudicare, con rito abbreviato, della responsabilità penale di S. N. per i delitti di sequestro di persona aggravato ai sensi dell'art. 605, secondo comma, numero 1), cod. pen., perché commesso in danno del coniuge, nonché di minaccia grave (art. 612, secondo comma, cod. pen.), di violazione di domicilio commessa mediante violenza alle persone e da persona palesemente armata (art. 614, quarto comma, cod. pen.) e di lesioni personali aggravate perché commesse in danno del coniuge e mediante l'uso di armi (artt. 582, 585 e 577, primo comma, numero 1, cod. pen.).

Il rimettente dà conto puntualmente delle fonti di prova a carico dell'imputato, dalle quali emerge in particolare che questi avrebbe, nel marzo 2022, atteso la moglie, dalla quale si era separato di fatto da qualche mese, e il nuovo compagno di lei di fronte all'abitazione di quest'ultimo. Qui avrebbe puntato contro di loro una pistola, costringendoli a entrare in casa, e avrebbe quindi richiuso la porta alle proprie spalle. Avrebbe, allora, minacciato entrambi di morte, colpendoli ripetutamente alla testa con il proprio casco. Soltanto dopo diversi minuti, la donna sarebbe riuscita a convincerlo a desistere e ad aprire la porta di casa, ciò che le avrebbe consentito di recuperare il proprio cellulare e di chiamare i soccorsi.

Ritiene il giudice *a quo* che i fatti così ricostruiti integrino tutte le ipotesi criminose contestate, salvo il delitto di minaccia grave che dovrebbe essere considerato assorbito in quello di sequestro di persona. In particolare, il lasso di tempo relativamente breve durante il quale si sarebbe protratta la privazione della libertà personale delle due persone offese non escluderebbe la configurabilità del delitto di sequestro di persona, aggravato - rispetto alla condotta compiuta dall'imputato nei confronti della moglie - ai sensi dell'art. 605, secondo comma, numero 1), cod. pen.

Riferisce quindi il giudice *a quo* che entrambe le persone offese hanno rimesso la querela nei confronti dell'imputato, avendo quest'ultimo provveduto al risarcimento del danno; e aggiunge che l'imputato ha accettato la remissione. Quest'ultima non produrrebbe, tuttavia, effetto con riguardo al fatto di sequestro di persona commesso contro la moglie dell'imputato, stante il disposto dell'art. 605, sesto comma, cod. pen., introdotto dal d.lgs. n. 150 del 2022, che ha reso procedibile a querela il delitto di sequestro di persona limitatamente all'ipotesi base prevista dal primo comma del medesimo art. 605; con esclusione, dunque, delle fattispecie aggravate, tra cui quella prevista dal secondo comma, numero 1), della medesima disposizione.

L'accoglimento, da parte di questa Corte, delle questioni di legittimità costituzionale prospettate consentirebbe invece al giudice *a quo* di dichiarare l'estinzione di entrambi i reati di sequestro di persona asseritamente commessi dall'imputato, stante l'efficacia retroattiva *in mitius* della disposizione censurata. Ciò gli permetterebbe, altresì, di accogliere la richiesta dell'imputato stesso di sospensione del processo con messa alla prova in relazione alle restanti imputazioni di lesioni personali e violazione di domicilio aggravate, parimenti procedibili d'ufficio ma compatibili - a differenza di quanto accade per il sequestro di persona - con i limiti di pena stabiliti dall'art. 168-bis cod. pen. per l'ammissione al beneficio.

Dal che la rilevanza delle questioni.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente dubita anzitutto della compatibilità con l'art. 3 Cost. della omessa estensione della procedibilità a querela alla ipotesi in cui il sequestro di persona sia commesso in danno del coniuge.

La *ratio* della riforma, osserva il rimettente, si desume dalla relazione illustrativa al d.lgs. n. 150 del 2022, nella quale l'estensione del regime di procedibilità a querela anche ai reati contro la persona è stato giustificato in chiave di incentivo alla riparazione dell'offesa e alla definizione anticipata del procedimento penale attraverso, segnatamente, la remissione della querela. Con specifico riguardo alle ipotesi di sequestro di persona, la relazione segnala che spesso tale reato presenta nella prassi una ridotta offensività.

Ciò posto, la scelta del legislatore di conservare la procedibilità d'ufficio nel caso in cui ricorra l'aggravante di cui all'art. 605, secondo comma, numero 1), cod. pen. sarebbe contraddittoria, e comunque priva di una ragionevole giustificazione.



In primo luogo, infatti, l'esigenza di favorire il bonario componimento tra le parti coinvolte ricorrerebbe vieppiù quando esse siano stretti congiunti, «costituendo “la garanzia dell'unità familiare” un valore di rango costituzionale (art. 29 Cost.)».

In secondo luogo, non si potrebbe ritenere che le ipotesi di sequestro di persona di cui al primo comma siano necessariamente caratterizzate da una minore offensività. Infatti, l'ambito applicativo del primo comma abbraccerebbe condotte con gradi di offensività anche significativamente diversi, come si desumerebbe del resto dall'ampiezza della cornice editale (da sei mesi a otto anni di reclusione). Inoltre, la procedibilità a querela non è esclusa quando il reato è qualificato da circostanze diverse da quelle contemplate dai commi seguenti dell'art. 605 cod. pen. e da quelle delle finalità terroristica o mafiosa, per le quali non sia espressamente prevista la procedibilità d'ufficio. Tale incongruità sarebbe aggravata dalla considerazione che l'aggravante di cui al secondo comma costituirebbe una circostanza indipendente, «ma non ad effetto speciale, in quanto prevede un aumento della pena massima inferiore a un terzo», mentre le aggravanti comuni ex art. 61 cod. pen. consentono l'aumento della pena sino a un terzo.

Ove poi si volesse giustificare la scelta normativa in relazione alla particolare situazione del coniuge, che potrebbe non renderlo libero nella scelta processuale di presentare una querela, tale scelta risulterebbe - secondo il giudice *a quo* - asimmetrica rispetto alla disciplina dettata dallo stesso legislatore delegato in ordine al delitto di lesioni personali aggravato ai sensi dell'art. 577, primo comma, numero 1), cod. pen. Il d.lgs. n. 150 del 2022, infatti, nell'estendere il regime di procedibilità a querela al delitto di lesioni personali, lo avrebbe previsto anche nel caso in cui ricorra l'aggravante del fatto commesso nei confronti del coniuge (legalmente separato o *non*), in senso distonico rispetto alla scelta operata in ordine al sequestro di persona.

In ogni caso, osserva il giudice *a quo* che «l'esigenza di tutelare le persone esposte a un rischio di condizionamento non sarebbe comunque ravvisabile nei casi di coniugi non più conviventi al momento del fatto, a seguito di separazione giudiziale o di fatto - come nel caso per cui si procede - atteso che di norma la posizione di vulnerabilità del coniuge è legata proprio al rapporto di convivenza, mentre la formulazione attuale della disposizione *de qua* non distingue tra coniugi conviventi e non». Dal che la necessità di formulare la questione «in forma gradata: in via principale, con riferimento al coniuge senza alcuna distinzione; in via subordinata, con riferimento al coniuge non più convivente al momento del fatto».

1.3.- La disciplina censurata si porrebbe, altresì, in contrasto con l'art. 76 Cost.

Il legislatore delegato - nell'escludere la procedibilità a querela in caso di sequestro di persona aggravato ai sensi dell'art. 605, secondo comma, numero 1), cod. pen. - avrebbe violato il principio direttivo di cui all'art. 1, comma 15, lettera b), della legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari).

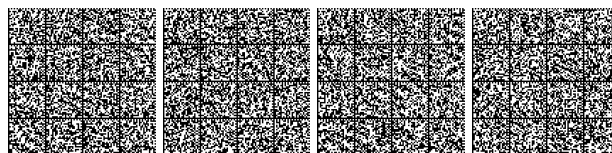
Tale disposizione indicava infatti due specifici principi e criteri direttivi per la selezione delle fattispecie cui estendere il regime di perseguibilità a querela: a) il limite costituito dalla pena detentiva non superiore nel minimo a due anni, e b) la previsione che, ai fini della determinazione della pena detentiva, non si tenesse conto delle circostanze, facendo salva la procedibilità d'ufficio in caso di incapacità della persona offesa, per età o infermità.

La *ratio* di tale secondo criterio, secondo il rimettente, «era evidentemente quella, oltre che di estendere il più possibile il regime di procedibilità a querela, di impedire che la contestazione di un'aggravante rendesse automaticamente il reato procedibile d'ufficio, anche quando il singolo fatto, tenuto in ipotesi conto della ricorrenza di circostanze attenuanti, potesse risultare in concreto non più offensivo di altre fattispecie semplici».

In relazione all'art. 605 cod. pen. il legislatore delegato avrebbe, invece, di fatto attribuito rilevanza, ai fini dell'esclusione della procedibilità a querela, alla ricorrenza della circostanza di cui al secondo comma, numero 1), violando così la specifica prescrizione della legge delega.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, in subordine, manifestamente infondate.

2.1.- Quanto ai profili di ammissibilità, l'Avvocatura generale dello Stato testualmente espone che «[c]on ordinanza dell'11 dicembre 2023, letta in udienza, notificata alla Presidenza del Consiglio dei ministri, il Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale di Grosseto ha sollevato la questione di legittimità costituzionale “dell'art. 605, ultimo comma, del codice penale, così come modificato dall'art. 2, comma 1, lett. d), decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150, in relazione all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevede la punibilità a querela della persona offesa anche quando il fatto è commesso in danno del coniuge non più convivente”. [...] Con diversa ordinanza del 3 gennaio 2024, non notificata alla Presidenza del Consiglio, né, da quello che può evincersi, comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera, depositata presso Codesta Corte, pubblicata sulla Gazzetta speciale, in data 7 gennaio 2024 [recte: 7 febbraio 2024] il giudice *a quo* ha sollevato una più ampia questione aggiungendo all'originaria violazione dell'art. 3 anche l'art. 76 della Cost.».



A parere dell'interveniente, l'«originaria ordinanza» dell'11 dicembre 2023 sarebbe «priva dei termini e delle questioni», ciò che comporterebbe l'inammissibilità della questione con essa sollevata.

Quanto alla «seconda ordinanza» - trasmessa a questa Corte e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* -, essa risulterebbe viziata in quanto «emessa dopo la sospensione del giudizio presupposto, dunque da un giudice *a quo* che aveva perso la sua potestas iudicandi (sino alla reviviscenza del processo presupposto)». Tale ordinanza, inoltre, non sarebbe stata «notificata e comunicata ai Presidenti di Senato e Camera, in violazione dell'art. 1 e [dell'art.] 19 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale».

Né sarebbe possibile, argomenta l'interveniente, superare tali profili di inammissibilità «integrando le due ordinanze», giacché entrambe sarebbero affette «da vizi propri che si travasano gli uni agli altri».

2.2.- Quanto al merito delle questioni, in relazione alla censura ex art. 3 Cost., l'interveniente richiama l'orientamento di questa Corte secondo il quale le scelte sanzionatorie del legislatore possono essere sindacate soltanto entro i limiti della manifesta irragionevolezza (sono citate le sentenze n. 248 e n. 190 del 2020, n. 155 e n. 40 del 2019, n. 222 del 2018 e n. 236 del 2016), standard che varrebbe anche rispetto alle scelte relative al regime di procedibilità dei singoli reati (è citata l'ordinanza n. 178 del 2003 e i precedenti ivi richiamati).

Inoltre, rileva che considerazioni sulla «maggiore vulnerabilità dei familiari rispetto a possibili pressioni dell'autore delle condotte» sarebbero «alla base dei recenti interventi normativi volti a rendere procedibili d'ufficio reati commessi nell'ambito delle relazioni familiari».

Le argomentazioni del rimettente relative ad altre ipotesi di sequestro asseritamente più gravi rispetto a quella commessa contro il coniuge, ma procedibili a querela, sarebbero «eccentric[he] rispetto alla vicenda oggetto del giudizio, giacché il fatto (commesso con l'uso di arma da fuoco nei confronti di due diversi soggetti ai quali sono state cagionate lesioni) non rientra tra le ipotesi lievi utilizzate dal rimettente come parametro per sostenere l'irragionevolezza della scelta legislativa».

Infine, la procedibilità d'ufficio per le condotte qualificabili come espressione di violenza di genere si muoverebbe nel solco delle indicazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di obblighi discendenti dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo cui sarebbe sempre necessaria la procedibilità d'ufficio per la vittima di violenze domestiche (è citata Corte EDU, sezione terza, sentenza 23 maggio 2023, A.E. contro Bulgaria).

Con riferimento poi alla censura formulata in riferimento all'art. 76 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato rammenta come questa Corte abbia più volte dichiarato la «manifesta infondatezza di questioni prospettate sotto il profilo di un ipotetico eccesso di delega in minus» (sono citate le sentenze n. 248 del 2020 e n. 223 del 2019). Inoltre, nel caso in esame, a differenza ad esempio «di quanto avvenuto con la legge delega n. 103 del 2017 [...] la norma delegante si limita ad attribuire al legislatore delegato la facoltà di introdurre il regime di procedibilità a querela di parte [...] senza prescrivere l'introduzione di tale regime per tutte le ipotesi che vi rientrano, sicché nessuna violazione dei criteri di delega è ipotizzabile nella scelta di mantenere, per alcune di tali condotte, il regime previgente».

3.- L'imputato nel giudizio *a quo* si è costituito nel presente giudizio a sostegno della fondatezza delle questioni prospettate, sottolineando in particolare come il rapporto di coniugio - sovente considerato come circostanza aggravante nei delitti contro la persona - non sarebbe mai preso in considerazione, salvo che nella disposizione censurata, quale fattore in grado di rendere procedibile d'ufficio un reato normalmente procedibile a querela.

4.- Ha depositato un'opinione scritta in qualità di *amicus curiae* l'Associazione DiRe Donne in rete contro la violenza ETS.

Osserva anzitutto l'*amicus* che dagli artt. 1, 3, 33 e 55 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, ratificata dall'Italia con legge 27 giugno 2013, n. 77 (cosiddetta Convenzione di Istanbul), si evincerebbe il dovere, a carico degli Stati firmatari (tra i quali l'Italia), non solo di criminalizzare ogni forma di violenza contro le donne e di violenza domestica, inclusa la «coercizione o la privazione arbitraria della libertà», ma anche di prevedere «che il procedimento possa continuare anche se la vittima dovesse ritrattare l'accusa o ritirare la denuncia». Ciò in quanto la violenza contro le donne e la violenza domestica seguirebbero «pattern noti di ciclicità e progressioni», per cui alle azioni violente succedono «fasi di pace e di scuse» durante le quali le vittime tenderebbero a rimettere la querela: fasi che diverrebbero, peraltro, sempre più brevi, mentre la remissione effettuata nella speranza di un cambiamento del partner sarebbe sostituita da quella dovuta al timore di ripercussioni o a intimidazioni dirette.

Alla luce di tali considerazioni, secondo l'*amicus*, l'art. 2, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 150 del 2022 e lo stesso criterio di delega di cui all'art. 1, comma 15, lettera b), della legge n. 134 del 2021 si porrebbero in contrasto con i ricordati obblighi internazionali, «nella parte in cui non prevedono la procedibilità d'ufficio per il reato di sequestro di persona commesso in tutti i contesti di violenza domestica». Ciò dovrebbe indurre questa Corte a sollevare davanti a sé



stessa questione di legittimità costituzionale delle citate disposizioni per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 33 e 35 della Convenzione di Istanbul, essendo tale questione pregiudiziale rispetto alla decisione sulle questioni prospettate dal rimettente, che risulterebbero in ogni caso infondate.

5.- In prossimità dell'udienza del 25 settembre 2024 (poi rinviata con decreto presidenziale alla successiva udienza del 14 gennaio 2025), il difensore dell'imputato ha depositato una memoria con la quale, in replica agli argomenti svolti dall'*amicus curiae*, contesta in particolare che il sequestro di persona costituisca un reato per il quale la Convenzione di Istanbul impone la procedibilità d'ufficio.

Con riguardo poi alle difese dell'Avvocatura generale dello Stato, obietta - quanto alla censura proposta in riferimento all'art. 76 Cost. - che nel caso in esame non si verserebbe, in realtà, in una ipotesi di mancato o parziale esercizio della delega, ma di scorretta attuazione del criterio di delega previsto dall'art. 15, comma 1, lettera b), della legge n. 134 del 2021.

Con riguardo, infine, alle censure fondate sull'art. 3 Cost., osserva come la pur ampia discrezionalità spettante al legislatore non possa travalicare in manifesta irragionevolezza, come invece sarebbe avvenuto nel caso in esame a causa della scelta di «limita[re] la procedibilità d'ufficio solamente al rapporto di coniugio (e non, ad esempio, al partner legato dall'unione civile)» e di prendere in considerazione «elementi (rapporti ascendenza/discendenza e coniugio) che l'ordinamento in tutti gli altri casi ritiene non rilevanti al fine di rendere più rigoroso il regime di procedibilità».

6.- In una ulteriore memoria depositata in prossimità dell'udienza del 14 gennaio 2025, il difensore dell'imputato insiste sui profili di irragionevolezza della linea discrezionale fissata dal legislatore del 2022 tra sequestri di persona procedibili d'ufficio ovvero a querela di parte, evidenziando l'irrazionalità di un sistema che, da un lato, prevede la procedibilità d'ufficio per il sequestro di persona contro il coniuge, e dall'altro considera invece procedibili a querela le lesioni personali non gravi cagionate contro lo stesso coniuge, nonché i sequestri di persona commessi nei confronti di un convivente *more uxorio*.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il GUP del Tribunale di Grosseto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 605, sesto comma, cod. pen., aggiunto dall'art. 2, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 150 del 2022, nella parte in cui non prevede la punibilità a querela della persona offesa quando il fatto è commesso in danno del coniuge ovvero, in via subordinata, del coniuge non più convivente.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito, nel proprio atto di intervento, l'inammissibilità delle questioni in ragione di una serie di vizi che concernerebbero l'atto introduttivo del giudizio, compendiabili come segue:

- il rimettente ha pronunciato in esito all'udienza, l'11 dicembre 2023, un primo provvedimento (la cui scansione compare nell'atto di intervento dell'Avvocatura, e che risulta in effetti dal fascicolo del giudizio *a quo*) intitolato «dispositivo di ordinanza», con cui si è limitato a indicare la disposizione censurata e un solo parametro di legittimità costituzionale che assumeva violato (l'art. 3 Cost.), ordinando contestualmente la sospensione del processo in corso, la trasmissione degli atti a questa Corte, la notificazione della «presente ordinanza» alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché la comunicazione della stessa ai Presidenti delle due Camere;

- tale provvedimento, secondo quanto riferisce l'Avvocatura, è stato notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 14 dicembre 2023;

- il 3 gennaio 2024 il medesimo rimettente ha poi depositato un secondo provvedimento, intitolato «ordinanza di rimessione di questione di legittimità costituzionale», corredato da ampia motivazione e concluso da un dispositivo nel quale il dubbio di illegittimità costituzionale relativo alla medesima disposizione è riferito a due distinti parametri: l'art. 3 Cost., già presente nel primo dispositivo, e l'art. 76 Cost.;

- questo secondo provvedimento non sarebbe stato, peraltro, notificato al Presidente del Consiglio dei ministri;

- secondo l'Avvocatura, il primo provvedimento sarebbe stato inidoneo a sollevare una questione di legittimità costituzionale, in difetto di indicazione dei «motivi» della questione stessa, come prescritto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale);

- dal canto suo, il secondo provvedimento sarebbe stato emesso quando il giudizio *a quo* era ormai sospeso, allorché il rimettente si era già spogliato della propria potestà iudicandi.

L'eccezione non è fondata.



2.1.- Anzitutto, in risposta a uno specifico quesito formulato da questa Corte ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'Avvocatura generale dello Stato ha precisato in udienza che, in effetti, anche il secondo provvedimento datato 3 gennaio 2024 è stato notificato in pari data al Presidente del Consiglio dei ministri, come risulta altresì dalla relata di notifica trasmessa a questa Corte. Il medesimo provvedimento è stato, inoltre, comunicato ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e trasmesso quindi alla cancelleria di questa Corte, mediante deposito telematico, il successivo 15 gennaio 2024, per essere infine pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* il 7 febbraio 2024.

Deve, pertanto, escludersi - con riferimento al provvedimento del 3 gennaio 2024, l'unico pervenuto a questa Corte - un difetto nell'instaurazione del contraddittorio, così come disciplinato dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953.

2.2.- Quanto al primo provvedimento, datato 11 dicembre 2023 e pronunciato in esito all'udienza svoltasi lo stesso giorno, esso costituiva - nelle evidenti intenzioni del giudice, come esplicitate del resto dal titolo del provvedimento - il mero dispositivo di una successiva ordinanza di rimessione che il giudice si riservava implicitamente di redigere: e cioè dell'ordinanza, completa di motivazione, poi depositata il 3 gennaio 2024.

Un tale *modus procedendi*, per quanto non consueto al di fuori delle ipotesi espressamente disciplinate dal codice di procedura penale (riferite alla pronuncia della sentenza e alla decisione del tribunale del riesame), non può, ad avviso di questa Corte, ritenersi vietato da alcuna specifica disposizione che regola il processo penale. Esso ha anzi ricevuto indiretto avallo da alcune pronunce - per il vero non recenti - della stessa Corte di cassazione, ove si è precisato che, laddove il giudice anticipi in esito all'udienza il dispositivo di un'ordinanza riservando a un momento successivo la redazione dei motivi, il perfezionamento dell'ordinanza medesima si verifica, a ogni effetto di legge, soltanto nel momento del deposito della motivazione (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 10 dicembre 2002-28 gennaio 2003, n. 4039; nello stesso senso - con riferimento alle impugnazioni avverso provvedimenti camerali soggetti alla disciplina di cui all'art. 127 cod. proc. pen. - sezione prima penale, ordinanza 16 dicembre 1994-24 marzo 1995, n. 6062).

Da ciò discende che l'effetto sospensivo del giudizio *a quo*, pur preannunciato nel dispositivo datato 11 dicembre 2023, si è prodotto soltanto con il deposito dell'ordinanza completa, il successivo 3 gennaio. Dal che l'infondatezza dell'argomento dell'Avvocatura generale dello Stato secondo cui quest'ultimo provvedimento sarebbe stato pronunciato da un giudice ormai sprovvisto di potestas iudicandi.

2.3.- Dal punto di vista, poi, della regolarità dell'instaurazione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale innanzi a questa Corte, deve ritenersi che la notificazione al Presidente del Consiglio dei ministri del mero dispositivo datato 11 dicembre 2023 sia stata invero inutile, ma certamente inidonea a determinare la nullità delle notifiche e comunicazioni successive dell'ordinanza completa prescritte dalla legge. Notifiche e comunicazioni che, come poc'anzi osservato, risultano tutte essere state effettuate, unitamente alla trasmissione dell'ordinanza e del fascicolo alla cancelleria di questa Corte.

2.4.- Quanto, infine, all'aggiunta del parametro di cui all'art. 76 Cost. nel testo dell'ordinanza datata 3 gennaio 2024 rispetto al dispositivo preannunciato l'11 dicembre 2023, conviene rammentare che - secondo la costante giurisprudenza di questa Corte - «le discrepanze tra la motivazione e il dispositivo dell'ordinanza di rimessione possono essere risolte tramite l'impiego degli ordinari criteri ermeneutici, quando dalla lettura coordinata delle due parti dell'atto emerga l'effettiva volontà del rimettente (*ex plurimis*, sentenze n. 88 del 2022 e n. 58 del 2020; ordinanze n. 214 del 2021 e n. 244 del 2017)» (sentenza 35 del 2023, punto 3.1. del Considerato in diritto; nello stesso senso sentenza n. 228 del 2022, punto 3.2. del Considerato in diritto). Il dispositivo, pur di regola presente nelle ordinanze di rimessione, non ha dunque la medesima funzione operativa che assume nelle sentenze, presentandosi piuttosto - in questo contesto - come mera espressione sintetica delle doglianze argomentate dal giudice *a quo* nella parte motiva; spettando comunque a questa Corte, in esito alla lettura dell'intero provvedimento, la precisa individuazione della disposizione censurata e dei parametri di legittimità costituzionale che il rimettente intendeva sottoporre al giudizio della Corte stessa, i quali (fatti i salvi i casi di illegittimità costituzionale consequenziale e di autorimessione) delimitano gli stessi confini del *thema decidendum* nell'incidente di legittimità costituzionale.

Alla luce di tale criterio, non è dubbio che l'ordinanza di rimessione completa di tutti i suoi elementi - depositata il 3 gennaio 2024 - ben potesse formulare, nella sua parte motiva, dubbi di compatibilità della disposizione censurata anche con un parametro non preannunciato nel dispositivo previamente depositato. Di talché non si vede perché il giudice non potesse altresì, nell'ottica di una maggiore chiarezza della propria ordinanza, integrare il dispositivo dell'ordinanza stessa mediante un riferimento esplicito a tale ulteriore parametro.

2.5.- In definitiva, le questioni di legittimità costituzionale formulate dal rimettente con la propria ordinanza del 3 gennaio 2024 debbono ritenersi ammissibili in riferimento tanto all'art. 3 Cost., quanto all'art. 76 Cost.

3.- Nel merito, occorre innanzitutto esaminare la censura formulata in riferimento all'art. 76 Cost., che attiene alla corretta formazione dell'atto normativo e ha quindi priorità logica (*ex multis*, sentenze n. 203 del 2022, punto 9 del Considerato in diritto, n. 150 del 2022, punto 5 del Considerato in diritto, e n. 72 del 2022, punto 3 del Considerato in diritto).



La questione non è fondata.

3.1.- Secondo il rimettente, il mantenimento, da parte del legislatore delegato, del previgente regime di procedibilità d'ufficio dell'ipotesi aggravata di sequestro di persona di cui all'art. 605, secondo comma, numero 1), cod. pen. si porrebbe in contrasto con il criterio di delega di cui all'art. 1, comma 15, lettera b), della legge n. 134 del 2021, che testualmente dispone: «prevedere l'estensione del regime di procedibilità a querela di parte a ulteriori specifici reati contro la persona o contro il patrimonio nell'ambito di quelli puniti con pena edittale detentiva non superiore nel minimo a due anni; prevedere che ai fini della determinazione della pena detentiva non si tenga conto delle circostanze, facendo salva la procedibilità d'ufficio quando la persona offesa sia incapace per età o per infermità».

Ad avviso del giudice *a quo*, la previsione della seconda parte della lettera b) sarebbe nella sostanza da interpretare come un divieto, per il legislatore delegato, di prevedere un regime di procedibilità differenziato per le ipotesi circostanziate rispetto a quello previsto per l'ipotesi base del singolo delitto.

3.2.- Sul punto, deve riconoscersi che il criterio secondo cui il legislatore delegato non dovrebbe “tener conto delle circostanze” risulta piuttosto oscuro. Disposizioni di tenore siffatto sono frequenti, nell'ordito del codice penale e in quello del codice di rito, per individuare l'ambito applicativo di istituti la cui operatività dipende dai limiti di pena previsti per i singoli reati, prescrivendo al giudice di non tenere conto - a questo fine - delle eventuali circostanze che qualifichino il concreto fatto di reato all'esame. Meno evidente è il significato di una simile disposizione allorché il suo destinatario sia il legislatore delegato, il quale non ha di fronte a sé uno specifico fatto di reato suscettibile in concreto di essere qualificato da eventuali circostanze, ma soltanto previsioni astratte contenute nelle disposizioni incriminatrici.

Certamente non persuasiva è, comunque, l'ipotesi interpretativa formulata dal rimettente, che non appare conciliabile con il tenore letterale della disposizione.

L'unica spiegazione ragionevole di tale criterio, nello specifico contesto di una legge delega, appare piuttosto quella di consentire al legislatore delegato di prevedere l'estensione del regime di procedibilità a querela anche rispetto a ipotesi aggravate di reato la cui pena minima superi il limite di due anni fissato nella prima parte della lettera b), purché tale limite sia rispettato con riferimento alla fattispecie base. L'espressione «non si tenga conto delle circostanze» permetteva, in altre parole, al legislatore delegato di estendere il regime di procedibilità a querela a tutte le fattispecie di reato - semplici o aggravate - per i quali la pena minima prevista per l'ipotesi non aggravata fosse contenuta entro il limite di due anni, salvo l'ulteriore limite (indicato dall'ultima parte della disposizione) rappresentato dall'obbligo di tener ferma la procedibilità d'ufficio quando la persona offesa sia incapace per età o per infermità.

In questa chiave, restava tuttavia affidata al legislatore delegato la valutazione se estendere anche alle fattispecie circostanziate di un reato la previsione della procedibilità a querela introdotta per la fattispecie base.

Nel caso in esame, il legislatore delegato ha, per l'appunto, scelto di circoscrivere l'estensione del regime di punibilità a querela ai soli fatti previsti dal primo comma, e di mantenere invece - per le ragioni poc'anzi esaminate - il previgente regime per le ipotesi aggravate ai sensi dei commi successivi, non eccedendo in tal modo dai limiti della propria, ampia, discrezionalità nell'attuazione della delega (sul punto, di recente, sentenze n. 22, punto 8 del Considerato in diritto, e n. 7 del 2024, punto 8 del Considerato in diritto).

4.- Neppure è fondata la questione formulata in riferimento all'art. 3 Cost.

4.1.- A fronte di una censura strutturalmente analoga, in quanto mirante a rendere procedibili a querela fattispecie delittuose per le quali era prevista la procedibilità d'ufficio, alcuni anni fa questa Corte ha rammentato il proprio costante orientamento secondo cui le scelte legislative relative al regime di procedibilità dei singoli reati sono censurabili soltanto per manifesta irragionevolezza (sentenza n. 248 del 2020, punto 9.3. del Considerato in diritto; in senso analogo, ordinanza n. 178 del 2003 e precedenti ivi citati). Il medesimo standard è stato nella sostanza utilizzato in una più recente occasione a fronte di una censura che, parimenti, atteneva alla previsione del regime di procedibilità d'ufficio del delitto di sottrazione e trattenimento di minore all'estero (sentenza n. 71 del 2024).

4.2.- Ciò premesso in via generale, va rilevato che le censure del rimettente, ulteriormente arricchite dagli argomenti spiegati dalla difesa dell'imputato, ruotano attorno a due linee argomentative essenziali.

Da un lato, la scelta legislativa sarebbe intrinsecamente contraddittoria rispetto alle stesse finalità perseguite dalla legge delega, e poi dal legislatore delegato (*infra*, 4.3.).

Dall'altro, la scelta di non estendere la procedibilità a querela all'ipotesi di sequestro di persona commesso a danno del coniuge creerebbe una serie di incongruenze rispetto a due distinti *tertium comparationis*, rappresentati dal regime di procedibilità a querela previsto dal primo comma dello stesso art. 605 cod. pen., nonché da quello previsto per le lesioni personali compiute nei confronti del coniuge (*infra*, 4.4.).



Il rimettente formula, infine, un *petitum* in via subordinata, assumendo la contrarietà all'art. 3 Cost. quanto meno della mancata previsione della procedibilità a querela allorché il fatto sia commesso nei confronti del coniuge non (più) convivente (*infra*, 4.5.).

4.3.- Sotto il profilo, anzitutto, dell'allegata contraddittorietà intrinseca della scelta legislativa, il rimettente ritiene che le ragioni di incentivo alla riparazione dell'offesa e alla riconciliazione tra le parti che stanno alla base della scelta del regime di procedibilità per la fattispecie base sussistano, a maggior ragione, laddove le parti siano legate da un rapporto di coniugio. E ciò anche a garanzia del valore costituzionale dell'unità familiare, riconosciuto come tale dall'art. 29 Cost.

Sul punto, occorre rilevare preliminarmente che - da quanto risulta dalla relazione illustrativa al d.lgs. n. 150 del 2022 - il legislatore delegato ha in via generale proceduto all'estensione della procedibilità a querela «in rapporto a reati di non particolare gravità, posti a tutela di beni individuali, personali e patrimoniali» (pag. 320). Ciò principalmente in ottica di efficienza del sistema, «tenendo conto delle necessarie esigenze di tutela della persona offesa e della collettività, nonché dei beni pubblici coinvolti nel reato», ma anche al fine di diminuire l'attuale carico giudiziario che incide inevitabilmente sulla durata del processo, essendo oggi lo Stato «costretto [...] a celebrare procedimenti penali che potrebbero essere definiti anticipatamente con il risarcimento del danno, la piena soddisfazione della persona offesa e l'estinzione del reato» (pag. 321).

Con riferimento specifico al delitto di sequestro di persona, la relazione osserva poi che la procedibilità a querela è stata prevista per le sole ipotesi non aggravate previste dal primo comma dell'art. 605 cod. pen., le quali «possono presentare e non di rado presentano nella prassi una ridotta offensività», come quando la durata della privazione della libertà sia assai breve. «In simili casi», prosegue la relazione, «il fatto può presentare un disvalore assai ridotto o essere comunque oggetto di condotte riparatorie o risarcitorie, che favoriscano la remissione della querela o l'estinzione del reato ai sensi dell'art. 162-ter c.p.» (pag. 322).

Il legislatore delegato ha tuttavia conservato, sulla base di un'esplicita indicazione della legge delega (su cui *supra*, 3.1.), la procedibilità d'ufficio nelle ipotesi, tra l'altro, in cui sussista «una particolare esigenza di tutela delle vittime, che potrebbero essere condizionate e non libere nella scelta processuale di presentare una querela» (pag. 320). Nell'ambito delle ipotesi base cui si riferisce il primo comma, è stata dunque stabilita una eccezione alla procedibilità a querela nelle ipotesi in cui la persona offesa sia incapace per età o infermità.

A questo punto, la scelta del Governo - nell'ambito dei suoi fisiologici margini di discrezionalità nell'attuazione della legge delega - di non estendere la procedibilità a querela alla specifica ipotesi aggravata del fatto commesso nei confronti del coniuge appare agevolmente riconducibile, anch'essa, alla necessità di tenere conto delle particolari esigenze di tutela della vittima nel contesto di relazioni familiari. Relazioni in cui essa è strutturalmente esposta al rischio di subire pressioni da parte dell'autore del reato o di altri familiari: sia affinché non denunci gli episodi di violenza subiti, sia - e forse soprattutto - affinché ritratti le accuse in un momento successivo.

Come rilevato dall'*amicus curiae*, d'altronde, l'art. 55 della Convenzione di Istanbul contro la violenza sulle donne e la violenza domestica prevede l'obbligo a carico delle parti contraenti di stabilire che le indagini e i procedimenti penali per i reati di violenza fisica di cui all'art. 35 «non dipendano interamente da una segnalazione o da una denuncia da parte della vittima quando il reato è stato commesso in parte o in totalità sul loro territorio, e che il procedimento possa continuare anche se la vittima dovesse ritrattare l'accusa o ritirare la denuncia». La nozione di violenza fisica non è espressamente definita dalla Convenzione; ma la riconduzione delle privazioni della libertà personale a tale nozione è attestata nelle fonti internazionali di soft law, come risulta ad esempio dalla definizione di violenza fisica contenuta nel glossario elaborato dall'European Institute for Gender Equality su cui richiama l'attenzione l'*amicus curiae*: «Physical violence can take the form of, among others, serious and minor assault, deprivation of liberty and manslaughter».

Può, comunque, restare qui impregiudicata la questione se dall'obbligo convenzionale di cui all'art. 55 della Convenzione di Istanbul derivi, o meno, un corrispondente obbligo a carico del legislatore, in forza dell'art. 117, primo comma, Cost., di prevedere la procedibilità d'ufficio anche per il delitto di sequestro di persona commesso in danno del coniuge. Certo, però, non può negarsi la ragionevolezza della scelta compiuta in tal senso dal legislatore delegato, alla luce delle medesime motivazioni che suggeriscono in generale di prevedere la procedibilità d'ufficio per ogni forma di violenza fisica maturata in contesti domestici o di relazioni affettive: e ciò in considerazione degli elevati rischi di indebite pressioni cui le persone più vulnerabili sono, in questi contesti, strutturalmente esposte.

L'interesse alla conservazione dell'unità del nucleo familiare non può prevalere rispetto alla necessità di tutelare i diritti fondamentali delle singole persone che ne fanno parte (sentenze n. 223 del 2015, punto 5.1. del Considerato in diritto e n. 494 del 2002, punto 6.1. del Considerato in diritto). Di questa basilare esigenza il legislatore delegato si è fatto carico, prevedendo la procedibilità d'ufficio del sequestro di persona commesso nei confronti del coniuge; senza con ciò porsi in contraddizione alcuna con i criteri generali che hanno ispirato il suo intervento in materia di ridefinizione del novero dei delitti procedibili a querela.



4.4.- Una serie di ulteriori argomenti del rimettente e della difesa dell'imputato mirano poi a mostrare le irragionevoli disparità di trattamento che sussisterebbero tra la regola della procedibilità d'ufficio per l'ipotesi aggravata in esame e l'opposta regola della procedibilità a querela prevista per altre ipotesi, evocate quali *tertium comparationis*.

4.4.1.- Un primo argomento, speso dal rimettente, assume quale *tertium* il primo comma dell'art. 605 cod. pen.

Secondo il rimettente, sarebbe, in particolare, illogico non aver previsto la procedibilità a querela per l'ipotesi aggravata di cui al secondo comma, e averla invece prevista per tutte le ipotesi - anche le più gravi - riconducibili al primo comma, nonché per quelle aggravate ai sensi di disposizioni diverse dai commi successivi dello stesso art. 605 cod. pen. e nelle quali non sia espressamente prevista la procedibilità d'ufficio.

Sul punto, occorre però sottolineare che - in via generale - la maggiore o minore gravità costituisce soltanto uno dei possibili criteri che il legislatore può adottare, nell'esercizio della sua ampia discrezionalità, per decidere sul regime di procedibilità dei singoli reati (sentenza n. 220 del 2015, punto 3 del Considerato in diritto). Come recentemente osservato da questa Corte, le ragioni sottese alla scelta del legislatore di prevedere la procedibilità a querela per delitti che offendano diritti individuali possono essere individuate «sia in funzione di obiettivi di deflazione processuale, direttamente connesse al principio - di rango costituzionale e convenzionale - della ragionevole durata del processo, sia nell'ottica di favorire soluzioni conciliative e riparatorie, in grado di soddisfare il giusto bisogno di tutela della vittima senza dover necessariamente pervenire all'esito della condanna e dell'inflizione della pena», quanto meno laddove «il fatto non sia di particolare gravità e la vittima non versi in condizioni di vulnerabilità, che potrebbero viziarne la capacità di decidere liberamente se presentare querela o rimettere la querela già presentata» (ordinanza n. 106 del 2024).

La scelta di prevedere un regime di procedibilità d'ufficio per una data fattispecie di reato non può, dunque, essere censurata sulla base del mero argomento della maggiore gravità di un diverso reato che il legislatore ha, in via generale, ritenuto opportuno - per una o più delle ragioni indicate - sottoporre al regime di procedibilità a querela.

4.4.2.- Assumendo ancora come *tertium* il primo comma dell'art. 605 cod. pen., la difesa dell'imputato sottolinea invece l'illogicità di un assetto normativo che prevede la procedibilità d'ufficio per il sequestro di persona commesso in danno del coniuge, e la procedibilità a querela per lo stesso fatto commesso in danno del convivente *more uxorio* ovvero dell'altra parte dell'unione civile, che rientrano nella fattispecie base di reato prevista dal primo comma. Anche in queste ipotesi, infatti potrebbero sussistere le condizioni di vulnerabilità della vittima che suggerirebbero di prevedere un regime di procedibilità d'ufficio.

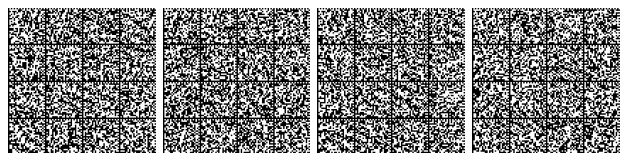
In questa medesima direzione, tanto il rimettente quanto la difesa dell'imputato assumono quale ulteriore *tertium comparationis* il regime di procedibilità del delitto di lesioni personali, che è oggi perseguibile a querela anche quando risulti aggravato perché commesso nei confronti del coniuge (art. 582, secondo comma, in riferimento all'art. 577, primo comma, numero 1, cod. pen.). Pure questo argomento mira a porre in luce l'incongruenza tra la disciplina ora censurata, che prevede la procedibilità d'ufficio in ragione della situazione di particolare vulnerabilità del coniuge, e quella individuata come *tertium*, in cui - a fronte, questa volta, di un identico rapporto tra autore e vittima - il legislatore prevede invece la procedibilità a querela.

Se, tuttavia, tali argomenti fossero ritenuti persuasivi, la disparità di trattamento denunciata dovrebbe essere logicamente eliminata non già nel senso auspicato dall'ordinanza di rimessione, ma in un senso diametralmente opposto: e cioè estendendo il regime di procedibilità d'ufficio anche con riferimento alle ipotesi assunte come *tertium comparationis*, sulla base di una comune *ratio* di tutela della situazione di vulnerabilità della vittima. Il che peraltro non sarebbe possibile a questa Corte, a ciò ostando il generale divieto di pronunce in *malam partem* in materia penale (da ultima, ordinanza n. 106 del 2024, e precedenti ivi citati).

Non a caso l'*amicus curiae* sollecita questa Corte a sollevare innanzi a sé questione di legittimità costituzionale della stessa previsione della procedibilità a querela per le ipotesi in cui il sequestro di persona sia commesso in contesti di violenza domestica diversi da quelli indicati nell'art. 605, secondo comma, numero 1), cod. pen.: e ciò non sulla base dell'art. 3 Cost., ma dell'allegata contrarietà di tale disciplina agli obblighi internazionali vincolanti per il nostro Paese e, conseguentemente, all'art. 117, primo comma, Cost. (ciò che permetterebbe un sindacato anche in *malam partem*: sentenza n. 37 del 2019, punto 7.1. del Considerato in diritto, e ulteriori precedenti ivi citati).

Il suggerimento, peraltro, non può essere accolto, difettando all'evidenza tanto la rilevanza di una simile questione nel giudizio *a quo*, quanto la sua pregiudizialità rispetto allo stesso giudizio di legittimità costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 159 del 2023, punto 19 del Considerato in diritto, e n. 24 del 2018, punto 4.1.2. del Considerato in diritto).

4.5.- In via subordinata, infine, il rimettente auspica una pronuncia che stabilisca la procedibilità a querela quanto meno del fatto di sequestro di persona commesso nei confronti del coniuge non (più) convivente, le ragioni di particolare vulnerabilità della vittima venendo meno, ad avviso del giudice *a quo*, una volta cessato il rapporto di convivenza.



Anche in questo caso, la censura - che torna all'evidenza a muoversi sul terreno dell'irragionevolezza intrinseca - non è fondata.

L'esperienza mostra infatti che, anche quando la convivenza venga meno, la persona più vulnerabile del rapporto continua, non infrequentemente, a essere esposta alle condotte violente o comunque sopraffattorie del proprio coniuge o ex coniuge, spesso esacerbate dalla frustrazione e dalla rabbia derivanti proprio dalla rottura della relazione. Del tutto ragionevole appare, pertanto, la soluzione normativa che non differenzia tra le due ipotesi per quanto concerne il regime di procedibilità.

Il che appare, del resto, conforme alla più generale tendenza della legislazione recente a estendere la tutela rafforzata prevista per le persone all'interno di rapporti familiari o affettivi anche alle situazioni di cessata convivenza, nonché addirittura di separazione o di divorzio: si pensi alla circostanza aggravante di cui all'art. 612-bis, secondo comma, cod. pen. o a quella di cui all'art. 577, primo comma, numero 1), cod. pen.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 605, sesto comma, del codice penale, aggiunto dall'art. 2, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Grosseto con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 6 febbraio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250009

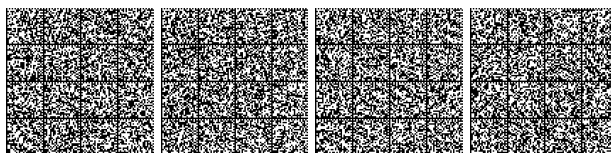
N. 10

Sentenza 20 gennaio - 7 febbraio 2025

Giudizio sull'ammissibilità dei referendum.

Referendum - Richiesta di referendum abrogativo denominata «Legge 26 giugno 2024, n. 86, Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione: abrogazione totale» - Quesito volto ad abrogare la legge di attuazione della autonomia differenziata, così come risultante dalla sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale - Quesito privo di chiarezza sia quanto al suo oggetto, ridotto al minimo per effetto della sentenza indicata, sia quanto alla finalità, con il rischio di un uso distorto del referendum quale strumento di democrazia rappresentativa - Inammissibilità della richiesta.

- Legge 26 giugno 2024, n. 86, come risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024.
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.



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 ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione della legge 26 giugno 2024, n. 86 (Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione), come risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, iscritto al n. 181 del registro ammissibilità *referendum*.

Vista l'ordinanza del 12 dicembre 2024 con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi gli avvocati Alfonso Celotto per il Comitato nazionale caccia e natura e altri, Mario Bertolissi per la Regione Veneto, Vittorio Angiolini e Enrico Grosso per Giovanni Maria Flick, nella qualità di Presidente del Comitato promotore del *referendum*;

deliberato nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 dicembre 2024, l'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, a norma dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), ha dichiarato conforme alle disposizioni di legge la richiesta di *referendum* popolare abrogativo proposto, ai sensi dell'art. 75 della Costituzione, rispettivamente da cinquecentomila elettori, nonché dai Consigli regionali delle Regioni Campania, Emilia-Romagna, Puglia, Toscana e dalla Regione autonoma Sardegna, denominato «Legge 26 giugno 2024, n. 86, Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione: abrogazione totale».

2.- Al fine di «dare più completa e fedele descrizione dell'oggetto della consultazione popolare», tenendo conto delle osservazioni degli stessi promotori, l'Ufficio centrale per il *referendum* ha ritenuto opportuno integrare il quesito, originario «Volete voi che sia abrogata la legge 26 giugno 2024, n. 86, “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», aggiungendovi l'espressione «, come risultante a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 192/2024».

È stata pertanto dichiarata conforme alle disposizioni di legge la richiesta di *referendum* popolare abrogativo sul seguente quesito unificato: «Volete voi che sia abrogata la legge 26 giugno 2024, n. 86, “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Cost., come risultante a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 192/2024”?».

3.- Il Presidente di questa Corte, ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum*, ha fissato, per la conseguente deliberazione, la camera di consiglio del 20 gennaio 2025, disponendo che ne fosse data comunicazione ai presentatori e al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.



4.- In data 8 gennaio 2025, la Regione Veneto ha depositato atto denominato “di intervento” nel quale ha chiesto che il quesito sia dichiarato inammissibile.

Innanzitutto, la difesa regionale evidenzia che - in considerazione del «carattere profondamente demolitorio» della sentenza n. 192 del 2024 - il voto sul *referendum* in esame finirebbe per avere a oggetto disposizioni residue vigenti, ancorché inapplicabili, e «disposizioni non vigenti, che (eventualmente) verranno alla luce», ma di cui allo stato sarebbe ignoto il contenuto.

Il *referendum* abrogativo, ribadisce la Regione Veneto, «[n]on può riguardare, piuttosto che disposizioni, interpretazioni di enunciati e, men che meno, vuoti normativi». Il quesito in esame sarebbe dunque privo dei caratteri dell’omogeneità, della chiarezza e dell’intelligibilità. In realtà, esso sarebbe volto a colpire l’art. 116, terzo comma, Cost., obiettivo non perseguibile con lo strumento del *referendum*, bensì con la procedura di cui all’art. 138 Cost.

5.- In data 7 gennaio 2025, il Comitato nazionale caccia e natura, la Federazione italiana della caccia, l’Unione nazionale enalcaccia pesca e tiro, l’Associazione nazionale libera caccia, l’ARCI caccia nazionale, l’Associazione dei migratoristi italiani per la conservazione dell’ambiente naturale (ANUU Migratoristi) e l’Associazione italiana della caccia - Italcaccia hanno depositato atto denominato “di intervento” in cui è stato richiesto che questa Corte dichiari l’inammissibilità della richiesta di *referendum* abrogativo in esame e che sollevi, per quanto occorra, dinanzi a sé questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 341, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), come novellato dall’art. 38-*quater* del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108, per violazione degli artt. 1 e 75 Cost.

Ad avviso di tali soggetti, l’istituzione della piattaforma telematica per la raccolta delle sottoscrizioni avrebbe determinato un’eccessiva semplificazione delle modalità di accesso al *referendum* abrogativo, facendo venir meno «il filtro di serietà della richiesta referendaria, insito nella previsione ad opera dell’art. 75 Cost. di una soglia minima di sottoscrittori pari a 500.000 elettori, col rischio concreto di proliferazione incontrollata di quesiti referendari» e, soprattutto, di snaturare l’essenza dell’istituto che, da eccezionale strumento di democrazia diretta, rischierebbe di diventare un ordinario (ma distorto) strumento di democrazia rappresentativa, «mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 16 del 1978).

6.- In data 8 gennaio 2025, il Comitato dei promotori ha depositato una memoria in cui ha chiesto che il quesito venga dichiarato ammissibile.

Dopo avere evidenziato le ragioni della chiarezza e unitarietà del quesito, avente ad oggetto l’abrogazione dell’intera legge n. 86 del 2024, la difesa dei promotori esclude che la stessa legge possa ritenersi a contenuto costituzionalmente vincolato o costituzionalmente necessaria. Infatti, rileva il Comitato, l’art. 116, terzo comma, Cost. conterrebbe una disciplina suscettibile di autonoma applicazione, anche solo in forza di singole «deroghe all’ordinaria ripartizione delle funzioni», da attivarsi per ciascuno specifico caso per il tramite di legge rinforzata. Ciò escluderebbe la necessità di una legge generale che disciplini l’attuazione dell’istituto dell’autonomia differenziata per consentirne il concreto funzionamento.

Ad avviso del Comitato, il quesito referendario sarebbe ammissibile anche sotto il profilo della sua omogeneità e della matrice unitaria dello stesso. La richiesta di abrogazione totale della legge n. 86 del 2024 manifesterebbe «la volontà complessiva e unidirezionale di abrogare l’intera legge che, con lo scopo di rendere più agevole l’*iter* procedurale diretto alla formulazione delle singole intese e alla successiva approvazione delle singole leggi rinforzate, mette il governo al centro di un processo politico avente come esito finale quello di accentuare lo spirito “competitivo” del regionalismo».

Infine, la difesa del Comitato promotore deduce l’assenza di alcun collegamento della legge n. 86 del 2024 con leggi di bilancio, escluse dall’ambito del *referendum* ai sensi dell’art. 75, secondo comma, Cost.

7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto nel giudizio di ammissibilità.

Considerato in diritto

1.- La richiesta di *referendum* su cui questa Corte deve pronunciarsi in base all’art. 75, secondo comma, Cost., dichiarata conforme a legge con ordinanza del 12 dicembre 2024 dell’Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, riguarda l’abrogazione della legge n. 86 del 2024, come risultante all’esito della sentenza n. 192 del 2024 di questa Corte.



A seguito del procedimento svoltosi di fronte all'Ufficio centrale per il *referendum*, il quesito unificato è il seguente: «Volete voi che sia abrogata la legge 26 giugno 2024, n. 86, “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Cost., come risultante a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 192/2024”?»). Ad esso è stata attribuita la seguente denominazione: «Legge 26 giugno 2024, n. 86, Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione: abrogazione totale».

2.- In via preliminare, occorre rilevare che, nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025, è stato consentito - come più volte avvenuto in passato (da ultimo, sentenze n. 60, n. 59, e n. 56 del 2022) - l’illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del *referendum* ai sensi dell’art. 33, terzo comma, della legge n. 352 del 1970, nonché brevi integrazioni orali degli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata e tuttavia interessati alla decisione sull’ammissibilità della richiesta di *referendum* (nel caso di specie la Regione Veneto e le associazioni e i comitati indicati al punto 5 del Ritenuto in fatto).

3.- Ancora in via preliminare, non può essere accolta la sollecitazione rivolta a questa Corte dal Comitato nazionale caccia e natura e altri, affinché sia oggetto di autorimessione la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 341, della legge n. 178 del 2020, come modificato dall’art. 38-*quater* del d.l. n. 77 del 2021, come convertito.

Infatti, la disposizione cui si rivolgono le censure di tali soggetti disciplina le modalità di raccolta telematica delle sottoscrizioni e attiene, dunque, ad una fase del procedimento referendario diversa e precedente rispetto a quella in esame, che è volta alla verifica dell’ammissibilità del quesito.

Ai sensi dell’art. 32, secondo comma, della legge n. 352 del 1970, la valutazione della legittimità degli atti compiuti nella fase di raccolta delle sottoscrizioni compete all’Ufficio centrale per il *referendum*. Peraltro, quest’ultimo, nell’ordinanza del 12 dicembre 2024, ha espressamente esaminato le eccezioni di illegittimità costituzionale formulate dagli stessi soggetti e le ha ritenute manifestamente infondate. Del resto, dalla stessa ordinanza si evince che il quorum previsto dall’art. 75, primo comma, Cost., è stato comunque raggiunto indipendentemente dalle sottoscrizioni telematiche.

4.- Occorre, inoltre, precisare che l’oggetto originario della richiesta referendaria in esame era costituito dalla legge n. 86 del 2024, adottata in dichiarata «attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione». Al fine di «dare più completa e fedele descrizione dell’oggetto della consultazione popolare», il quesito unificato - come già rilevato - è stato integrato dall’Ufficio centrale per il *referendum* mediante il richiamo alla sopravvenuta sentenza n. 192 del 2024 di questa Corte.

Infatti, l’impianto originario della legge n. 86 del 2024 è stato profondamente modificato dalla sentenza predetta, con interventi di tipo caducatorio, sostitutivo e additivo, nonché con decisioni interpretative di rigetto (per l’analisi di tali interventi si rinvia ai successivi punti 7 e 8).

5.- Per costante giurisprudenza costituzionale, il giudizio sull’ammissibilità della richiesta referendaria è volto a «verificare che non sussistano eventuali ragioni di inammissibilità sia indicate, o rilevabili in via sistematica, dall’art. 75, secondo comma, della Costituzione, attinenti alle disposizioni oggetto del quesito referendario; sia relative ai requisiti concernenti la formulazione del quesito referendario, come desumibili dall’interpretazione logico-sistematica della Costituzione (sentenze n. 174 del 2011, n. 137 del 1993, n. 48 del 1981 e n. 70 del 1978): omogeneità, chiarezza e semplicità, completezza, coerenza, idoneità a conseguire il fine perseguito, rispetto della natura ablativa dell’operazione referendaria» (sentenze n. 59 del 2022 e n. 17 del 2016).

6.- Occorre in proposito rilevare che non sussiste alcuna delle cause di inammissibilità indicate nell’art. 75, secondo comma, Cost., poiché l’oggetto del quesito non è riconducibile alle categorie di leggi ivi elencate, neppure in via di interpretazione logico-sistematica.

6.1.- In particolare, non è ravvisabile il limite delle leggi tributarie.

Invero, «con la dizione “leggi tributarie” contenuta nell’art. 75, secondo comma, della Costituzione, il legislatore costituente [ha] fatto riferimento a tutte quelle disposizioni che disciplinano il rapporto tributario nel suo insieme. In essa rientrano, pertanto, sia le norme che riguardano il momento costitutivo dell’imposizione, sia quelle che disciplinano gli aspetti dinamici del rapporto, e cioè il suo svolgimento nell’accertamento e nell’applicazione del tributo con la riscossione dello stesso» (tra le molte, sentenza n. 51 del 2000).

In effetti, la legge n. 86 del 2024, all’art. 5, disciplina una particolare destinazione delle entrate fiscali, prevedendo che le funzioni oggetto di conferimento siano finanziate attraverso la compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio della regione interessata. Si tratta, tuttavia, di disposizioni che non attengono né al momento costitutivo, né a quello attuativo di una fattispecie impositrice, bensì alla individuazione delle modalità di finanziamento delle funzioni conferite.

6.2.- La legge n. 86 del 2024 neppure può essere ricompresa nella categoria delle leggi di bilancio.

La legge in esame contiene, effettivamente, all’art. 3, commi 1, 9 e 10, alcuni riferimenti alla manovra di finanza pubblica 2023, in particolare ai commi da 791 a 801-*bis* dell’art. 1 della legge 19 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di



previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025). Tuttavia, queste disposizioni sono state dichiarate costituzionalmente illegittime dalla sentenza n. 192 del 2024; e, comunque, nel testo originario erano richiamate ai soli fini della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

Va inoltre evidenziato che nelle disposizioni dell'art. 9 della legge n. 86 del 2024 - che prevedono l'invarianza finanziaria conseguente all'applicazione delle singole intese, individuano le modalità di finanziamento dei LEP e impongono alle regioni differenziate di concorrere agli obiettivi di finanza pubblica - non è ravvisabile quello stretto collegamento genetico, strutturale e funzionale con la procedura di bilancio, che è richiesto per qualificare una legge sottoposta a richiesta referendaria come appartenente alla categoria in esame (tra le molte, sentenze n. 12 del 1995 e n. 2 del 1994).

6.3.- La giurisprudenza di questa Corte, altresì, ha ritenuto preclusa al *referendum* l'abrogazione di leggi costituzionalmente necessarie od obbligatorie (sentenze n. 57, n. 56 e n. 50 del 2022, n. 10 del 2020, n. 15 e 16 del 2008, n. 49 del 2000 e n. 35 del 1997).

Nel caso in esame, va escluso che la legge n. 86 del 2024 sia costituzionalmente necessaria ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.

La stessa sentenza n. 192 del 2024 ha, invero, riconosciuto l'opportunità - e non la necessità - della suddetta legge, al fine di "guidare" e dare ordine al processo di attuazione del regionalismo differenziato (punto 7.2. del Considerato in diritto).

7.- Restano da esaminare i limiti di ammissibilità che riguardano il quesito referendario.

La richiesta referendaria in esame presenta caratteri peculiari, in quanto l'originaria disciplina contenuta nella legge n. 86 del 2024 è stata profondamente incisa dalla sentenza n. 192 del 2024, sopravvenuta alla presentazione della stessa richiesta.

Tale pronuncia, infatti, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di molteplici disposizioni della predetta legge; ha dichiarato l'illegittimità costituzionale consequenziale di altre disposizioni della medesima e di altra legge (legge n. 197 del 2022); ha fornito l'interpretazione costituzionalmente orientata di ulteriori disposizioni.

A fronte di questo intervento, l'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione - chiamato a decidere sulla necessità di arrestare la procedura referendaria, ovvero di trasferire l'oggetto del *referendum* sulla legge n. 86 del 2024, «come risultante a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 192/2024» - ha ritenuto che, nonostante il «massiccio effetto demolitorio» determinato da tale pronuncia, fosse ancora vigente un «fondo regolativo» idoneo «a concretare la permanenza [della] materia referendaria».

8.- Spetta ora a questa Corte valutare se - nonostante il «massiccio effetto demolitorio» - la permanenza del suddetto «fondo regolativo», ritenuto sufficiente ad assicurare la conformità a legge della richiesta referendaria, costituisca una condizione altrettanto sufficiente a consentire l'ammissibilità del *referendum*, quanto alla possibilità di esprimere un voto libero e consapevole.

È necessario, in sostanza, interrogarsi se l'elettore sia posto nelle condizioni di comprendere quale sia l'oggetto della richiesta di abrogazione, quali le sue conseguenze e quali le finalità che con essa si intendono perseguire.

Occorre rammentare che è il principio di libertà del voto e, dunque, il rispetto degli artt. 1 e 48 Cost., a imporre la chiarezza del quesito referendario. Al riguardo, questa Corte ha affermato che «[i]l *referendum* nel suo significato, prima ancora che nella sua disciplina, nella sua collocazione e valore nel sistema, consiste in una scelta [...]. Ora, la possibilità di scelta, cioè il proprium dell'istituto referendario, viene meno quando la libertà di voto dell'elettore venga coartata. Ed essa è coartata, non già solo, ovviamente, nel caso limite della violenza fisica, come in quelli, meno irreali, più subdoli e multiformi di violenza morale, ma altresì nei casi di formulazione, né semplice, né chiara. [...] Nelle consultazioni popolari, e perciò anche in quelle referendarie, in cui non è concepibile una risposta articolata, la nettezza della scelta postula la nettezza del quesito, la sua semplicità, cioè essenzialità, la sua chiarezza, cioè la sua inconfondibilità» (sentenza n. 27 del 1981). Per questi motivi è stata esclusa l'ammissibilità della richiesta allorché «il quesito, creando disorientamento, risulta privo di quella chiarezza, che assicura l'espressione di un voto consapevole» (sentenza n. 28 del 1987).

9.- Ciò premesso, il giudizio di ammissibilità sul quesito referendario deve tenere in considerazione molteplici aspetti, al fine di evitare usi impropri - e irragionevoli - di un importante strumento di democrazia.

Il quesito qui in esame appare formalmente lineare, poiché consiste nel richiedere se si voglia abrogare integralmente la legge n. 86 del 2024, non più nel suo contenuto originario, ma per quanto risulta dalla sentenza n. 192 del 2024 di questa Corte.

Occorrono, tuttavia, valutazioni anche in ordine all'oggetto e alla finalità del quesito.

Nella giurisprudenza costituzionale, infatti, è stato precisato che il quesito deve essere chiaro e univoco quanto al suo oggetto (sentenza n. 49 del 2022). E, inoltre, che chiarezza e univocità sono «desumibili dalla finalità incorporata nel quesito, cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione e all'incidenza del *referendum* sul



quadro normativo di riferimento» (sentenza n. 59 del 2022; nello stesso senso sentenze n. 28 del 2017, n. 17 del 2016 e n. 24 del 2011). Tutto ciò per garantire la libera e consapevole espressione del voto da parte dell'elettore, al fine di assicurare il rispetto degli artt. 1 e 48 Cost.

10.- Il quesito in esame si dimostra - sotto il profilo sostanziale - privo di chiarezza quanto al suo oggetto, che, come più volte sottolineato, riguarda l'abrogazione della legge n. 86 del 2024, quale risultante a seguito della sentenza n. 192 del 2024.

10.1.- Questa sentenza, innanzitutto, ha stabilito che l'attribuzione di ulteriore autonomia alle regioni debba riguardare «specifiche funzioni» e non «materie o ambiti di materie» e che la richiesta di funzioni debba essere adeguatamente motivata dalle regioni.

Il fondamento di tale decisione relativa all'oggetto della devoluzione risiede soprattutto nell'interpretazione sistematica dell'art. 116, terzo comma, Cost., letto alla luce del principio di sussidiarietà. Questa Corte, in particolare, ha stabilito che «l'art. 116, terzo comma, Cost., richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà».

10.2.- La sentenza n. 192 del 2024 ha poi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di gran parte dell'art. 3 della legge n. 86 del 2024, che disciplina l'individuazione dei LEP, censurando sia la delega legislativa per la determinazione dei LEP sulla base di «nuovi» criteri non specificati, sia i criteri vigenti alla data di entrata in vigore della stessa legge, ossia quelli previsti dalla precedente legge n. 197 del 2022. Per effetto di tale duplice dichiarazione di illegittimità costituzionale non c'è modo, attualmente, di individuare i LEP di cui alla suddetta legge n. 86 del 2024: i «nuovi» criteri non ci sono e quelli vigenti non hanno più efficacia.

Altrimenti detto, la richiamata sentenza n. 192 del 2024 - avendo dichiarato l'illegittimità costituzionale sia dei commi dell'indicato art. 3 che riguardavano l'individuazione, futura e a regime, dei LEP, sia del comma che faceva salva transitoriamente l'individuazione dei LEP secondo i criteri e il procedimento di cui alla legge n. 197 del 2022 - comporta che allo stato non è possibile individuare i «nuovi» LEP e che il «vecchio» criterio di determinazione dei LEP non è più applicabile.

Residuano - è vero - le materie «no-LEP». Ma in realtà anche queste sono incise dall'interpretazione fornita dalla sentenza n. 192 del 2024, là dove ha affermato che «[a]lla luce delle considerazioni sopra esposte, cioè della necessità di determinare il relativo LEP (e costo standard) qualora si trasferisca una funzione attinente ad un diritto civile o sociale, l'art. 3, comma 3, va interpretato in senso conforme a Costituzione: nel momento in cui il legislatore qualifica una materia come «no-LEP», i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Se, invece, lo Stato intende accogliere una richiesta regionale relativa a una funzione rientrante in una materia «no-LEP» e incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà la previa determinazione del relativo LEP (e costo standard)».

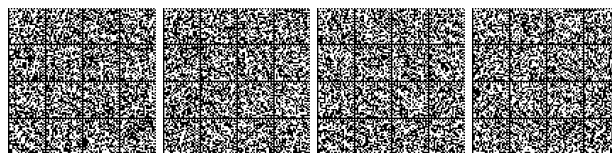
Questa Corte ha inoltre rilevato «che vi sono delle materie, cui pure si riferisce l'art. 116, terzo comma, Cost., alle quali afferiscono funzioni il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà. Vi sono, infatti, motivi di ordine sia giuridico che tecnico o economico, che ne precludono il trasferimento». Tra queste materie non trasferibili ve ne sono anche due «no-LEP»: il «commercio con l'estero» e le «professioni».

Pertanto vi è stato: a) il trasversale ridimensionamento dell'oggetto di qualsiasi possibile trasferimento (solo specifiche funzioni e non già materie); b) la paralisi - fino ad un futuro intervento del legislatore - dell'individuazione dei LEP di cui alla suddetta legge n. 86 del 2024; c) la conseguente impossibilità di trasferire specifiche funzioni relative a «materie LEP», nonché - per la stessa ragione - relative a materie «no-LEP», là dove esse incidono su diritti civili e sociali; d) l'individuazione di un catalogo di materie nelle quali il trasferimento di funzioni è difficile da giustificare, tra cui due materie «no-LEP» («commercio con l'estero» e «professioni»).

Rimane unicamente la possibilità di trasferire specifiche funzioni concernenti alcune materie «no-LEP», a condizione che esse non incidano su un diritto civile o sociale e che l'iniziativa regionale sia «giustificata alla luce del principio di sussidiarietà».

In definitiva, la sentenza n. 192 del 2024 ha eliminato gran parte del disposto normativo di cui alla legge n. 86 del 2024, incisa nella sua architettura essenziale, lasciando in vita un contenuto minimo. Tale contenuto è di difficile individuazione e ciò si riflette sulla comprensibilità del quesito da parte del corpo elettorale, oltretutto sul fine ultimo, o *ratio*, della stessa richiesta referendaria.

10.3.- Di conseguenza, risulta obiettivamente oscuro per l'elettore l'oggetto del quesito, che originariamente riguardava la legge n. 86 del 2024 nel suo testo iniziale e ora riguarda quel che resta della legge a seguito delle numerose e complesse modifiche apportate dalla citata sentenza di questa Corte. Un oggetto sostanzialmente non decifrabile.



L'elettore si verrebbe a trovare in una condizione di disorientamento, rispetto sia ai contenuti, sia agli effetti di quel che resta della legge n. 86 del 2024. Con la conseguenza che tale disorientamento impedirebbe l'espressione di un voto libero e consapevole, che la chiarezza e la semplicità del quesito mirano ad assicurare.

Come rilevato da tempo, «quando il quesito non risulti contrassegnato dalla semplicità, chiarezza e coerenza, è illusorio credere che la campagna referendaria valga a rendere veramente e pienamente semplice quello che è complesso, chiaro quello che è oscuro, coerente quello che è contraddittorio. Infatti, [...] la possibilità di scelta degli elettori può apparire fittizia, non essendo in realtà ad essi data altra possibilità di scelta, che o esprimere un voto non genuino, o scegliere di non scegliere» (sentenza n. 27 del 1981; nello stesso senso anche le sentenze n. 49 del 2022 e n. 26 del 1987).

11.- Il quesito è inoltre privo di chiarezza quanto alla sua finalità.

Questa Corte ha sempre sottolineato che occorre considerare non la finalità soggettiva dei promotori, bensì quella obiettiva della richiesta referendaria (da ultimo, sentenze n. 59 e n. 51 del 2022).

Al riguardo, è necessario ripartire da ciò che è divenuto l'oggetto del quesito, che concerne la legge n. 86 del 2024, come risultante dalla sentenza n. 192 del 2024. Quel che resta della legge dopo questa pronuncia - lo si è detto - è obiettivamente oscuro per l'elettore.

Dall'oscurità dell'oggetto del quesito deriva un'insuperabile incertezza sulla stessa finalità obiettiva del *referendum*. Con il rischio che esso si risolva in altro: nel far esercitare un'opzione popolare non già su una legge ordinaria modificata da una sentenza di questa Corte, ma a favore o contro il regionalismo differenziato. La consultazione referendaria verrebbe ad avere una portata che trascende quel che i Costituenti ritennero fondamentale, cioè l'uso corretto - e ragionevole - di questo importante strumento di democrazia. Deve infatti evitarsi che il *referendum* abrogativo si trasformi «in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie» (sentenza n. 16 del 1978, richiamata anche dalla sentenza n. 56 del 2022).

Se si ammettesse la richiesta in esame, si avrebbe una radicale polarizzazione identitaria sull'autonomia differenziata come tale, e in definitiva sull'art. 116, terzo comma, Cost., che non può essere oggetto di *referendum* abrogativo, ma solo di revisione costituzionale.

12.- La richiesta referendaria, pertanto, deve dichiararsi inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 26 giugno 2024, n. 86 (Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione), come risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, richiesta dichiarata conforme a legge, con ordinanza pronunciata il 12 dicembre 2024, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 gennaio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

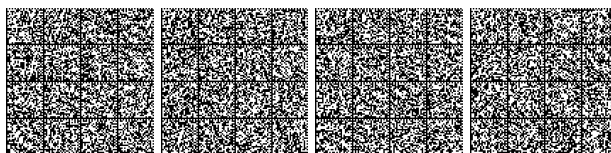
Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 febbraio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 11

Sentenza 20 gennaio - 7 febbraio 2025

Giudizio sull'ammissibilità dei referendum.

Referendum - Richiesta di referendum abrogativo denominata “Cittadinanza italiana: Dimezzamento da 10 a 5 anni dei tempi di residenza legale in Italia dello straniero maggiorenne extracomunitario per la richiesta di concessione della cittadinanza italiana” - Assenza delle cause di inammissibilità previste dall'art. 75 Cost. - Omogeneità, chiarezza e univocità del quesito - Assenza di carattere propositivo - Carattere auto-applicativo della disciplina di risulta - Ammissibilità della richiesta.

- Legge 5 febbraio 1992, n. 91, art. 9, comma 1, lettera *b*), limitatamente alle parole “adottato da cittadino italiano” e “successivamente alla adozione”, e lettera *f*).
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.

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 ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'art. 9, comma 1, lettera *b*), limitatamente alle parole «adottato da cittadino italiano» e «successivamente alla adozione», e lettera *f*), della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), iscritto al n. 182 del registro ammissibilità *referendum*.

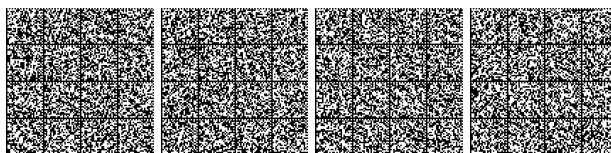
Vista l'ordinanza del 12 dicembre 2024 con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

udito l'avvocato Enrico Grosso per Riccardo Magi, Francesco Corleone e Ivano Novelli nella qualità di promotori; deliberato nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 dicembre 2024, depositata il successivo 13 dicembre, l'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione ai sensi dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), ha dichiarato legittima la richiesta di *referendum* popolare abrogativo ex art. 75 della Costituzione sul seguente quesito: «Volete voi abrogare l'art. 9, comma 1, lettera *b*), limitatamente alle parole “adottato da cittadino italiano” e “successivamente alla adozione”; nonché la lettera *f*), recante la seguente disposizione: “*f*) allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica.”, della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza”?».



1.1.- L'Ufficio centrale per il *referendum*, ai sensi dell'art. 32 della legge n. 352 del 1970, ha stabilito la seguente denominazione della richiesta referendaria: «Cittadinanza italiana: Dimezzamento da 10 a 5 anni dei tempi di residenza legale in Italia dello straniero maggiorenne extracomunitario per la richiesta di concessione della cittadinanza italiana».

2.- Ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum*, il Presidente di questa Corte ha fissato, per la conseguente deliberazione, la camera di consiglio del 20 gennaio 2025, disponendo che ne fosse data comunicazione ai presentatori della richiesta di *referendum* e al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.

3.- In data 8 gennaio 2025, i promotori e presentatori della richiesta referendaria hanno depositato una memoria a sostegno della sua ammissibilità.

3.1.- I promotori osservano, innanzitutto, che l'intervento abrogativo interessa due disposizioni, contenute all'art. 9, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), «inscindibilmente legate» ai fini del raggiungimento dello scopo referendario.

Alla richiesta di abrogazione totale dell'indicato art. 9, comma 1, lettera *f*) - che prevede il decorso di dieci anni di residenza legale nel territorio della Repubblica quale presupposto per la richiesta di concessione della cittadinanza italiana ai cittadini di uno Stato non appartenente all'Unione europea - si affianca, infatti, la richiesta di abrogazione parziale della lettera *b*) del medesimo comma 1, ove attualmente si stabilisce che il decorso di cinque anni di residenza legale quale presupposto per la richiesta di concessione della cittadinanza italiana a cittadini di uno Stato non appartenente all'UE sia previsto per il caso dello straniero maggiorenne che sia stato adottato da cittadino italiano.

Per mezzo dell'abrogazione di due incisi contenuti nella suddetta disposizione - «adottato da cittadino italiano» e «successivamente alla adozione» - il requisito dei cinque anni di residenza legale nel territorio della Repubblica al fine di poter presentare richiesta di naturalizzazione varrebbe per tutti i cittadini maggiorenni di Stati non appartenenti all'UE: sarebbe questo l'«effetto giuridicamente chiarissimo ed univoco» della richiesta.

3.2.- Così descritto il quesito, i promotori affermano che le disposizioni oggetto della richiesta sono estranee alle materie per le quali l'art. 75, secondo comma, Cost. preclude il *referendum* abrogativo.

Escludono, altresì, che la legge sulla cittadinanza sia in qualche modo esecutiva di obblighi internazionali o posti dall'Unione europea, ovvero attuative di questi ultimi.

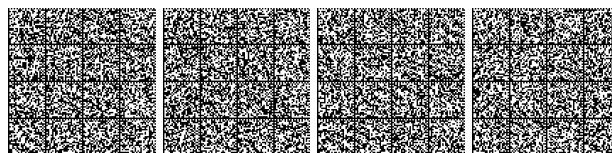
Non potrebbe ricavarci, infatti, alcun obbligo dal «mero favor» per l'acquisto della cittadinanza da parte dei rifugiati previsto dalla convenzione di Ginevra per lo status di rifugiato. Le norme internazionali, infatti, si limitano a prevedere che gli Stati facilitano l'assimilazione e la naturalizzazione dei rifugiati e degli apolidi e si sforzano di accelerarne la procedura. Si tratterebbe, pertanto, di «una mera clausola generica di favor» che, ad ogni modo, l'esito positivo del *referendum* non farebbe altro che assecondare.

Nessun limite deriverebbe neppure dall'ordinamento dell'Unione europea, essendo invece l'intera materia «pura espressione di sovranità interna». Al limite, una qualche influenza il diritto UE può averlo sui casi di revoca, rinuncia o riacquisto della cittadinanza UE, fermo restando che la Corte di giustizia ha sindacato «esclusivamente le possibili violazioni - da parte delle leggi nazionali - del diritto di accesso alla difesa, o del diritto al rispetto della vita privata e familiare».

3.3.- I promotori escludono, altresì, che possano venire in considerazione i limiti delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato e delle leggi costituzionalmente necessarie.

Sarebbe del tutto discrezionale, infatti, il requisito temporale di residenza ai fini della richiesta di concessione della cittadinanza. Anche a voler considerare indispensabile, in quanto tale, l'esistenza di una legge sulla cittadinanza, le specifiche disposizioni di cui si chiede l'abrogazione non sarebbero «in sé e per sé obbligatorie, né nell'esistenza né nel contenuto». La Costituzione, infatti, «si limita a presupporre implicitamente che vi sia una legge statale che definisca chi siano i cittadini e a quali condizioni si possa diventare cittadini (art. 117, comma 2, lett. *i*) Cost.) e che la revoca della cittadinanza non sia fondata su motivi politici (art. 22 Cost.)», ma non pone alcuno specifico vincolo al legislatore «in ordine ai contenuti della disciplina della cittadinanza, tanto meno in ordine ai requisiti per la sua concessione agli stranieri lungo-residenti». Peraltro, «la natura parziale e puntuale della richiesta referendaria» ulteriormente confermerebbe la sua ammissibilità.

3.4.- Quanto ai limiti in ordine alla formulazione del quesito, i promotori rilevano dapprima che esso, per quanto abbia a oggetto due diverse disposizioni, è «sicuramente dotato di una matrice razionalmente unitaria». Ciò perché «[i]l combinato disposto della doppia abrogazione produce un effetto chiaro, perfettamente intelligibile dall'elettore e assolutamente univoco: quello di ridurre il lasso di tempo di residenza legale in Italia affinché un cittadino di Stato non appartenente all'Unione europea possa presentare una domanda di concessione della cittadinanza italiana».



La normativa di risulta, d'altro canto, sarebbe «totalmente autoapplicativa» e «del tutto coerente rispetto allo scopo perseguito», incorporato nel quesito. La doppia abrogazione sarebbe, anzi, funzionale a dare coerenza e chiarezza al quesito: «la sola abrogazione referendaria della lett. *f*), in mancanza di tale contestuale e ulteriore abrogazione parziale a fini riepansivi della lett. *b*), produrrebbe il risultato paradossale (del tutto controproducente e opposto all'intento perseguito dai promotori) di impedire sempre e comunque ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea - esclusi gli adottati da cittadino italiano o coloro che abbiano ottenuto in Italia il riconoscimento dello status di rifugiato, oltre che agli apolidi - di chiedere ed eventualmente ottenere la concessione della cittadinanza italiana».

Né la normativa di risulta determinerebbe l'impossibilità per lo straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano di richiedere la concessione della cittadinanza. Anche costui, infatti, potrà proporre la relativa domanda dopo solo cinque anni di residenza «e non già dopo un periodo (normalmente più lungo) di cinque anni dall'avvenuta adozione da parte del cittadino italiano», come oggi disposto.

3.4.1.- Il quesito non presenterebbe neppure caratteri di manipolatività tali da rendere la richiesta referendaria inammissibile.

La giurisprudenza di questa Corte, infatti, «non ha mai ritenuto che i *referendum* c.d. “manipolativi” siano di per sé inammissibili». Ciò che è necessario è che dall'abrogazione parziale derivi «come effetto naturale e spontaneo, la ricomposizione del tessuto normativo rimanente» (sentenza n. 15 del 2008) e che, quindi, il quesito non manipoli eccessivamente la legislazione.

Per l'individuazione della manipolazione inammissibile resta quale riferimento principale, continuano i promotori, la sentenza n. 36 del 1997. Allora, sulla base di principi «poi affinati e precisati da una serie di pronunce successive», questa Corte avrebbe affermato che il *referendum* «è ammissibile in tutti i casi in cui la disciplina di risulta (quella, cioè, che deriva dall'abrogazione parziale di una serie di disposizioni, o anche solo di frammenti di esse, e che deve comunque essere - come si diceva in precedenza - autoapplicativa) derivi dalla “fisiologica espansione” di norme che già precedentemente erano contenute nella legge oggetto di abrogazione parziale». Il *referendum* sarebbe invece inammissibile tutte le volte in cui «dal ritaglio abrogativo derivi “una nuova statuizione, non ricavabile ex se dall'ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo”», mediante lo «stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione» (è citata la sentenza n. 36 del 1997): ciò che produrrebbe la «sostituzione della norma abroganda con altra assolutamente diversa, non derivante direttamente dall'estensione di preesistenti norme o dal ricorso a forme autointegrative». Tra le pronunce successive che avrebbero confermato tale orientamento, particolare rilievo assumerebbe la sentenza n. 26 del 2017, ove si ribadisce, innanzitutto, che la tecnica del ritaglio non può determinare «un assetto normativo sostanzialmente nuovo».

La richiesta referendaria, secondo i promotori, rispetterebbe i criteri dettati dalla richiamata giurisprudenza: «all'esito dell'abrogazione parziale non si produrrebbe affatto una norma del tutto nuova, estranea al tessuto normativo preesistente», né «una norma risultante dalla mera “saldatura di frammenti lessicali eterogenei” (cfr. la sent. n. 26/2011 [...])». La legislazione vigente, infatti, già consente allo straniero maggiorenne di chiedere la cittadinanza dopo un certo numero di anni di residenza, così come già oggi talune categorie di stranieri (maggioresi adottati da italiani, apolidi, rifugiati) possono richiederla dopo cinque anni di residenza legale. Sarebbe allora «del tutto evidente» che il quesito «non determina affatto la creazione di una normativa nuova», ma soltanto l'espansione di una normativa già oggi esistente e applicabile: il che segnerebbe la differenza tra l'odierna richiesta e quella ritenuta inammissibile con la sentenza n. 26 del 2017, la quale attraverso l'eliminazione di «mere espressioni linguistiche» intendeva «“confezionare” una normativa di risulta» che sarebbe stata «del tutto nuova» rispetto «al tessuto normativo preesistente».

I promotori ribadiscono, poi, che la misura temporale di cinque anni di residenza «costituisce di per sé un limite ordinario e concorrente con altri, non certo eccezionale», il quale ben potrebbe venire esteso, per mezzo di *referendum*, a «una categoria di soggetti più ampia rispetto ad oggi». D'altra parte, le tre categorie cui quel limite temporale di residenza è oggi applicabile (apolidi, rifugiati e maggioriesi adottati da cittadino) «non risultano protette - con riferimento ai tempi di acquisto della cittadinanza - da alcuno specifico obbligo internazionale o costituzionale, che imponga un requisito temporale di residenza più breve, rispetto alla generalità degli stranieri, ai fini della presentazione della domanda di naturalizzazione». Non a caso, ricordano i promotori, la legge 13 giugno 1912, n. 555 (Sulla cittadinanza italiana) prevedeva il termine di cinque anni «per tutti gli stranieri senza distinzione», termine dunque che è già stato a lungo in vigore nel nostro ordinamento e che «è attualmente previsto dalla maggior parte delle legislazioni degli Stati membri dell'Unione europea».

Viene sottolineato, infine, come la disposizione di cui all'art. 9, comma 1, lettera *f*) non sia una «“norma di chiusura” di carattere generale», né la legge n. 91 del 1992 prevede «alcuna “norma residuale”». L'art. 9, comma 1, al contrario, prevede «quattro diverse possibili durate, alternative e concorrenti, ciascuna delle quali dotata di identica rilevanza e dimensione giuridica», sicché la richiesta referendaria non determina «alcuna radicale modificazione o alte-



razione delle scelte di fondo operate dal legislatore del 1992 in tema di naturalizzazione, che restano del tutto intatte», ma «ha ad oggetto soltanto uno specifico contenuto della disciplina della concessione della cittadinanza italiana», quello concernente il requisito temporale di residenza.

Considerato in diritto

1.- La richiesta di *referendum* abrogativo investe l'art. 9, comma 1, della legge n. 91 del 1992, proponendo l'abrogazione integrale della lettera *f*) e l'abrogazione parziale della lettera *b*), limitatamente alle parole «adottato da cittadino italiano» e «successivamente alla adozione».

2.- Nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025, questa Corte, come già più volte avvenuto in passato, ha consentito l'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del *referendum* ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge n. 352 del 1970.

3.- Le disposizioni oggetto della richiesta sono estranee alle materie per le quali l'art. 75, secondo comma, Cost. preclude il ricorso all'istituto del *referendum* abrogativo.

Sin dalla sentenza n. 16 del 1978, questa Corte ha peraltro rilevato che esistono «valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi *referendum*, al di là della lettera dell'art. 75 secondo comma Cost.».

Nel caso di specie, non venendo tuttavia in rilievo limiti concernenti l'ambito materiale investito dalla richiesta referendaria, questa Corte è chiamata a valutare il rispetto dei soli requisiti concernenti la formulazione del quesito.

4.- L'art. 9, comma 1, della legge n. 91 del 1992 indica i presupposti al ricorrere dei quali lo straniero può fare domanda per la concessione della cittadinanza italiana; domanda a partire dalla cui presentazione decorrono i ventiquattro mesi, prorogabili fino a trentasei, per definire il relativo procedimento (art. 9-ter).

Può presentare tale domanda ai sensi dell'art. 9, comma 1: lo straniero del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, o che è nato nel territorio della Repubblica e, in entrambi i casi, vi risiede legalmente da almeno tre anni (lettera *a*), salvo non si ricada nella diversa ipotesi di cui all'art. 4, comma 1, lettera *c*); lo straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano che risiede legalmente nel territorio della Repubblica da almeno cinque anni successivamente all'adozione (lettera *b*); lo straniero che ha prestato servizio, anche all'estero, per almeno cinque anni alle dipendenze dello Stato (lettera *c*); il cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea, se risiede legalmente da almeno quattro anni nel territorio della Repubblica (lettera *d*); l'apolide che risiede legalmente da almeno cinque anni nel territorio della Repubblica (lettera *e*), cui, ai sensi del successivo art. 16, comma 2, è equiparato lo straniero che sia stato riconosciuto rifugiato; il cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea, se risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica (lettera *f*).

Il quesito referendario è volto a ottenere, congiuntamente, l'abrogazione integrale di quest'ultima ipotesi (art. 9, comma 1, lettera *f*) e l'abrogazione delle sole parole «adottato da cittadino italiano» e «successivamente alla adozione» all'art. 9, comma 1, lettera *b*). La combinazione delle due diverse abrogazioni avrebbe quale esito che, al fine di poter presentare richiesta di concessione della cittadinanza, il requisito dei cinque anni di residenza legale nel territorio della Repubblica varrebbe - ai sensi dell'art. 9, comma 1, lettera *b*), quale risultante dal *referendum* - per tutti gli stranieri maggiorenni con cittadinanza di uno Stato non appartenente all'UE.

Quest'esito non è soltanto quello esplicitato dai promotori nella memoria e nella illustrazione orale, ma - ed è ciò che rileva alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte - è la finalità obiettivamente ricavabile dalla formulazione del quesito e dall'incidenza dello stesso sul quadro normativo di riferimento (da ultimo, sentenza n. 50 del 2022). Del resto, la stessa denominazione stabilita dall'Ufficio centrale per il *referendum*, che è volta a «identificare l'oggetto del quesito, così da renderlo comprensibile agli elettori chiamati ad esprimere un voto pienamente consapevole, irrinunciabile requisito di un atto libero e sovrano del corpo elettorale» (sentenza n. 49 del 2022), esplicita il senso complessivo della richiesta referendaria, che è appunto quello di portare da dieci a cinque gli anni di residenza legale in Italia affinché il cittadino di uno Stato non appartenente all'UE possa presentare domanda di concessione della cittadinanza italiana.

5.- Ciò detto, il quesito è omogeneo, chiaro e univoco.

La richiesta referendaria, come si è già visto, incide su due diverse disposizioni, in modo da farne sopravvivere all'esito positivo del *referendum*, parzialmente abrogata, una soltanto (l'art. 9, comma 1, lettera *b*). Le disposizioni oggetto del quesito regolano entrambe il medesimo istituto - la concessione della cittadinanza - e, più in particolare, dettano due presupposti in presenza dei quali poter presentare la domanda.



Il quesito ha una «matrice razionalmente unitaria» (sentenza n. 16 del 1978), in quanto le due abrogazioni, l'una inscindibilmente connessa all'altra, sono funzionali a determinare un'unitaria normativa di risulta, così da sottoporre all'elettore una scelta - chiara, univoca e facilmente intellegibile - in ordine agli anni di residenza nel territorio della Repubblica necessari, per il maggiorenne cittadino di uno Stato non appartenente all'UE, per poter presentare domanda di concessione della cittadinanza italiana: dieci, come attualmente dispone l'art. 9, comma 1, lettera *f*), o cinque, come eventualmente disporrebbe, parzialmente modificato, l'art. 9, comma 1, lettera *b*) in caso di approvazione del *referendum* abrogativo.

A ulteriore conferma della chiarezza e univocità del quesito, deve rilevarsi, con il comitato promotore, che la parziale abrogazione dell'art. 9, comma 1, lettera *b*) non determinerebbe alcuna modificazione in peius della posizione dello straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano ma, anzi, consentirebbe anche a quest'ultimo di richiedere la concessione della cittadinanza dopo solo cinque anni di residenza sul territorio nazionale: ai sensi della disciplina vigente, invece, i cinque anni decorrono dall'adozione, anche per il caso in cui si sia già legalmente residenti in Italia.

6.- Il quesito referendario, pur combinando due abrogazioni, una totale e una parziale, per dar vita a un'unitaria normativa di risulta, neppure «contraddice la natura abrogativa dell'istituto» (sentenza n. 59 del 2022).

Questa Corte, infatti, se ha da tempo affermato che è ammissibile anche la formulazione di quesiti che abbiano a oggetto singole parole o singole frasi, eventualmente anche prive di un autonomo significato normativo (sentenza n. 32 del 1993), ha altresì costantemente precisato che tale tecnica - pur potendo portare a «importanti sviluppi normativi» (sentenza n. 49 del 2022), in quanto «abrogare non significa non disporre, ma disporre diversamente» (sentenze n. 16 e n. 15 del 2008) - non deve però trasformare il *referendum* abrogativo ex art. 75 Cost. in *referendum* propositivo.

Il carattere abrogativo del *referendum*, dunque, non è tradito, di per sé, dalla manipolazione dei testi normativi - ovvero dalla formulazione di quesiti che pongano in essere «operazioni di ritaglio di frammenti normativi e di singole parole» (sentenza n. 10 del 2020) - ma quando attraverso quesiti siffatti si proponga al corpo elettorale non tanto «una ablazione di contenuti normativi quanto una nuova norma direttamente costruita con una tecnica di tagli e cuciture» (sentenza n. 50 del 2000), che si riveli quale «nuova statuizione, non ricavabile ex se dall'ordinamento, [...] del tutto estranea al contesto normativo» (sentenza n. 36 del 1997).

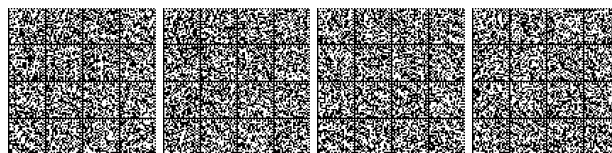
6.1.- Deve ritenersi che l'odierno quesito referendario sia «privo di quei connotati di manipolatività idonei a denotare un carattere "surrettiziamente propositivo" dell'alternativa posta al corpo elettorale» (sentenza n. 57 del 2022). La richiesta, infatti, non è volta a sostituire la disciplina vigente «con un'altra disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, che il quesito ed il corpo elettorale non possono creare *ex novo* né direttamente costruire» (sentenza n. 13 del 1999). E sotto tale profilo non risulta quindi superata la «soglia di tollerabile manipolatività» consentita al quesito, la quale del resto è in certa misura inevitabile, senza che per ciò solo il *referendum* dismetta il proprio carattere abrogativo.

Come si è già detto, la finalità dei presentatori, incorporata nel quesito, è quella di ridurre da dieci a cinque anni il periodo di residenza legale necessario affinché i cittadini di uno Stato non appartenente all'UE possano richiedere la cittadinanza italiana. Tale finalità è raggiunta intervenendo sul tessuto normativo della legge n. 91 del 1992 nell'unico modo possibile, stante la necessità che all'esito del *referendum* abrogativo residui una disciplina totalmente autoapplicativa che, pur nell'ampia discrezionalità del legislatore, regoli l'acquisto della cittadinanza da parte di tali soggetti, dovendosi senz'altro ritenere che una disciplina della concessione della cittadinanza ad essi debba esistere e inserirsi sistematicamente nella più generale disciplina della materia.

La combinazione delle due abrogazioni proposte dal quesito, in altri termini, lascerebbe vigente, modificato, l'art. 9, comma 1, lettera *b*), il quale disporrebbe che tutti gli stranieri maggiorenni, con cittadinanza di uno Stato non appartenente all'UE - e non più soltanto gli stranieri maggiorenni adottati da cittadini italiani - potrebbero presentare richiesta di concessione della cittadinanza, una volta trascorsi cinque anni di residenza legale nel territorio della Repubblica.

Tale normativa non sarebbe né del tutto estranea al contesto normativo, né determinerebbe uno «stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione» (sentenza n. 36 del 1997).

La legge n. 91 del 1992, infatti, già prevede la possibilità per lo straniero maggiorenne cittadino di uno Stato non appartenente all'UE di richiedere la cittadinanza italiana trascorso un certo periodo - dieci anni - sul territorio della Repubblica: è quanto precisamente stabilisce una delle due disposizioni oggetto della richiesta (art. 9, comma 1, lettera *f*). In caso di approvazione del *referendum* abrogativo, pertanto, verrebbe a essere modificato esclusivamente il tempo di residenza legale necessario per poter presentare la domanda di cittadinanza - pari a cinque anni - restando invece fermi



i soggetti che potranno fare la richiesta, i restanti requisiti per presentarla (la residenza nel territorio della Repubblica e, ai sensi dell'art. 9.1, l'adeguata conoscenza della lingua italiana), nonché la natura di «atto squisitamente discrezionale di “alta amministrazione”» del provvedimento concessorio (così da ultimo, in linea con la consolidata giurisprudenza amministrativa, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 20 giugno 2024, n. 5516).

Va rilevato che lo stesso quinquennio di residenza legale sul territorio nazionale - oltre a essere stato per lungo tempo, nell'ordinamento giuridico italiano, il requisito temporale la cui sussistenza era necessaria allo straniero per poter richiedere la cittadinanza italiana (art. 4, comma primo, numero 2, della legge n. 555 del 1912) - è il requisito già oggi necessario ove vogliano richiedere la cittadinanza italiana gli stranieri maggiorenni adottati da cittadino italiano (ai sensi dell'altra disposizione oggetto della richiesta referendaria, l'art. 9, comma 1, lettera b), gli apolidi (art. 9, comma 1, lettera e), nonché coloro che siano stati riconosciuti rifugiati (art. 16): i cinque anni di residenza legale, pertanto, non sono una cifra che «figura in tutt'altro contesto normativo» (sentenza n. 36 del 1997) ma, al contrario, sono cifra già utilizzata dal legislatore per le medesime esigenze (sentenza n. 26 del 2017).

Si può ancora osservare, infine, che neppure verrebbe meno la distinzione oggi prevista dal legislatore, sul piano del periodo di residenza legale necessario per poter richiedere la cittadinanza italiana, tra cittadini di uno Stato appartenente all'UE e cittadini di uno Stato non appartenente all'UE. I primi, difatti, continuerebbero a maturare il requisito trascorsi legalmente quattro anni nel territorio della Repubblica, secondo quanto previsto dall'art. 9, comma 1, lettera d).

L'approvazione della richiesta referendaria, pertanto, non genererebbe «un assetto normativo sostanzialmente nuovo [...] da imputare direttamente alla volontà propositiva di creare diritto, manifestata dal corpo elettorale» (sentenza n. 26 del 2017). La normativa di risulta, al contrario, sarebbe pienamente in linea non solo con i principi (sentenza n. 49 del 2022), ma anche con le stesse regole già contenute nel testo legislativo sottoposto a parziale abrogazione, impiegando un criterio già utilizzato dal legislatore (sentenza n. 13 del 1999) e del quale non muterebbe i «tratti caratterizzanti» (sentenza n. 10 del 2020).

7.- In conclusione, non ostandovi alcuna ragione di ordine costituzionale, la richiesta di *referendum* deve essere dichiarata ammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 9, comma 1, lettera b), limitatamente alle parole «adottato da cittadino italiano» e «successivamente alla adozione», e lettera f), della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, con ordinanza del 12 dicembre 2024.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 gennaio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

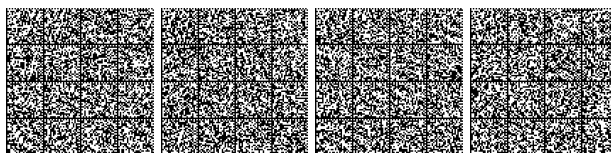
Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 febbraio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 12

Sentenza 20 gennaio - 7 febbraio 2025

Giudizio sull'ammissibilità dei referendum.

Referendum - Richiesta di referendum abrogativo denominata “Contratto di lavoro a tutele crescenti - Disciplina dei licenziamenti illegittimi: Abrogazione” - Assenza delle cause di inammissibilità previste dall’art. 75, secondo comma, Cost. - Sussistenza di una matrice razionalmente unitaria -Chiarezza, omogeneità e univocità del quesito -Ammissibilità della richiesta.

- Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, come modificato dal decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96; dalla sentenza della Corte costituzionale n. 194 del 2018; dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145; dal decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14; dal decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2020, n. 40; dalla sentenza della Corte costituzionale n. 150 del 2020; dal decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118, convertito, con modificazioni, nella legge 21 ottobre 2021, n. 147; dal decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito, con modificazioni, nella legge 29 giugno 2022, n. 79; dalle sentenze della Corte costituzionale n. 22 e n. 128 del 2024.
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.

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 ammissibilità, ai sensi dell’art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di *referendum* popolare per l’abrogazione del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), come modificato: dal decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 (Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96; dalla sentenza della Corte costituzionale n. 194 del 2018; dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021); dal decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155); dal decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali), convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2020, n. 40; dalla sentenza della Corte costituzionale n. 150 del 2020; dal decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118 (Misure urgenti in materia di crisi d’impresa e di risanamento aziendale, nonché ulteriori misure urgenti in materia di giustizia), convertito, con modificazioni, nella legge 21 ottobre 2021, n. 147; dal decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante «Ulteriori misure urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)», convertito, con modificazioni, nella legge 29 giugno 2022, n. 79; dalle sentenze della Corte costituzionale n. 22 e n. 128 del 2024; giudizio iscritto al n. 183 del registro ammissibilità *referendum*.

Vista l’ordinanza del 12 dicembre 2024 con la quale l’Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;



udito nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025 il Giudice relatore Luca Antonini;
uditi gli avvocati Amos Andreoni e Vittorio Angiolini per Luigi Giove, Ivano Gualerzi, Federico Bozzanca e Lorenzo Fassina nella qualità di promotori;
deliberato nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 dicembre 2024, l'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione ai sensi dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), ha dichiarato conforme alle disposizioni di legge la richiesta di *referendum* popolare abrogativo promossa da tredici cittadini italiani (con annuncio pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 87, serie generale, dell'anno 2024) sul quesito così inizialmente formulato: «Volete voi l'abrogazione del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23 recante "Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183" nella sua interezza?».

2.- L'Ufficio centrale, verificata con esito positivo la regolarità della richiesta, ha rilevato che sul 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), hanno inciso diverse modifiche legislative e quattro pronunce di illegittimità costituzionale, con le quali ha ritenuto opportuno integrare il quesito, che ha pertanto riformulato nei seguenti termini: «Volete voi l'abrogazione del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23, come modificato dal d.l. 12 luglio 2018, n. 87, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2018, n. 96, dalla sentenza Corte costituzionale 26 settembre 2018, n. 194, dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145; dal d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, dal d.l. 8 aprile 2020, n. 23 convertito con modificazioni dalla L. 5 giugno 2020, n. 40; dalla sentenza della Corte costituzionale 24 giugno 2020, n. 150; dal d.l. 24 agosto 2021, n. 118, convertito con modificazioni dalla L. 21 ottobre 2021, n. 147; dal d.l. 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla L. 29 giugno 2022, n. 79 (in *G.U.* 29/06/2022, n. 150); dalla sentenza della Corte costituzionale 23 gennaio 2024, n. 22; dalla sentenza della Corte costituzionale, del 4 giugno 2024, n. 128, recante "Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183" nella sua interezza?».

2.1.- Il medesimo Ufficio centrale ha altresì attribuito al quesito la seguente denominazione: «Contratto di lavoro a tutele crescenti - disciplina dei licenziamenti illegittimi: Abrogazione».

3.- Il Presidente della Corte costituzionale, ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum*, ha fissato, per la conseguente deliberazione, la camera di consiglio del 20 gennaio 2025, disponendo che ne fosse data comunicazione ai presentatori e al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.

4.- L'8 gennaio 2025 i presentatori della richiesta di *referendum*, avvalendosi della facoltà di cui all'art. 33, terzo comma, della legge n. 352 del 1970, hanno depositato una memoria illustrativa a sostegno dell'ammissibilità della richiesta stessa.

Ricostruita l'evoluzione del regime sanzionatorio dei licenziamenti illegittimi, i promotori rilevano, in particolare, che l'abrogazione del d.lgs. n. 23 del 2015 determinerebbe la riespansione (quale normativa di risulta) della disciplina di cui all'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), che diverrebbe applicabile a prescindere dalla data di assunzione del dipendente illegittimamente licenziato, facendo venir meno le «differenziazioni tra lavoratori che svolgono le medesime attività, in direzione di una uniformità dei trattamenti».

Sarebbe, quindi, in tal modo ricondotta a unità la disciplina sanzionatoria dei licenziamenti illegittimi e ne risulterebbe rafforzata la tutela dei lavoratori, avuto particolare riguardo alla reintegrazione nel posto di lavoro occupato prima del recesso.

Di qui la chiarezza, omogeneità e univocità dell'odierno quesito - che nemmeno incontrerebbe i limiti di cui all'art. 75, secondo comma, della Costituzione, né quelli inerenti alle categorie delle leggi costituzionalmente necessarie o a contenuto costituzionalmente vincolato - dal momento che l'esito positivo del *referendum* assicurerebbe «senza incertezze il risultato finale (la *reductio ad unum* dei casi ammessi alla reintegra)» che ne costituirebbe lo scopo obiettivo.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, invece, non si è avvalso della facoltà di intervento nel giudizio di ammissibilità.



Considerato in diritto

1.- Questa Corte è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'intero d.lgs. n. 23 del 2015.

2.- La richiesta è stata dichiarata legittima, con ordinanza del 12 dicembre 2024, dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione, che, dopo aver riformulato il relativo quesito integrandolo con le modifiche subite dal decreto legislativo sottoposto al voto del corpo elettorale, ha attribuito ad essa la seguente denominazione: «Contratto di lavoro a tutele crescenti - disciplina dei licenziamenti illegittimi: Abrogazione».

3.- Preliminarmente, va rilevato che, nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025, questa Corte ha consentito, in conformità al proprio costante orientamento (da ultimo, sentenza n. 60 del 2022), che i presentatori della richiesta di *referendum* illustrassero oralmente le memorie depositate ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge n. 352 del 1970.

4.- Sempre in via preliminare, occorre definire il contesto normativo nel quale si collocano le disposizioni oggetto del quesito referendario.

4.1.- In estrema sintesi, e per quanto qui rileva, va ricordato che per lungo tempo i rimedi apprestati dall'ordinamento a fronte della illegittimità dei licenziamenti si sono tradotti in due forme di garanzia.

La prima, per i datori "sopra-soglia" (più di quindici lavoratori, ovvero più di cinque se si tratta di imprenditore agricolo, occupati in ciascuna unità produttiva o comunque nell'ambito dello stesso comune, oppure più di sessanta nel complesso), rappresentata dalla cosiddetta tutela reintegratoria (o "reale") di cui all'art. 18 statuto lavoratori, consistente nella condanna alla reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro precedentemente occupato, al pagamento di un'indennità risarcitoria pari alla retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento a quello della effettiva reintegrazione e al versamento, per lo stesso periodo, dei contributi assistenziali e previdenziali.

La seconda, per i datori "sotto-soglia", rappresentata, salve particolari ipotesi, dalla cosiddetta tutela indennitaria (od "obbligatoria") di cui all'art. 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), consistente nella condanna alla riassunzione del dipendente o, alternativamente, al pagamento in suo favore di un'indennità di importo compreso tra due mensilità e mezzo e sei mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, misura, questa, suscettibile di essere incrementata fino a quattordici mensilità.

4.2.- L'art. 18 statuto lavoratori è stato poi profondamente modificato dalla legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), che ha abbandonato «il criterio della tutela reintegratoria generalizzata» - applicabile, cioè, quale che fosse il vizio accertato dal giudice - «adottando invece un criterio selettivo ispirato essenzialmente alla gravità dell'illegittimità da cui è affetto il licenziamento e prevedendo plurimi e gradati regimi di tutela. Ha riservato la tutela reintegratoria alle ipotesi di maggiore gravità [...]: quella "piena" in caso di licenziamento nullo o discriminatorio; quella "attenuata" in caso di licenziamento fondato su un "fatto insussistente". In tutti gli altri casi la tutela è solo indennitaria, più o meno ampia secondo due distinte declinazioni, entrambe di tipo compensativo della perdita del posto di lavoro conseguente all'effetto risolutivo del rapporto, che comunque si produce» (sentenza n. 128 del 2024).

4.3.- È questo il contesto in cui è intervenuto il d.lgs. n. 23 del 2015, adottato nell'esercizio della delega disposta dall'art. 1, comma 7, lettera c), della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro), diretta a «favorire l'ingresso nel mondo del lavoro di "nuovi assunti", accentuandone la flessibilità in uscita con il riconoscimento di una tutela risarcitorio-monetaria predeterminata, e quindi alleggerendo le conseguenze di un licenziamento illegittimo» (sentenza n. 129 del 2024).

A tal fine, il d.lgs. n. 23 del 2015 ha dettato una disciplina organica dell'apparato sanzionatorio dei licenziamenti illegittimi intimati, tanto dai datori "sopra-soglia" quanto da quelli "sotto-soglia", ai lavoratori che rivestono la qualifica di operai, impiegati o quadri assunti, a decorrere dal 7 marzo 2015, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Pur muovendosi nel solco della frammentazione delle tutele introdotta dalla legge n. 92 del 2012, il legislatore delegato ne ha così mutato i rispettivi confini applicativi, introducendo una normativa che, rispetto a quella di cui all'art. 18 statuto lavoratori, in via generale, ridimensiona la tutela indennitaria e limita ulteriormente quella reintegratoria, nel caso di licenziamento individuale per mancanza di giusta causa o di giustificato motivo soggettivo, eliminandola poi del tutto nel caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo. Il d.lgs. n. 23 del 2015 interviene inoltre sulla disciplina del licenziamento collettivo, sempre limitatamente ai lavoratori assunti successivamente al 7 marzo 2015, sopprimendo la tutela reintegratoria anche nel caso di violazione dei criteri di scelta dei lavoratori da licenziare, legali o previsti da accordo sindacale.



4.4.- In realtà, il complessivo arretramento delle garanzie a favore della flessibilità in uscita è stato successivamente mitigato, su specifici profili, dalle pronunce di illegittimità costituzionale che l'Ufficio centrale per il *referendum* ha ritenuto opportuno menzionare nel quesito referendario.

Sulla tutela indennitaria hanno inciso le sentenze n. 194 del 2018 e n. 150 del 2020, all'esito delle quali è venuto meno l'automatismo di calcolo dell'indennizzo previsto solo per i licenziamenti soggetti al d.lgs. n. 23 del 2015, che «è ora fissato in una forbice tra un minimo e un massimo e non è più quantificato in modo rigido unicamente secondo la progressione lineare dell'anzianità di servizio» (sentenza n. 7 del 2024).

Quanto, invece, alla tutela reintegratoria, la sentenza n. 22 del 2024, con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 per eccesso di delega, limitatamente alla parola «espressamente», ha realizzato un significativo ampliamento del campo di applicazione della tutela reintegratoria «piena»: per effetto di questa pronuncia, infatti, il regime del licenziamento nullo intimato ai dipendenti assunti dopo il 7 marzo 2015 trova oggi applicazione sia nel caso in cui nella disposizione imperativa violata ricorra l'espressa e testuale sanzione della nullità, sia che ciò non sia espressamente previsto, ma sia possibile rinvenire, comunque, il carattere imperativo della prescrizione per la presenza di un divieto di licenziamento al ricorrere di determinati presupposti.

Infine, la sentenza n. 128 del 2024 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo in esame, nella parte in cui non prevede che la tutela reintegratoria «attenuata», ivi riservata alle sole ipotesi di licenziamento disciplinare fondato su un fatto insussistente, si applichi, in luogo di quella meramente indennitaria originariamente prevista, anche nelle ipotesi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale allegato dal datore di lavoro, rispetto alla quale rimane estranea ogni valutazione circa il ricollocamento del lavoratore.

4.5.- Resta, comunque, che, in controtendenza rispetto al complessivo arretramento delle garanzie a favore della flessibilità in uscita, la disciplina di cui al d.lgs. n. 23 del 2015 in alcuni casi particolari comporta un ampliamento delle stesse.

Ciò si verifica nelle ipotesi del licenziamento intimato per il perdurare delle assenze per malattia o infortunio del lavoratore prima del superamento del cosiddetto periodo di comporto (art. 2110, secondo comma, codice civile, all'esito della citata sentenza n. 22 del 2024 di questa Corte) e in quelle in cui il giudice accerti che il licenziamento intimato per disabilità fisica o psichica del lavoratore è ingiustificato perché l'inidoneità allo svolgimento delle mansioni assegnategli «non [era in realtà] riconducibile ad una condizione di disabilità» (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 22 maggio 2024, n. 14307). In questi casi, infatti, è garantita la tutela reintegratoria «piena», anziché quella «attenuata» prevista dall'art. 18 statuto lavoratori.

Parimenti di favore è l'estensione della disciplina dettata dal d.lgs. n. 23 del 2015 (art. 9, comma 2) ai licenziamenti intimati dalle cosiddette organizzazioni di tendenza, esclusi invece dal campo di applicazione dell'art. 18 statuto lavoratori.

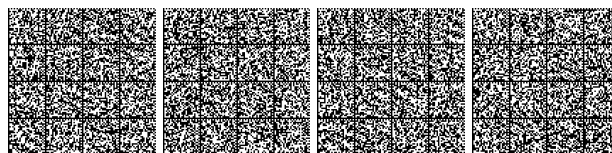
5.- Così delineata la cornice normativa di riferimento, va innanzitutto rilevato che le norme recate dal d.lgs. n. 23 del 2015 sono estranee alle materie per le quali l'art. 75, secondo comma, Cost. preclude il ricorso all'istituto del *referendum* abrogativo.

6.- Né l'ammissibilità della richiesta referendaria è ostacolata dalla possibilità di ritenere la normativa in esame «costituzionalmente necessari[a]» o «a contenuto costituzionalmente vincolato» (sentenza n. 16 del 1978), dal momento che l'eventuale esito positivo del *referendum* non determinerebbe una lacuna nella tutela del fondamentale diritto al lavoro: dall'abrogazione del d.lgs. n. 23 del 2015 deriverebbe l'applicabilità, anche ai lavoratori assunti dopo il 7 marzo 2015, della disciplina dettata dall'art. 18 statuto lavoratori e dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966.

L'odierno quesito referendario, infatti, punta a rimuovere dall'ordinamento l'intero d.lgs. n. 23 del 2015, frutto di una discrezionale opzione di politica legislativa, senza che dalla vis abrogans possa scaturire una, preclusa, reviviscenza del quadro normativo preesistente: la disciplina dettata dal suddetto decreto legislativo si è affiancata a quella dettata dall'art. 18 statuto lavoratori e dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966, dando così luogo a «un duplice e parallelo regime» (sentenza n. 44 del 2024).

L'effetto innovativo sulla disciplina vigente, connaturale alla abrogazione referendaria, consisterebbe quindi nella «fisiologica espansione della sfera di operatività» (sentenza n. 50 del 2000) di norme già presenti nell'ordinamento, tuttora vigenti, anche se comprese, per effetto della applicabilità delle disposizioni oggetto del *referendum*, su un ambito di efficacia limitato ai soli licenziamenti individuali dei lavoratori già in servizio alla data del 7 marzo 2015.

7.- Il quesito referendario sottoposto al giudizio di ammissibilità non risulta nemmeno carente di una matrice razionalmente unitaria.



A conforto di tale conclusione milita, innanzitutto, la circostanza che l'art. 75 Cost. stabilisce espressamente che la richiesta referendaria può avere ad oggetto l'abrogazione anche totale di una legge o di un atto avente valore di legge, «con ciò di per sé contemplando anche la possibilità che il *referendum* investa un testo articolato e complesso, ed escludendo di conseguenza che tali caratteri di un atto siano pregiudizialmente motivo di inammissibilità del quesito» (sentenza n. 56 del 2022).

Rileva, piuttosto, perché la richiesta referendaria sia ammissibile, che il quesito incorpori «l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo, cioè la puntuale *ratio* che lo ispira (sentenza n. 29 del 1987), nel senso che dalle norme proposte per l'abrogazione sia dato trarre con evidenza «una matrice razionalmente unitaria» (sentenze n. 16 del 1978; n. 25 del 1981), «un criterio ispiratore fondamentalmente comune» o «un comune principio, la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale» (sentenze n. 22, n. 26, n. 28 del 1981; n. 63, n. 64, n. 65 del 1990)» (sentenza n. 47 del 1991).

Nel caso di specie, la «matrice razionalmente unitaria» che giustifica l'unicità della richiesta è ravvisabile nel profilo teleologico sotteso al quesito referendario, mirante all'abrogazione di un corpus organico di norme e funzionale alla *reductio ad unum*, senza più la divisione tra prima e dopo la data del 7 marzo 2015, della disciplina sanzionatoria dei licenziamenti illegittimi, con la riespansione della disciplina pregressa, valevole per tutti i dipendenti, quale che sia la data della loro assunzione.

La circostanza che all'esito dell'approvazione del quesito abrogativo il risultato di un ampliamento delle garanzie per il lavoratore non si verificherebbe in realtà in tutte le ipotesi di invalidità, perché in alcuni casi particolari si avrebbe, invece, un arretramento di tutela (come si è evidenziato al punto 4.5.), non assume una dimensione tale da inficiare la chiarezza, l'omogeneità e la stessa univocità del quesito medesimo. Questo chiama, infatti, il corpo elettorale a una valutazione complessiva e generale, che può anche prescindere dalle specifiche e differenti disposizioni normative, senza perdere la propria matrice unitaria, che resta quella di esprimersi a favore o contro l'abrogazione del d.lgs. n. 23 del 2015 nella sua articolata formulazione.

In definitiva, i limiti costituzionali al *referendum*, da questo punto di vista, sono essenzialmente preordinati a evitare, da un lato, la distorsione in senso plebiscitario del precipuo strumento di democrazia diretta contemplato dalla Costituzione (sentenze n. 56 del 2022 e n. 16 del 1978) e, dall'altro, l'incisione sulla libertà del voto dell'elettore, che potrebbe maturare «convincimenti diversi» rispetto a una pluralità di questioni profondamente difforni e insuscettibili di essere ricondotte ad unità (*ex plurimis*, sentenza n. 12 del 2014). Tali limiti, tuttavia, non precludono l'abrogazione totale di un testo normativo che contempla soluzioni differenti (*ex plurimis*, sentenze n. 56 del 2002, n. 15 del 1997 e n. 35 del 1993), qualora rimanga comunque salvaguardato un nesso di coerenza tra il mezzo e il fine referendario: in tal caso non si concreta un uso artificioso del *referendum* abrogativo (ancora, sentenza n. 16 del 1978), tale da eccedere le previsioni dell'art. 75 Cost.

8.- In definitiva, non ostandovi alcuna ragione di ordine costituzionale, la richiesta di *referendum* deve essere dichiarata ammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), come modificato: dal decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 (Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96; dalla sentenza della Corte costituzionale n. 194 del 2018; dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021); dal decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155); dal decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali), convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2020, n. 40; dalla sentenza della Corte costituzionale n. 150 del 2020; dal decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118 (Misure urgenti in materia di crisi d'impresa e di risanamento aziendale, nonché ulteriori misure urgenti in materia di giustizia), convertito, con modificazioni, nella legge 21 ottobre 2021, n. 147; dal decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante «Ulteriori misure urgenti per



l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)», convertito, con modificazioni, nella legge 29 giugno 2022, n. 79; dalle sentenze della Corte costituzionale n. 22 e n. 128 del 2024; richiesta dichiarata conforme a legge con ordinanza del 12 dicembre 2024, pronunciata dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 gennaio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 febbraio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250012

N. 13

Sentenza 20 gennaio - 7 febbraio 2025

Giudizio sull'ammissibilità dei referendum.

Referendum - Richiesta di referendum abrogativo denominata “Piccole imprese - Licenziamenti e relativa indennità: abrogazione parziale” - Assenza delle cause di inammissibilità previste dall'art. 75 Cost. - Omogeneità, chiarezza e univocità del quesito - Disciplina di risulta non estranea all'originario contesto normativo - Ammissibilità della richiesta.

- Legge 15 luglio 1966, n. 604, art. 8, come sostituito dall'art. 2, comma 3, della legge 11 maggio 1990, n. 108, limitatamente alle parole: «compreso tra un», alle parole «ed un massimo di 6» e alle parole «La misura massima della predetta indennità può essere maggiorata fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità di lavoro superiore ai dieci anni e fino a 14 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro».
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.

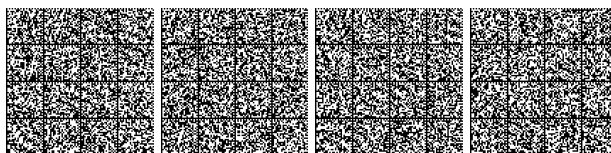
LA CORTE COSTITUZIONALE

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 ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'art. 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), come sostituito dall'art. 2, comma 3, della legge 11 maggio 1990, n. 108 (Disciplina dei licenziamenti individuali), limitatamente alle parole «compreso tra un», alle parole «ed un massimo di 6» e alle parole «La misura massima della predetta indennità può essere maggiorata fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai dieci anni e fino a 14 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro», giudizio iscritto al n. 184 del registro ammissibilità *referendum*.

Vista l'ordinanza del 12 dicembre 2024, depositata il successivo 13 dicembre, con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, ha dichiarato conforme a legge detta richiesta;

udita nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

uditi gli avvocati Amos Andreoni e Vittorio Angiolini per Luigi Giove, Ivano Gualerzi, Federico Bozzanca e Lorenzo Fassina, nella qualità di promotori;

deliberato nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 dicembre 2024, depositata il successivo 13 dicembre, l'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, a norma dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), ha dichiarato conforme a legge la richiesta di *referendum* popolare abrogativo, proposto ai sensi dell'art. 75 della Costituzione da oltre cinquecentomila elettori, sul seguente quesito: «Volete voi l'abrogazione dell'articolo 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604, recante "Norme sui licenziamenti individuali", come sostituito dall'art. 2, comma 3, della legge 11 maggio 1990, n. 108, limitatamente alle parole: "compreso tra un", alle parole "ed un massimo di 6" e alle parole "La misura massima della predetta indennità può essere maggiorata fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai dieci anni e fino a 14 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro"?», avente la seguente denominazione sintetica: «Piccole imprese-Licenziamenti e relativa indennità: abrogazione parziale».

Nell'ordinanza, l'Ufficio centrale per il *referendum* ha dato atto che è stata promossa l'iniziativa di *referendum* popolare, ai sensi dell'art. 75 Cost., di cui al verbale della cancelleria della Corte di cassazione del 12 aprile 2024, con relativa comunicazione pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - serie generale n. 87 del 13 aprile 2024, avente a oggetto il quesito indicato.

Nell'ordinanza si è dato altresì conto del fatto che i promotori, in data 19 luglio 2024 (e quindi «entro tre mesi dalla data del timbro apposto sui fogli medesimi a norma dell'articolo 7, ultimo comma»), hanno depositato presso la medesima cancelleria tutti i fogli contenenti le firme e i certificati elettorali dei sottoscrittori, al contempo dichiarando a verbale il numero dei cittadini che appoggiano la richiesta referendaria, pari complessivamente a n. 875.844 sottoscrizioni, apposte su fogli predisposti con le modalità di cui all'art. 27 della legge n. 352 del 1970. L'ordinanza ha aggiunto che i medesimi promotori hanno depositato un hard disk, contenente il duplicato informatico di 99.099 firme raccolte elettronicamente, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera i-*quinquies*, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), insieme ai relativi certificati di iscrizione nelle liste elettorali, oltre a una pen drive contenente il duplicato informatico dei certificati di iscrizione relativi alle sottoscrizioni contenute nella scatola n. 259.

L'ordinanza, di seguito, ha riferito circa lo svolgimento delle operazioni di verifica della regolare raccolta di almeno cinquecentomila firme, ai sensi dell'art. 75, primo comma, Cost., dando conto sia delle sottoscrizioni acquisite da moduli cartacei, sia di quelle digitali.

Infine, l'ordinanza ha rilevato che la normativa sottoposta a *referendum* «rientra nella previsione dell'art. 75 Cost.» e, quanto alla verifica della sua attuale vigenza, ha richiamato l'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), il quale, in combinato disposto con l'Allegato 1 al medesimo decreto, ha dichiarato indispensabile la permanenza in vigore delle disposizioni di cui agli artt. da 1 a 10, 11, secondo comma, 12, 13 e 14 della legge n. 604 del 1966. Ha inoltre ricordato che questa Corte, con



sentenza n. 41 del 2003, aveva già dichiarato ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione, nelle parti ivi indicate, delle seguenti disposizioni: art. 18, commi primo, secondo e terzo, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), nel testo modificato dall'art. 1 della legge 11 maggio 1990, n. 108 (Disciplina dei licenziamenti individuali); artt. 2, comma 1, e 4, comma 1, secondo periodo, della legge n. 108 del 1990; art. 8 della legge n. 604 del 1966, come sostituito dall'art. 2, comma 3, della legge n. 108 del 1990. Tale *referendum* è stato indetto con decreto del Presidente della Repubblica 9 aprile 2003 e, successivamente, con comunicato del 14 luglio 2003, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha reso noto che alla votazione indetta non ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto, come richiesto dall'art. 75, quarto comma, Cost.

Ha aggiunto, sul punto, l'Ufficio centrale che non sussiste la condizione ostativa prevista dall'art. 38 della legge n. 352 del 1970, quanto alla riproposizione del *referendum* sull'art. 8 della legge n. 604 del 1966, come sostituito dall'art. 2, comma 3, della legge n. 108 del 1990, essendo trascorsi ormai più di cinque anni dalla precedente consultazione referendaria.

2.- Con memoria depositata l'8 gennaio 2025, i promotori hanno svolto difese a sostegno dell'ammissibilità della richiesta referendaria.

Vengono richiamati il «contesto europeo» di riferimento e l'art. 24 della Carta sociale europea, insieme alla decisione del Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS) resa all'esito del reclamo collettivo n. 158 del 2017 (promosso con atto dell'11 febbraio 2020). Secondo quest'ultima decisione, un tetto massimo che, senza un carattere sufficientemente dissuasivo, svincoli l'indennità dal danno subito «è, in linea di principio, contrario alla Carta» (punto 96). Nella medesima direzione è richiamata anche la decisione n. 106 del 2014, dello stesso CEDS, resa nel caso Finnish Society of Social Rights contro Finlandia, richiamato anche da questa Corte nella sentenza n. 194 del 2018. A giudizio dei promotori, sulla scorta delle richiamate decisioni, dovrebbe concludersi che «il rimedio compensatorio, qualora previsto in via alternativa rispetto al rimedio reintegratorio, può essere considerato adeguata forma di riparazione soltanto quando sia di entità tale da garantire al lavoratore un ristoro tendenzialmente integrale del danno sofferto in conseguenza del licenziamento, e quindi tale da assorbire l'equivalente economico del valore del posto di lavoro illegittimamente perduto, senza esaurirsi necessariamente in esso».

Nel descritto contesto, secondo i promotori, risulterebbe «trasparente» il senso dell'odierno *referendum* che, con la cancellazione del limite massimo di indennità stabilito dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966, garantirebbe «una finalità di utile ed equo ristoro e di deterrenza verso il datore di lavoro, rimettendo la legge italiana in linea con la disciplina europea». Il quesito, dunque, avrebbe i requisiti della chiarezza e della omogeneità, né incontrerebbe alcun limite ex art. 75 Cost.

Considerato in diritto

1.- Questa Corte è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della descritta richiesta di *referendum* popolare, avente a oggetto l'abrogazione dell'art. 8 della legge n. 604 del 1966, limitatamente alle parole «compreso tra un», alle parole «ed un massimo di 6» e alle parole «La misura massima della predetta indennità può essere maggiorata fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai dieci anni e fino a 14 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro».

La richiesta, dichiarata conforme a legge dall'Ufficio centrale per il *referendum*, istituito presso la Corte di cassazione, mira ad eliminare il tetto massimo che l'art. 8 della legge n. 604 del 1966 impone per la liquidazione dell'indennità da licenziamento illegittimo, fissato in «6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto», anche se maggiorabile (in base a quanto prevede l'ultimo periodo, anch'esso oggetto del quesito referendario) in funzione dell'anzianità del lavoratore e sempre a condizione che il datore di lavoro occupi più di quindici prestatori di lavoro.

L'obiettivo perseguito, come si ricava dalla denominazione assegnata al quesito, è quello di incidere sulla misura della predetta indennità, che riguarda esclusivamente i lavoratori assunti presso le «piccole imprese», per tali dovendosi intendere quelle che non raggiungono la dimensione occupazionale attualmente indicata dall'art. 18, ottavo comma, della legge n. 300 del 1970.

2.- Preliminare alla valutazione sull'ammissibilità del quesito è la disamina dell'odierno raggio di applicazione dell'art. 8 della legge n. 604 del 1966, dopo che la materia dei licenziamenti illegittimi e della relativa indennità è stata interessata, negli ultimi anni, da numerosi «interventi normativi stratificati» (sentenza n. 183 del 2022).



Occorre precisare che, sin da quando è stata introdotta, nel 1966, la tutela indennitaria, la fissazione in via legislativa di un tetto massimo per la liquidazione dell'indennità da licenziamento illegittimo, insieme alla sua articolazione a seconda del requisito dimensionale del datore di lavoro, rappresenta un dato costante. Essa, infatti, si rinviene all'indomani dell'entrata in vigore dello statuto dei lavoratori, di cui alla legge n. 300 del 1970, che, all'art. 18, ha introdotto la tutela reintegratoria al fianco di quella solo indennitaria. Parimenti essa è presente nell'attuale cornice del cosiddetto contratto di lavoro a tutele crescenti, di cui al 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): riforma, quest'ultima, che ha a sua volta ridisegnato il regime indennitario, per i lavoratori assunti a partire dal 7 marzo 2015, nella forma piena e in quella ridotta (rispettivamente, artt. 3, comma 1, e 4), e che, in modo non dissimile dalle previsioni dell'art. 8 della legge n. 604 del 1966, ne ha diversificato la misura massima a seconda delle dimensioni occupazionali del datore di lavoro (art. 9).

Proprio la riforma del 2015 segna l'odierno, residuo margine di applicazione, *ratione temporis*, dell'art. 8 della legge n. 604 del 1966. Esso, infatti, risulta ormai limitato a quei lavoratori che siano stati assunti prima dell'entrata in vigore, in data 7 marzo 2015, del nuovo sistema sanzionatorio (sentenze n. 7 e n. 44 del 2024).

Altra importante delimitazione applicativa è data dalla dimensione occupazionale del datore di lavoro. La disposizione oggetto del quesito referendario, infatti, riguarda solo i lavoratori assunti alle dipendenze di datori di lavoro che non raggiungono la soglia dimensionale indicata dall'art. 18, ottavo comma, della legge n. 300 del 1970: fino a quindici dipendenti nelle singole unità produttive o nell'ambito dello stesso comune (cinque, se si tratta di impresa agricola), o fino a sessanta dipendenti nel complesso dell'azienda. Si tratta, come è noto, del «requisito dimensionale unico» (sentenza n. 44 del 2024) che segna, già nella disciplina introdotta a partire dalla legge n. 108 del 1990, il discrimine tra la tutela reintegratoria e quella solo indennitaria, lasciando quest'ultima alle cosiddette imprese di «piccole dimensioni» (come contrapposte a quelle di dimensioni «medio grandi»).

In definitiva, l'odierno quesito referendario è destinato a incidere su una previsione (la fissazione del tetto massimo, pari a sei mensilità, maggiorabile fino a quattordici, per la liquidazione dell'indennità da licenziamento illegittimo) che, nella sua attuale vigenza - espressamente confermata, come rilevato dall'Ufficio centrale, dal combinato disposto tra l'art. 1, comma 1, e l'Allegato 1 del d.lgs. n. 179 del 2009 -, riguarda esclusivamente i lavoratori assunti presso datori di lavoro di «piccole» dimensioni prima del 7 marzo 2015.

3.- Tanto premesso, la richiesta referendaria è ammissibile.

3.1.- Non è anzitutto ravvisabile alcuna preclusione proveniente dai divieti posti dall'art. 75, secondo comma, Cost., né si apprezzano profili attinenti a disposizioni a contenuto costituzionalmente obbligato.

3.2.- Sotto altro profilo, il quesito risponde poi ai requisiti di chiarezza, univocità e omogeneità.

Con esclusivo riguardo alla categoria di lavoratori poc'anzi precisata, esso mira ad eliminare il tetto, fissato in sei mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, seppure maggiorabile fino a quattordici, che attualmente delimita la misura massima dell'indennità liquidabile per licenziamento illegittimo. L'obiettivo viene perseguito con la tecnica del ritaglio sulle parole, senza tuttavia che ciò determini uno stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione, tale da comportare l'introduzione di una nuova statuizione estranea all'originario contesto normativo (effetti, questi ultimi, che, per costante giurisprudenza di questa Corte, rendono inammissibile la richiesta di *referendum* popolare: *ex plurimis*, sentenze n. 26 del 2017, n. 46 del 2003, n. 50 e n. 38 del 2000 e n. 36 del 1997). Viene infatti proposta l'abrogazione di quelle sole parole che si riferiscono al citato tetto massimo. La normativa di risulta, in caso di esito positivo della consultazione referendaria, comporterebbe, per la menzionata categoria di lavoratori, il mantenimento della soglia minima (pari a 2,5 mensilità) e consentirebbe una liquidazione affidata al prudente apprezzamento del giudice che, nel quantificare un ristoro equo e dotato di un congruo effetto deterrente, non troverebbe più l'ostacolo dell'attuale limite massimo. Va aggiunto che la determinazione dell'indennità rimane, comunque, legata all'applicazione dei criteri indicati dallo stesso art. 8 della legge n. 604 del 1966, non incisi dal quesito, che si riferiscono «al numero dei dipendenti occupati, alle dimensioni dell'impresa, all'anzianità di servizio del prestatore di lavoro, al comportamento e alle condizioni delle parti».

L'elettore è, pertanto, chiaramente posto nell'alternativa di mantenere ferma l'attuale disciplina prevista dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966, ovvero di depurarla seccamente del profilo anzidetto, lasciandone per il resto intatte le ulteriori previsioni (sentenza n. 27 del 2017).

4.- In definitiva, non ostandovi alcuna ragione di ordine costituzionale, la richiesta di *referendum* deve essere dichiarata ammissibile (*ex plurimis*, sentenze n. 60 del 2022 e n. 27 del 2017).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), come sostituito dall'art. 2, comma 3, della legge 11 maggio 1990, n. 108 (Disciplina dei licenziamenti individuali), limitatamente alle parole: «compreso tra un», alle parole «ed un massimo di 6» e alle parole «La misura massima della predetta indennità può essere maggiorata fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai dieci anni e fino a 14 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro», richiesta dichiarata conforme a legge dall'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, con ordinanza del 12 dicembre 2024.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 gennaio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 febbraio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250013

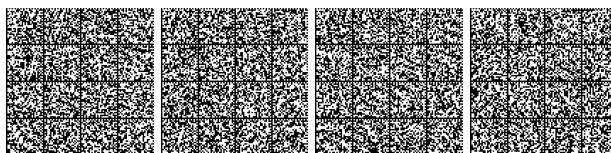
N. 14

Sentenza 20 gennaio - 7 febbraio 2025

Giudizio sull'ammissibilità dei referendum.

Referendum - Richiesta di referendum abrogativo denominata “Abrogazione parziale di norme in materia di apposizione di termine al contratto di lavoro subordinato, durata massima e condizioni per proroghe e rinnovi” - Quesito volto a eliminare frammenti normativi che agevolano, al ricorrere di certe condizioni, l'impiego dei contratti di lavoro a tempo determinato - Assenza delle cause impeditive indicate nell'art. 75 Cost., o da esso ricavabili in via sistematica - Ammissibilità della richiesta

- Decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, art. 19, comma 1, limitatamente alle parole “non superiore a dodici mesi. Il contratto può avere una durata superiore, ma comunque”, alle parole “in presenza di almeno una delle seguenti condizioni”, alle parole “in assenza delle previsioni di cui alla lettera a), nei contratti collettivi applicati in azienda, e comunque entro il 31 dicembre 2024, per esigenze di natura tecnica, organizzativa e produttiva individuate dalle parti;” e alle parole “b bis);”;
- comma 1-bis, limitatamente alle parole “di durata superiore a dodici mesi” e alle parole “dalla data di superamento del termine di dodici mesi”;;
- comma 4, limitatamente alle parole “, in caso di rinnovo,” e alle parole “solo quando il termine complessivo eccede i dodici mesi”;;
- art. 21, comma 01, limitatamente alle parole “liberamente nei primi dodici mesi e, successivamente,”.
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.



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 ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), limitatamente alle seguenti parti:

- art. 19, comma 1, limitatamente alle parole «non superiore a dodici mesi. Il contratto può avere una durata superiore, ma comunque», alle parole «in presenza di almeno una delle seguenti condizioni», alle parole «in assenza delle previsioni di cui alla lettera a), nei contratti collettivi applicati in azienda, e comunque entro il 31 dicembre 2024, per esigenze di natura tecnica, organizzativa e produttiva individuate dalle parti»; e alle parole «b-bis»;

- art. 19, comma 1-bis, limitatamente alle parole «di durata superiore a dodici mesi» e alle parole «dalla data di superamento del termine di dodici mesi»;

- art. 19, comma 4, limitatamente alle parole «, in caso di rinnovo,» e alle parole «solo quando il termine complessivo eccede i dodici mesi»;

- art. 21, comma 01, limitatamente alle parole «liberamente nei primi dodici mesi e, successivamente,»; giudizio iscritto al n. 185 del registro ammissibilità *referendum*.

Vista l'ordinanza del 12 dicembre 2024 con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udita nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi gli avvocati Amos Andreoni e Vittorio Angiolini per Luigi Giove, Ivano Gualerzi, Federico Bozzanca e Lorenzo Fassina, nella qualità di promotori;

deliberato nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 dicembre 2024, l'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione a norma dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), ha dichiarato conforme alle disposizioni di legge la richiesta di *referendum* abrogativo proposto, ai sensi dell'art. 75 della Costituzione, da cinquecentomila elettori (con annuncio n. 24A01936, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, serie generale, n. 87, del 13 aprile 2024), sul seguente quesito: «Volete voi che sia abrogato il d. lgs. 15 giugno 2015, n. 81 avente ad oggetto “Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183” limitatamente alle seguenti parti: Articolo 19, comma 1, limitatamente alle parole “non superiore a dodici mesi. Il contratto può avere una durata superiore, ma comunque”, alle parole “in presenza di almeno una delle seguenti condizioni”, alle parole “in assenza delle previsioni di cui alla lettera a), nei contratti collettivi applicati in azienda, e comunque entro il 31 dicembre 2024, per esigenze di natura tecnica, organizzativa e produttiva individuate dalle parti;” e alle lettere “b bis)”»; comma 1-bis, limitatamente alle parole “di durata superiore a dodici mesi” e alle parole “dalla data di supera-



mento del termine di dodici mesi”; comma 4, limitatamente alle parole “, in caso di rinnovo,” e alle parole “solo quando il termine complessivo eccede i dodici mesi”; Articolo 21, comma 01, limitatamente alle parole “liberamente nei primi dodici mesi e, successivamente,”?) e con la seguente denominazione: «Abrogazione parziale di norme in materia di apposizione di termine al contratto di lavoro subordinato, durata massima e condizioni per proroghe e rinnovi».

2.- L'Ufficio centrale ha dato atto che il 19 luglio 2024 si sono presentati quattro promotori della raccolta delle firme a sostegno del suddetto *referendum*, i quali hanno depositato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 della legge n. 352 del 1970: n. 259 scatole (su ciascuna delle quali è stato, poi, apposto il timbro della Corte di cassazione e una etichetta autoadesiva riportante la dicitura «Quesito 3 - Lavoro a termine - Deposito del 19 luglio 2024»), che hanno affermato contenere complessivamente n. 871.051 firme di cittadini (in 40.850 moduli), apposte su fogli predisposti con le modalità indicate dall'art. 27 della predetta legge, regolarmente autenticate e accompagnate dalla certificazione di iscrizione nelle liste elettorali; un hard disk esterno, che hanno affermato contenere il duplicato informatico, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera i-*quinquies*), del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), di n. 98.198 firme raccolte elettronicamente, accompagnate dal duplicato informatico dei certificati d'iscrizione nelle liste elettorali acclusi ai messaggi di posta elettronica certificata ricevuti dalle amministrazioni comunali; una pen drive contenente il duplicato informatico dei certificati d'iscrizione nelle liste elettorali, acclusi ai messaggi di posta elettronica certificata, relativi alle sottoscrizioni contenute nella scatola n. 259.

Inoltre, con ordinanza interlocutoria del 2 dicembre 2024, l'Ufficio centrale ha rilevato che: a) il quesito referendario propone l'abrogazione parziale delle disposizioni relative alle ultime modifiche apportate all'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 81 del 2015, dall'art. 24, comma 1, del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro), convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 85, in tema di lavoro a termine; b) le norme oggetto del quesito sono contenute in un atto normativo avente natura ed efficacia di legge e sono ancora in vigore, non essendo intervenuti atti di abrogazione, anche parziale, o pronunce di illegittimità costituzionale; c) non sussistono i presupposti, fissati dall'art. 32, comma 7, della legge n. 352 del 1970, per procedere alla concentrazione della richiesta di *referendum* abrogativo di cui si discute con quelle, del pari depositate il 19 luglio 2024, denominate «Reintegro licenziamenti», «Piccole imprese licenziamenti», «Tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro», in quanto non sono ravvisate uniformità o analogie di materia fra la richiesta in esame e le altre.

Con la medesima ordinanza non definitiva l'Ufficio centrale ha ritenuto opportuno, con l'assenso dei promotori, integrare il quesito con l'indicazione separata degli articoli in esso richiamati - e cioè degli artt. 19 e 21 del d.lgs. n. 81 del 2015 - e dei rispettivi commi in cui sono contenute le disposizioni di cui è richiesta la parziale abrogazione, nonché riformulare la denominazione in «Abrogazione parziale di norme in materia di apposizione di termine al contratto di lavoro subordinato, durata massima e condizioni per proroghe e rinnovi», allo scopo di consentire l'immediata comprensione del risultato perseguito dai promotori del *referendum* e delle conseguenze che si determinerebbero nell'ordinamento ove la richiesta venisse approvata.

3.- Il Presidente della Corte costituzionale, ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum*, ha fissato, per la conseguente deliberazione, la camera di consiglio del 20 gennaio 2025, disponendo che ne fosse data comunicazione ai presentatori e al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.

4.- In data 8 gennaio 2025 i promotori hanno depositato memoria, nella quale chiedono che il quesito venga dichiarato ammissibile.

Anzitutto, essi sottolineano che la richiesta referendaria mira all'abrogazione della previsione della possibilità di stipulare un primo contratto di lavoro di dodici mesi senza alcuna causa giustificativa, nonché di prorogarlo o rinnovarlo entro il limite di ventiquattro mesi, ovvero di stipularne direttamente uno per un periodo superiore ad un anno, ma inferiore a due, in presenza della condizione della sussistenza di «esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva individuate dalle parti» (art. 19, comma 1, lettera b, del d.lgs. n. 81 del 2015) in assenza delle previsioni dei contratti collettivi di cui all'art. 51 del medesimo decreto legislativo.

L'obiettivo perseguito con tale quesito sarebbe quello di riportare l'utilizzo dei contratti a termine entro limiti più coerenti con la funzione che essi, in armonia con la direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, dovrebbero assolvere: garantire la soddisfazione di esigenze temporanee dell'impresa, nonché restituire alla contrattazione collettiva, demandata alle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, attraverso la definizione delle causali che ne consentono la stipulazione, il compito di controllare il rispetto del corretto impiego di tale tipo di contratti da parte delle imprese, anche al fine di ridurre la precarietà dei rapporti di lavoro.



In sostanza, il quesito in esame tenderebbe a reintrodurre la possibilità di stipulare contratti individuali di lavoro a tempo determinato, di prorogarli e rinnovarli, esclusivamente nei casi tipizzati dal contratto collettivo e nel rispetto del termine massimo di ventiquattro mesi.

Secondo i promotori il quesito avrebbe, dunque, una matrice rigorosamente unitaria, tendendo univocamente a restringere entro precisi margini i casi di utilizzo del lavoro a termine.

Infine, esso non altererebbe il tessuto normativo in cui si inseriscono le disposizioni di cui si chiede l'abrogazione, considerato che il termine di durata massima di ventiquattro mesi era già presente nella normativa medesima, né si introdurrebbero norme in discontinuità con la trama di insieme del testo.

Il quesito sarebbe, in definitiva, ammissibile in quanto binario, in sé compiuto, chiaro e omogeneo.

Considerato in diritto

1.- La richiesta di *referendum* abrogativo su cui questa Corte deve pronunciarsi in base all'art. 75, secondo comma, Cost., dichiarata conforme a legge con ordinanza del 12 dicembre 2024 dell'Ufficio centrale per il *referendum*, riguarda frammenti delle disposizioni di cui ai commi 1, 1-*bis* e 4 dell'art. 19, e al comma 01 dell'art. 21 del d.lgs. n. 81 del 2015, in tema di apposizione del termine, durata, proroghe e rinnovi del contratto di lavoro subordinato.

2.- In via preliminare, occorre rilevare che, nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025, questa Corte ha consentito l'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del *referendum* ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge n. 352 del 1970.

A partire dal giudizio di ammissibilità deciso con la sentenza n. 16 del 1978, questa Corte, riunita in camera di consiglio per la decisione, ha, infatti, ammesso che gli avvocati - rappresentanti dei delegati o dei presentatori o del Presidente del Consiglio dei ministri - pur non assumendo il ruolo di parti, illustrino le memorie, instaurando così una prassi che, pur non prevista dalla legge e quindi, di per sé, non obbligatoria, è conforme all'esigenza di dare accesso a ulteriori argomentazioni rilevanti ai fini del decidere (da ultimo, sentenze numeri 60, 59, 58, 57, 56, 51, 50 e 49 del 2022), «in un procedimento, come quello in questione, teso a far valere i limiti obiettivi di ammissibilità del *referendum* risultanti dalla Costituzione, e non a giudicare su posizioni soggettive di parte» (sentenza n. 31 del 2000).

3.- Occorre, inoltre, precisare che l'oggetto della richiesta referendaria è costituito da alcuni frammenti delle disposizioni di cui agli artt. 19 e 21 del d.lgs. n. 81 del 2015, che agevolano, al ricorrere di certe condizioni, l'impiego dei contratti di lavoro a tempo determinato.

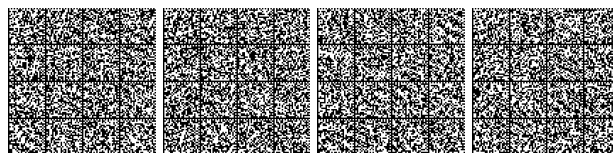
Le indicate previsioni, infatti, consentono la stipulazione di tali contratti: in assenza di qualsiasi causale giustificativa, nel caso di durata del rapporto di lavoro inferiore a dodici mesi (o anche di proroga o di rinnovo non oltre tale termine); nel caso di durata superiore a dodici mesi, ma compresa nel termine di ventiquattro mesi già previsto, anche per «esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva individuate dalle parti», «nei contratti collettivi applicati in azienda, e comunque entro il 31 dicembre 2024» (termine prorogato al 31 dicembre 2025 dall'art. 14, comma 3, del decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini normativi»), pur in assenza di indicazioni contenute nei contratti collettivi di cui all'art. 51 del medesimo decreto legislativo, vale a dire nei «contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e [ne]i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria».

Ciò, dunque, anche al di fuori dell'ipotesi di «sostituzione di altri lavoratori» prevista dal medesimo art. 19, comma 1, lettera b-*bis*), del d.lgs. n. 81 del 2015.

Premesso, quindi, che la richiesta abrogativa mira a espungere previsioni che favoriscono il lavoro temporaneo, per accertare più chiaramente la portata e l'incidenza dell'eventuale loro abrogazione sul tessuto normativo vigente, occorre richiamare il contesto in cui esse si collocano.

3.1.- La disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato è stata oggetto di numerosi interventi legislativi, che si sono susseguiti e sovrapposti negli anni, di segno non sempre coerente.

Fin dall'originaria formulazione dell'art. 2097 del codice civile (poi abrogato dall'art. 9 della legge 18 aprile 1962, n. 230, recante «Disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato») si è affermato il principio secondo cui «[i]l contratto di lavoro si reputa a tempo indeterminato, se il termine non risulta dalla specialità del rapporto o da atto scritto».



Questo principio è stato, nella sostanza, confermato nel tempo, dapprima dalla indicata legge n. 230 del 1962, che ha individuato tassativamente i casi, riferiti a situazioni particolari (come la sostituzione temporanea di lavoratori assenti, l'incremento temporaneo dell'attività produttiva) in cui era possibile apporre un termine alla durata del contratto di lavoro, e poi dall'art. 23 della legge 28 febbraio 1987, n. 56 (Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro), che ha esteso ai contratti collettivi stipulati con i sindacati nazionali o locali aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative la possibilità di individuare ulteriori ipotesi di ammissibilità del termine.

Successivamente, con il decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), si è affermata, in linea con la direttiva europea, la necessità di «ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo», da dover specificare per iscritto ai fini della legittima apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro, in ogni caso mai superiore a trentasei mesi. Con le successive modifiche, si è ulteriormente ribadito che «il contratto di lavoro subordinato è stipulato di regola a tempo indeterminato» (comma 01 dell'art. 1 del d.lgs. n. 368 del 2001, come introdotto dall'art. 1, comma 39, della legge 24 dicembre 2007, n. 247, recante «Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale»).

Sebbene con formulazione diversa, tale ultima affermazione si rinviene anche nei successivi interventi riformatori in cui, pur nel riconoscimento che «[i]l contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro» (art. 1, comma 01, del d.lgs. n. 368 del 2001, come modificato dall'art. 1, comma 9, lettera a, della legge 28 giugno 2012, n. 92, recante «Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita»; nello stesso senso, art. 1 del d.lgs. n. 81 del 2015), si è, tuttavia, inaugurata la possibilità di stipulare contratti a tempo determinato senza alcuna causale giustificativa. Ciò, dapprima con riguardo ai soli contratti di durata inferiore ai dodici mesi (art. 1, comma 9, lettera b, della legge n. 92 del 2012), poi in riferimento a tutti i contratti di lavoro, purché stipulati entro il termine massimo di trentasei mesi e nel rispetto di specifiche soglie percentuali (art. 23 del d.lgs. n. 81 del 2015).

In seguito, l'indicata "liberalizzazione" dell'uso del contratto di lavoro a termine è stata oggetto di ulteriori interventi.

In particolare, il legislatore si è orientato nel segno di un temperamento di tale uso, con la reintroduzione della previsione dell'obbligo di indicare le specifiche «esigenze temporanee e oggettive, estranee all'ordinaria attività, ovvero [le] esigenze di sostituzione di altri lavoratori», nonché le eventuali «esigenze connesse a incrementi temporanei, significativi e non programmabili, dell'attività ordinaria» idonee a giustificare la stipulazione dei contratti di lavoro a tempo determinato di durata superiore a dodici mesi, anche se compresa entro il termine massimo, ridotto a ventiquattro mesi (così l'art. 19 del d.lgs. n. 81 del 2015, come modificato dall'art. 1 del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante «Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese», convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96). Previsione, questa, successivamente estesa anche alle ulteriori specifiche esigenze individuate nei contratti collettivi di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 81 del 2015.

Ancora, la formulazione degli artt. 19 e 21 del d.lgs. n. 81 del 2015 in tema di apposizione del termine e di durata massima del contratto di lavoro subordinato, nonché di proroghe e rinnovi dello stesso, in cui si collocano le disposizioni di cui si chiede l'abrogazione, ha subito un ulteriore mutamento per effetto delle modifiche apportate dall'art. 24 del d.l. n. 48 del 2023, come convertito.

Secondo la disciplina attualmente in vigore, la stipulazione (ma anche la proroga o il rinnovo, come stabilito dall'art. 21) di un contratto a tempo determinato è consentita liberamente per una durata massima di dodici mesi, mentre, in caso di durata superiore a dodici mesi, ma comunque compresa entro ventiquattro mesi, è subordinata ad alcune condizioni. Fra di esse: che sia necessaria una «sostituzione di altri lavoratori» (art. 19, comma 1, lettera b-bis, del d.lgs. n. 81 del 2015); che ricorrano i «casi previsti dai contratti collettivi di cui all'articolo 51» (art. 19, comma 1, lettera a, del decreto legislativo citato); infine, che, in assenza delle previsioni dei contratti collettivi di cui all'art. 51 del medesimo decreto legislativo, sussistano «esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva individuate dalle parti» nei contratti individuali o «nei contratti collettivi applicati in azienda, e comunque entro il 31 dicembre 2024» (termine prorogato, come detto al punto 3, al 31 dicembre 2025).

L'esito della richiesta referendaria mira dunque - al contempo - alla riespansione dell'obbligo della causale giustificativa anche per i contratti (e i rapporti) di lavoro di durata inferiore ai dodici mesi, e all'esclusione del potere delle parti di individuare giustificazioni, a fondamento della stipulazione (o della proroga o del rinnovo) di tali contratti, diverse da quelle indicate dalla legge o dai contratti collettivi di lavoro stipulati dai sindacati maggiormente rappresentativi.

4.- Così delineato il contesto normativo di riferimento in cui si inseriscono le disposizioni oggetto della richiesta referendaria, questa Corte è chiamata a giudicarne l'ammissibilità «alla luce, sia dei criteri desumibili dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, sia del complesso dei "valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai



temi delle richieste referendarie» (sentenza n. 16 del 1978)» (sentenza n. 60 del 2022). Secondo l'ormai costante giurisprudenza costituzionale, infatti, «[n]on solo [...] la richiesta referendaria non può investire le leggi indicate nell'art. 75 Cost. o comunque riconducibili ad esse, ma il quesito da sottoporre al giudizio del corpo elettorale deve consentire una scelta libera e consapevole, richiedendosi che esso presenti i caratteri della chiarezza, dell'omogeneità, dell'univocità, nonché una matrice razionalmente unitaria» (sentenza n. 56 del 2022).

Inoltre, deve anche evitarsi che il *referendum* abrogativo si trasformi «- insindacabilmente - in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie» (sentenza n. 16 del 1978, richiamata nella sentenza n. 56 del 2022), trattandosi di «un'ipotesi non ammessa dalla Costituzione, perché il *referendum* non può "introdurre una nuova statuizione, non ricavabile ex se dall'ordinamento"» (sentenza n. 36 del 1997)» (sentenza n. 56 del 2022).

4.1.- Alla luce dei richiamati criteri, la richiesta referendaria in esame è ammissibile.

4.1.1.- Anzitutto, non sussiste alcuna delle cause di inammissibilità indicate nell'art. 75 Cost., o da esso ricavabili in via sistematica. Le disposizioni oggetto del quesito - inerenti alla disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato, in specie con riguardo alle condizioni previste per la sua stipulazione (e anche per le proroghe e i rinnovi) - non sono riconducibili ad alcuna delle tipologie di leggi ivi elencate, neppure a quelle ricavabili in via di interpretazione logico-sistematica.

4.1.2.- Sono inoltre rispettati i requisiti di chiarezza, omogeneità e univocità del quesito, nonché della matrice razionalmente unitaria dello stesso, costantemente ritenuti da questa Corte necessari affinché il corpo elettorale possa esercitare una scelta libera e consapevole.

Le singole parti delle disposizioni oggetto del quesito (artt. 19, commi 1, 1-*bis* e 4, e 21, comma 01, del d.lgs. n. 81 del 2015, come successivamente modificato) - in virtù dei quali è possibile la stipulazione (o anche la proroga o il rinnovo) di un contratto di lavoro a tempo determinato senza alcuna causale giustificativa per i primi dodici mesi e, nel caso di una durata superiore, anche per «esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva» non riconducibili né alle previsioni della legge, né ai contratti collettivi di lavoro siglati dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, ma individuate dalle parti nel contratto individuale - sono palesemente avvinte da una *eadem ratio*, che è quella di favorire il ricorso al contratto di lavoro temporaneo, tramite il ridimensionamento della portata dell'obbligo della causale giustificativa.

L'obiettivo dei sottoscrittori del *referendum*, desumibile dalla «finalità incorporata nel quesito» (sentenza n. 24 del 2011), vale a dire dalla «finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione e all'incidenza del *referendum* sul quadro normativo di riferimento» (sentenze n. 59 e n. 50 del 2022, che richiamano la sentenza n. 24 del 2011) risulta, pertanto, chiaro.

L'elettore, in altri termini, è posto dinanzi a un'alternativa secca: da un lato, la riespansione dei vincoli al ricorso al lavoro temporaneo, nella forma della generalizzazione dell'obbligo di giustificazione dell'apposizione del termine al contratto, senza eccezioni con riguardo alla durata del rapporto e in riferimento alle sole ipotesi previste dalla legge o dai contratti collettivi; dall'altro, la conservazione della normativa vigente, che, all'opposto, ne agevola l'impiego.

4.1.3.- Occorre, infine, rilevare che la proposta referendaria, pur utilizzando la tecnica del ritaglio di frammenti normativi, non contraddice la natura abrogativa dell'istituto.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che l'uso della tecnica del ritaglio non è di per sé causa di inammissibilità della richiesta referendaria, allorquando quest'ultima sia diretta ad «abrogare parzialmente la disciplina stabilita dal legislatore, senza sostituirla con una estranea allo stesso contesto normativo [...]» (sentenze n. 34 del 2000 e n. 36 del 1997)» (sentenza n. 26 del 2011).

Nella specie ricorre questa ipotesi.

Attraverso l'abrogazione dei frammenti di disposizioni - di cui ai commi 1, 1-*bis* e 4 dell'art. 19 e al comma 01 dell'art. 21 del d.lgs. n. 81 del 2015 - si mira a realizzare un effetto meramente ablatorio delle specifiche previsioni che consentono la stipulazione (nonché la proroga e il rinnovo) del contratto a tempo determinato o senza alcuna causale giustificativa, purché con durata massima di dodici mesi, o con una causale giustificativa individuata dalle parti, entro il 31 dicembre 2025, al di fuori delle ipotesi previste dalla legge e dai contratti collettivi di lavoro stipulati dai sindacati maggiormente rappresentativi a livello nazionale.

In altri termini, la proposta di abrogazione non opera alcuna manipolazione del testo, tale da dar vita a una disciplina «assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo» (sentenza n. 38 del 2000), ma si limita a «sottrarre dall'ordinamento un certo contenuto normativo [...] affinché esso venga sostituito con quanto sopravvive all'abroga-



zione, per effetto della “fisiologica espansione delle norme residue” (sentenza n. 36 del 1997)» (sentenza n. 59 del 2022). Norme residue che, in linea con il principio secondo cui «[i]l contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro» (art. 1 del d.lgs. n. 81 del 2015), subordinano, senza eccezioni temporali, la possibilità del ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato, nel limite della durata massima di ventiquattro mesi, a una delle specifiche giustificazioni, previste dalla legge o dai contratti collettivi di cui all’art. 51 del d.lgs. n. 81 del 2015.

Ciò, peraltro, in armonia con la disciplina che ha contraddistinto, sin da epoca risalente, come si è ricordato, il lavoro temporaneo.

5.- In definitiva, non ostandovi alcuna ragione di ordine costituzionale, la richiesta di *referendum* deve essere dichiarata ammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l’abrogazione del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell’articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), limitatamente alle seguenti parti:

- art. 19, comma 1, limitatamente alle parole «non superiore a dodici mesi. Il contratto può avere una durata superiore, ma comunque», alle parole «in presenza di almeno una delle seguenti condizioni», alle parole «in assenza delle previsioni di cui alla lettera a), nei contratti collettivi applicati in azienda, e comunque entro il 31 dicembre 2024, per esigenze di natura tecnica, organizzativa e produttiva individuate dalle parti»; e alle lettere «b-bis»);

- art. 19, comma 1-bis, limitatamente alle parole «di durata superiore a dodici mesi» e alle parole «dalla data di superamento del termine di dodici mesi»;

- art. 19, comma 4, limitatamente alle parole «, in caso di rinnovo,» e alle parole «solo quando il termine complessivo eccede i dodici mesi»;

- art. 21, comma 01, limitatamente alle parole «liberamente nei primi dodici mesi e, successivamente,»;

richiesta dichiarata conforme a legge, con ordinanza pronunciata il 12 dicembre 2024, dall’Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 gennaio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 febbraio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 15

Sentenza 20 gennaio - 7 febbraio 2025

Giudizio sull'ammissibilità dei referendum.

Referendum - Richiesta di referendum abrogativo denominata “Esclusione della responsabilità solidale del committente, dell'appaltatore e del subappaltatore per infortuni subiti dal lavoratore dipendente di impresa appaltatrice o subappaltatrice, come conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici: Abrogazione” - Assenza delle cause di inammissibilità previste dall'art. 75, secondo comma, Cost. - Sussistenza di una matrice razionalmente unitaria - Chiarezza e semplicità del quesito - Ammissibilità della richiesta.

- Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, art. 26, comma 4, limitatamente alle parole «Le disposizioni del presente comma non si applicano ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici.»
- Costituzione, art. 75; legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, art. 2, primo comma.

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 ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'art. 26, comma 4, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), limitatamente alle parole «Le disposizioni del presente comma non si applicano ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici.»; giudizio iscritto al n. 186 del registro ammissibilità *referendum*.

Vista l'ordinanza del 12 dicembre 2024 con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

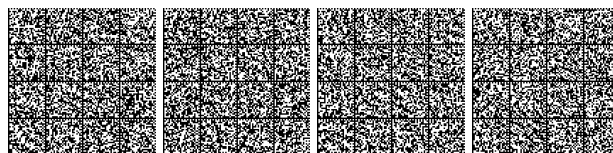
udito nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi gli avvocati Amos Andreoni e Vittorio Angiolini, per Luigi Giove, Ivano Gualerzi, Federico Bozzanca e Lorenzo Fassina, nella qualità di promotori;

deliberato nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 dicembre 2024, l'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, ha dichiarato conforme a legge, ai sensi dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), la richiesta di *referendum* abrogativo ex art. 75 della Costituzione



sul seguente quesito, quale risultante dall'annuncio pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 13 aprile 2024, n. 87: «Volete voi l'abrogazione dell'art. 26, comma 4, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, recante "Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro" come modificato dall'art. 16 del decreto legislativo 3 agosto 2009 n. 106, dall'art. 32 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modifiche dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, nonché dall'art. 13 del decreto legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito con modifiche dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215, limitatamente alle parole "Le disposizioni del presente comma non si applicano ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici."?».

L'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha attribuito al quesito il seguente titolo: «Esclusione della responsabilità solidale del committente, dell'appaltatore e del subappaltatore per infortuni subiti dal lavoratore dipendente di impresa appaltatrice o subappaltatrice, come conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici: Abrogazione».

Il quesito referendario è stato così formulato: «Volete voi l'abrogazione dell'art. 26, comma 4, in tema di "Obblighi connessi ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione", di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 recante "Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro" come modificato dall'art. 16 del decreto legislativo 3 agosto 2009 n. 106, dall'art. 32 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modifiche dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, nonché dall'art. 13 del decreto legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito con modifiche dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215, limitatamente alle parole "Le disposizioni del presente comma non si applicano ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici."».

2.- Ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale, il Presidente di questa Corte ha fissato, per la conseguente deliberazione, la camera di consiglio del 20 gennaio 2025, disponendo, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970, che ne fosse data comunicazione ai promotori della richiesta di *referendum* e al Presidente del Consiglio dei ministri.

3.- Avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 33, terzo comma, della legge n. 352 del 1970, i promotori della richiesta referendaria, l'8 gennaio 2025, hanno depositato una memoria illustrativa, chiedendo che il quesito sia dichiarato ammissibile.

I promotori hanno richiamato l'originaria formulazione dell'art. 7 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626 (Attuazione delle direttive 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE, 90/679/CEE, 93/88/CEE, 95/63/CE, 97/42/CE, 98/24/CE, 99/38/CE, 99/92/CE, 2001/45/CE, 2003/10/CE, 2003/18/CE e 2004/40/CE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro), che non conteneva la limitazione oggetto del quesito.

I promotori hanno ribadito la finalità del quesito referendario di estendere la responsabilità dell'imprenditore committente per tutti i danni derivanti da infortuni sul lavoro e malattie professionali subiti dai dipendenti dell'appaltatore e del subappaltatore, non indennizzati dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) o dall'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA). Sarebbe così rafforzata la responsabilità solidale «quale regola di base generale volta ad impedire che le diverse forme di decentramento produttivo, anche quando fisiologiche, si risolvano nella limitazione delle tutele del lavoro» (si richiama la sentenza di questa Corte n. 254 del 2017).

L'abrogazione riporterebbe il regime della responsabilità solidale all'originaria formulazione, con «effetti di indubbia chiarezza», fugando le incertezze interpretative che l'attuale disciplina ha generato circa la natura della responsabilità, da alcuni ancorata alla colpa, da altri configurata in chiave oggettiva.

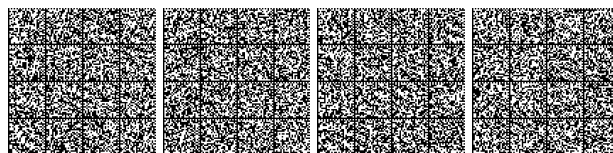
I promotori evidenziano che il quesito non riguarda le materie elencate dall'art. 75, secondo comma, Cost. e risulta omogeneo, chiaro e univoco.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non si è avvalso della facoltà di intervento nel giudizio di ammissibilità.

5.- Nella camera di consiglio del 20 gennaio 2025, i rappresentanti dei promotori hanno insistito per l'ammissibilità della richiesta di *referendum* popolare.

Considerato in diritto

1.- Questa Corte è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità di una richiesta di *referendum* abrogativo sull'art. 26, comma 4, del d.lgs. n. 81 del 2008, norma che si inquadra nella più ampia disciplina degli obblighi in tema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori sui luoghi di lavoro, in relazione ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione.



La disposizione, al primo periodo, sancisce la responsabilità solidale dell'imprenditore committente con l'appaltatore e con ciascuno dei subappaltatori «per tutti i danni per i quali il lavoratore, dipendente dall'appaltatore o dal subappaltatore, non risulti indennizzato ad opera dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) o dell'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA)».

L'imprenditore committente, per contro, non è responsabile in solido per i «danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici» (art. 26, comma 4, secondo periodo, del citato d.lgs. n. 81 del 2008).

La responsabilità solidale era già prevista, senza alcuna deroga, dall'art. 1, comma 910, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», che aveva introdotto un comma 3-*bis* nell'art. 7 del d.lgs. n. 626 del 1994, per i danni non indennizzati dall'INAIL.

Il *referendum* abrogativo mira ad eliminare la limitazione della responsabilità solidale, mediante la soppressione dell'intero secondo periodo, che tale limitazione ha disposto.

2.- La richiesta di *referendum* è ammissibile.

3.- La norma oggetto del quesito referendario non interferisce con le materie per le quali l'art. 75, secondo comma, Cost., interpretato nel suo dettato letterale e nella sua portata logico-sistematica (sentenza n. 57 del 2022, punto 5 del Considerato in diritto), preclude il ricorso all'istituto del *referendum* abrogativo.

La richiesta, difatti, non presenta alcuna attinenza con le leggi tributarie e di bilancio né con quelle di amnistia e di indulto né con leggi che a quelle enumerate siano strettamente connesse.

Gli obblighi internazionali non impongono la limitazione della responsabilità dell'imprenditore committente, che la disciplina vigente racchiude.

La normativa in esame non si configura neppure come una legge costituzionalmente necessaria o a contenuto costituzionalmente vincolato.

4.- All'ammissibilità del quesito non si frappongono ostacoli legati alla modalità della sua formulazione, sotto il profilo dei requisiti di chiarezza e semplicità, essenziali per garantire il popolo «nell'esercizio del suo potere sovrano» (sentenza n. 16 del 1978, punto 5 del Considerato in diritto; di recente, sentenza n. 56 del 2022, punto 5 del Considerato in diritto).

Il quesito tocca un aspetto puntuale e qualificante della responsabilità dell'imprenditore committente (sentenza n. 27 del 2017) e rivela una matrice razionalmente unitaria.

Dalla formulazione del quesito e dall'analisi della sua incidenza sul quadro normativo si evince in modo inequivocabile la finalità di rafforzare la responsabilità solidale per i danni non indennizzati dall'INAIL o dall'IPSEMA e di ripristinarne l'originaria ampiezza, nei termini definiti dall'art. 1, comma 910, della legge n. 296 del 2006, che non contemplava limitazioni di sorta.

Con tale esito è coerente la struttura del quesito, che si rivela idonea a conseguire la finalità descritta.

Abrogata la limitazione che il secondo periodo oggi prevede, il sistema si ricompone in modo armonico con il fine ispiratore della richiesta referendaria: l'imprenditore committente risponde in solido con appaltatori e subappaltatori per tutti i danni che l'INAIL o l'IPSEMA non devono indennizzare, a prescindere dall'eventuale inerenza di tali danni a rischi tipici delle attività degli appaltatori e subappaltatori.

La previsione dettata dall'art. 26, comma 4, primo periodo, del d.lgs. n. 81 del 2008 acquista così una portata onnicomprensiva e, per effetto dell'abrogazione referendaria, trovano compimento le virtualità espansive di una regola che già il sistema conosce.

Il quesito, nel suo carattere meramente ablativo, tende, pertanto, a un esito lineare e pone al corpo elettorale un'alternativa netta: il mantenimento dell'attuale assetto della responsabilità solidale, contraddistinto da deroghe significative, o l'integrale riespansione di tale responsabilità, senza alcuna eccezione per i danni prodotti dai rischi tipici delle attività delle imprese appaltatrici e subappaltatrici.

All'elettore è così garantita quella scelta chiara e consapevole, che il giudizio di ammissibilità demandato a questa Corte è chiamato a salvaguardare (sentenza n. 51 del 2022, punto 5 del Considerato in diritto).

5.- Non ravvisandosi alcuna ragione preclusiva costituzionalmente rilevante, la richiesta di *referendum* dev'essere dichiarata, dunque, ammissibile.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 26, comma 4, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), limitatamente alle parole «Le disposizioni del presente comma non si applicano ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici.», dichiarata conforme a legge dall'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, con ordinanza del 12 dicembre 2024.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 gennaio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 7 febbraio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250015

N. 16

Sentenza 11 dicembre 2024 - 10 febbraio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Consulenti e ausiliari dell'autorità giudiziaria - Compensi spettanti a interpreti e traduttori - Vacanze successive alla prima - Onorario inferiore a quello stabilito per la prima - Irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge 8 luglio 1980, n. 319, art. 4, comma 2.
- Costituzione, art. 3, primo comma.

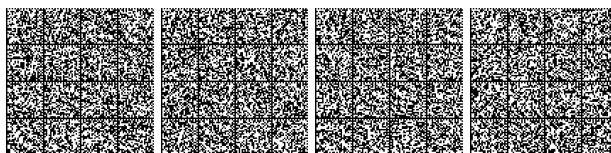
LA CORTE COSTITUZIONALE

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 dell'art. 4, secondo comma, della legge 8 luglio 1980, n. 319 (Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria) e dell'art. 50, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, sull'istanza proposta da I. S., con ordinanza del 5 aprile 2024, iscritta al n. 100 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2024, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 10 dicembre 2024.

Udita nella camera di consiglio dell'11 dicembre 2024 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;
deliberato nella camera di consiglio dell'11 dicembre 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 5 aprile 2024, iscritta al n. 100 del registro ordinanze del 2024, il Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, secondo comma, della legge 8 luglio 1980, n. 319 (Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria), «nella parte in cui - per le vacanze successive alla prima - prevede un onorario inferiore a quello previsto per la prima vacanza, anche in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 d.P.R. n. 115 del 2002», e dell'art. 50, comma 3, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», «nella parte in cui prevede che le tabelle relative agli onorari a tempo individuino il compenso orario eventualmente distinguendo tra la prima e le ore successive, anche in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 d.P.R. n. 115 del 2002».

Il giudice *a quo* riferisce di dover decidere, in merito all'istanza di liquidazione dei compensi presentata da I. S., interprete di lingua araba che, iscritto nella relativa sezione dell'albo dei periti del Tribunale di Firenze, aveva prestato la propria attività nel corso dell'udienza di convalida dell'arresto di E.A. E.H. (avvenuto nella notte tra il 26 e il 27 dicembre 2023), per la cui celebrazione si era resa necessaria la nomina dell'ausiliare.

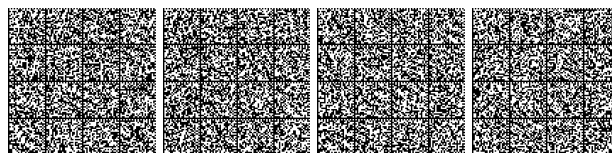
2.- In punto di rilevanza, il rimettente evidenzia che l'interprete era presente in aula dalle ore 9:00 del giorno 27 dicembre, come da attestazione di cancelleria, e che doveva comunque ritenersi, sulla base della prassi operativa dell'ufficio giudiziario e della polizia giudiziaria, che lo stesso fosse stato citato a comparire per tale ora. Il decreto di presentazione del pubblico ministero - prosegue il giudice *a quo* - riportava l'orario 12:40 e il verbale di udienza attestava che il procedimento a carico di E.A. E.H. era stato trattato solo alle ore 16:04 per concludersi alle ore 18:10 con la convalida dell'arresto, cui era seguito il rinvio ad altra udienza per la celebrazione del giudizio direttissimo.

L'attesa della chiamata del processo, la durata dell'udienza di convalida e i tempi necessari per gli adempimenti successivi (gli incombenti destinati all'estrazione e alla consegna delle copie dell'ordinanza e le interlocuzioni finali tra difensore ed assistito) avrebbero richiesto, secondo il rimettente, di riconoscere all'ausiliare, a fronte di un incarico espletato alla presenza dell'autorità giudiziaria, e per il quale non vale dunque il limite di quattro vacanze al giorno, un onorario, commisurato al tempo impiegato, pari a cinque vacanze, la cui liquidazione ammonterebbe, alla stregua della normativa censurata, a euro 47,28 (euro 14,68 per la prima vacanza ed euro 8,15 per le successive), importo suscettibile «di essere raddoppiato [...] in ragione dell'urgenza», ai sensi dell'art. 4, terzo comma, della legge n. 319 del 1980; ovvero, qualora si consideri il solo arco temporale tra le 12:40 e le 18:10, a euro 30,98.

Tale normativa non è tale, nella prospettiva del Tribunale, da garantire un adeguato compenso all'attività dell'interprete.

Il rimettente ricorda che, se pure gli importi previsti per la liquidazione delle vacanze sono stati oggetto di successivo adeguamento ad opera di fonti secondarie «ai sensi dell'art. 10 legge 319/1980 (e poi dell'art. 2 legge 13/1991)», le disposizioni censurate si connotano per «uno scarto (significativo)» tra l'importo relativo alla prima vacanza e le successive.

L'allineamento di queste ultime al valore superiore determinerebbe, nel caso concreto, la liquidazione di un importo pari ad euro 73,40, salva sempre la possibilità di raddoppio per l'urgenza, idoneo a ricondurre a più equi canoni la misura del compenso.



Onde la necessità di investire questa Corte, dipendendo dalla sua decisione l'entità finale della liquidazione spettante a I. S. per la prestazione professionale svolta.

3.- Passando all'illustrazione della non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, il rimettente muove dal contenuto sia dell'art. 4, secondo comma, della legge n. 319 del 1980, nella parte in cui, per le vacanze successive alla prima, prevede un onorario inferiore a quello contemplato per la prima vacanza, sia dell'art. 50, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002, laddove stabilisce che le tabelle relative agli onorari a tempo individuino il compenso orario eventualmente distinguendo tra la prima e le ore successive.

3.1.- Il giudice *a quo* osserva che l'art. 4, secondo comma, della legge n. 319 del 1980 prevede, per quel che qui rileva, che gli onorari a tempo vengano determinati in base alle vacanze, aventi durata di due ore e misura diversificata tra la prima e le successive.

Gli importi inizialmente contemplati - lire 10.000 per la prima vacanza e lire 5.000 per quelle ulteriori - sono stati oggetto di successiva rimodulazione, ai sensi dell'art. 10 della stessa legge n. 319 del 1980 (poi abrogato dall'art. 299, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002), ad opera del d.P.R. 30 marzo 1984, n. 103 (Adeguamento degli onorari commisurati al tempo, spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori, per le operazioni eseguite su richiesta dell'autorità giudiziaria in materia penale e civile), del d.P.R. 27 luglio 1988, n. 352 (Adeguamento dei compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite su disposizione dell'autorità giudiziaria in materia civile e penale), abrogato dall'art. 301, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, nonché, a seguito della legge 12 gennaio 1991, n. 13 (Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica), che aveva riallocato la competenza in materia, ad opera del decreto del Ministro di grazia e giustizia di concerto con il Ministro del tesoro, 5 dicembre 1997 (Adeguamento della misura degli onorari a vacanza spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori), e, infine, del decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 30 maggio 2002 (Adeguamento dei compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite su disposizione dell'autorità giudiziaria in materia civile e penale).

Per effetto di tale ultimo intervento normativo, in particolare, con l'art. 1, comma 1, l'onorario per la prima vacanza è stato elevato a euro 14,68 e per le successive a euro 8,15, importi ad oggi vigenti.

Ai sensi del terzo comma dell'art. 4 della legge n. 319 del 1980, l'onorario per la vacanza può essere raddoppiato quando per il compimento delle operazioni è fissato un termine non superiore a cinque giorni e può essere aumentato fino alla metà quando è fissato un termine non superiore a quindici giorni.

I commi successivi del medesimo art. 4 dettano criteri integrativi sul computo delle vacanze non ultimate e sul numero massimo delle vacanze giornaliere.

3.2.- La disciplina dei compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria - prosegue il rimettente - è poi confluita nel d.P.R. n. 115 del 2002, recante la nuova regolamentazione organica delle spese di giustizia.

L'art. 50 di tale Testo Unico classifica gli onorari degli ausiliari del magistrato in fissi, variabili e a tempo, nella misura stabilita «mediante tabelle, approvate con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 17, commi 3 e 4, della legge 400/1988», avuto riguardo alle tariffe professionali esistenti, eventualmente in materie analoghe, contemplate con la natura pubblicistica dell'incarico.

Le tabelle relative agli onorari a tempo individuano il compenso orario, eventualmente distinguendo tra la prima ora e le successive, nonché la percentuale di aumento per l'urgenza, il numero massimo di ore giornaliere e l'eventuale superamento di tale limite per attività svolte alla presenza dell'autorità giudiziaria.

Nonostante disponga l'abrogazione, nel resto, dell'intera legge n. 319 del 1980, l'art. 299, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002 preserva la vigenza dell'art. 4 della legge n. 319 del 1980, mentre il successivo art. 54 ripropone un meccanismo di adeguamento periodico degli onorari, fissi, variabili e a tempo, da attuarsi, in relazione alla variazione, accertata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), dell'indice dei prezzi al consumo delle famiglie di operai ed impiegati verificatasi nel triennio precedente, con decreto dirigenziale del Ministero della giustizia, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Ciò premesso, il giudice *a quo* sottolinea che tale ultimo meccanismo non ha mai trovato applicazione, poiché l'ultimo aggiornamento delle tariffe risale al d.m. 30 maggio 2002, emanato ancora in applicazione dell'art. 10 della legge n. 319 del 1980.

4.- Nell'ordinanza di remissione si ricorda come questa Corte abbia già stigmatizzato, con la sentenza n. 41 del 1996, il «deplorable inadempimento» dell'autorità amministrativa al compito di periodico adeguamento degli onorari, e abbia in seguito censurato la seria sproporzione, per difetto, della base tariffaria su cui calcolare la misura dei compensi dell'ausiliare del giudice, in caso di imputato ammesso al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, dichia-



rando, con la sentenza n. 192 del 2015, l'illegittimità costituzionale dell'art. 106-bis del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non esclude la diminuzione di un terzo dei relativi importi in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 dello stesso d.P.R. n. 115 del 2002.

Per il giudice rimettente, i rilievi formulati nella sentenza n. 192 del 2015 sarebbero «ancor più validi nel 2024», a fronte del persistere dell'inerzia dell'autorità amministrativa, tradottasi in una misura di onorari ormai irrisoria, con ricadute di sistema sia in termini di tendenziale allontanamento dal «circuito degli ausiliari» del giudice delle migliori professionalità, sia quanto al rischio che i collaboratori non approfondano il necessario impegno nell'espletamento dell'incarico.

Il Tribunale di Firenze richiama ulteriori precedenti (sono citate le sentenze n. 166 del 2022 e n. 178 del 2017) con cui questa Corte, nel pronunciarsi sulla decurtazione degli onorari del consulente di parte in caso di imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato, e su analoghe riduzioni dei compensi degli ausiliari nel processo civile, ha ritenuto la violazione del principio di ragionevolezza, oltre che del diritto di difesa.

5.- Tali considerazioni sarebbero replicabili con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale oggi sollevate.

Secondo il rimettente, «un compenso orario di appena 4 euro lordi», in cui sono destinate a tradursi, allo stato, le previsioni della normativa censurata, per ciascuna vacanza successiva alla prima, compenso inferiore a quello previsto dalla contrattazione collettiva, per «mestieri molto meno qualificati, risulta assolutamente insufficiente a garantire la qualità necessaria della prestazione» e l'equità del processo.

Al pregiudizio ricadente sul professionista incaricato, leso nel diritto a veder dignitosamente compensata l'attività prestata, si unirebbe quello risentito dall'amministrazione della giustizia e dallo stesso imputato, a causa dello scadimento della qualità della collaborazione dell'ausiliare e della tendenziale riduzione del novero dei soggetti disposti a prestarla.

Sebbene la previsione, per la prima vacanza, di un onorario superiore a quello previsto per le successive possa avere, in astratto, una sua ragionevolezza, i valori concretamente assunti dai compensi degli ausiliari - nella loro già modesta entità iniziale e nel loro successivo e protratto mancato adeguamento al costo della vita, dovuto ad un inadempimento dell'autorità amministrativa divenuto ormai «connotato strutturale del sistema» - sarebbero tali da determinare la lesione degli artt. 3 e 111 Cost.

6.- In via subordinata, la richiamata disciplina è ulteriormente sospettata di illegittimità costituzionale «limitatamente alle ipotesi di liquidazione dell'interprete per l'attività di interpretariato svolta nell'interesse dell'imputato alloggato», per contrasto con gli artt. 111, terzo comma, e 117 Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 2, 4 e 5 della direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali, attuata nel diritto interno con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 32 (Attuazione della direttiva 2010/64/UE sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali), e all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in particolare sul diritto di ogni accusato di «farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza» (come prevede il paragrafo 3, lettera e, del citato articolo convenzionale).

6.1.- Il rimettente ricorda, al riguardo, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'indole, effettiva e concreta, del diritto in esame, citando espressamente la sentenza del 24 gennaio 2019 resa nel caso Knox contro Italia (paragrafo 182), che ha ritenuto sussistente «una violazione da parte dello Stato Italiano dell'art. 6 par. 3 lett. e) della Convenzione» a causa dell'inadeguatezza dell'assistenza garantita all'imputato.

Il giudice *a quo* rammenta, infine, l'esistenza di numerosi studi europei sulla relazione tra la qualità dell'interpretazione e la remunerazione del professionista, menzionati nella Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 18 dicembre 2018, sull'attuazione della Direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali.

6.2.- Nell'evidenziare, dunque, lo stretto collegamento esistente tra la misura del compenso per l'attività di interpretazione, l'effettiva qualità della prestazione e il carattere equo del processo, il Tribunale di Firenze auspica, in via subordinata, che questa Corte dichiari - eventualmente, in caso di dubbio circa l'interpretazione da darsi alla citata direttiva 2010/64/UE, previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) - l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, secondo comma, legge n. 319 del 1980, e dell'art. 50, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002, nelle parti già indicate, per contrasto con gli artt. 111, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione ai citati parametri sovranazionali interposti.

7.- Secondo il giudice *a quo*, infine, la chiarezza e univocità del dato letterale escludono la possibilità di una interpretazione costituzionalmente conforme della normativa in esame, di per sé in grado di uniformare gli importi



allineandoli al valore iniziale più elevato, mentre sarebbe «strumentale» ed «illegittim[o]» avvalersi della previsione (attualmente, l'art. 52 del d.P.R. n. 115 del 2002), che consente di aumentarne la misura in caso di eccezionale importanza, complessità e difficoltà della prestazione, all'improprio fine di sopperire al «fattore di inadeguatezza legato alla riduzione degli onorari per le vacanze successive alla prima».

8.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio.

9.- Hanno presentato opinione scritta in qualità di amici curiae, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'Associazione italiana traduttori e interpreti giudiziari (Assitig), in data 20 giugno 2024 e, congiuntamente tra loro, Fair Trials Europe, organizzazione non governativa, ed European Criminal Bar Association (ECBA), gruppo di avvocati penalisti indipendenti dei Paesi membri del Consiglio d'Europa, il 24 giugno successivo.

Entrambe le opinioni sono state ammesse con decreto presidenziale del 22 ottobre 2024.

9.1.- In particolare, Assitig aderisce ai rilievi contenuti nell'ordinanza di remissione, chiedendo l'accoglimento delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

L'amicus curiae rimarca la «disparità di trattamento economico» tra la prima e le successive vacanze, individuandola come fattore in grado di pregiudicare la necessaria assistenza linguistica dell'imputato, che richiede una adeguata remunerazione dell'interprete a garanzia della «qualità sufficiente» della prestazione, ai sensi dell'art. 5 della direttiva 2010/64/UE.

9.2.- Anche Fair Trials Europe ed ECBA svolgono considerazioni a sostegno della fondatezza delle censure sollevate dal rimettente, dopo aver operato una articolata ricostruzione del quadro normativo internazionale di riferimento.

Essi rammentano la diversa consistenza delle tariffe di interpreti e traduttori nei vari ambiti europei (sono menzionati, tra gli altri, gli ordinamenti di Germania, Spagna e Francia) e affermano che la garanzia delle categorie indicate ad una adeguata remunerazione, in base alle particolari competenze richieste, integra il diritto ad un equo processo, in conformità con gli obblighi previsti dagli artt. 6 CEDU e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché dal diritto derivato dell'Unione in materia processuale.

Gli amici curiae insistono, quindi, perché questa Corte riaffermi «con forza la rilevanza dei diritti in discussione», offrendo una interpretazione conforme a Costituzione delle norme censurate, ovvero dichiarandone l'illegittimità costituzionale, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, ai sensi dell'art. 267 TFUE.

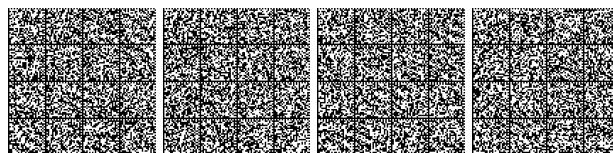
Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, censura, in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione, l'art. 4, secondo comma, della legge n. 319 del 1980, nella parte in cui, con riguardo alla determinazione dei compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria, prevede, per le vacanze successive alla prima, un onorario inferiore a quello stabilito per la prima, anche ove si tratti di previsioni tariffarie non più adeguate al costo della vita a norma dell'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002; nonché l'art. 50, comma 3, dello stesso d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui stabilisce che le tabelle relative agli onorari a tempo individuino il compenso orario, eventualmente distinguendo tra la prima e le ore successive.

Nella prospettiva del rimettente, la netta differenza operata dalla normativa censurata tra il compenso, già largamente inadeguato, relativo alla prima vacanza e quello, irrisorio, fissato per le vacanze successive, darebbe luogo a un assetto normativo manifestamente irragionevole, tale da sacrificare il diritto all'adeguata remunerazione del professionista e ledere la garanzia dell'equo processo, non assicurando a tal fine la qualità minima della prestazione dell'ausiliare.

1.1.- In via subordinata, con specifico riferimento alla liquidazione del compenso degli interpreti per l'attività svolta nel processo penale a carico di imputato alloglotto, l'assetto normativo in esame è sospettato di violare anche gli artt. 111, terzo comma, e 117 Cost. (*recte*: art. 117, primo comma, Cost.), quest'ultimo in relazione agli artt. 2, 4 e 5 della direttiva 2010/64/UE e all'art. 6 CEDU. Sarebbe, infatti, leso il diritto dell'imputato che non comprenda o non parli la lingua impiegata nel processo di giovare della prestazione di un interprete, la cui inadeguata remunerazione determinerebbe lo scadimento della relativa attività e limiterebbe il numero dei professionisti aspiranti a renderla, compromettendo la realizzazione di quel diritto.

2.- L'esame delle questioni sollevate richiede, preliminarmente, la ricostruzione della evoluzione della normativa che disciplina gli onorari a tempo, spettanti agli ausiliari del giudice per l'attività spiegata nel processo.



2.1.- La originaria regolamentazione legislativa di detti compensi risale al regio decreto 23 dicembre 1865, n. 2700 (Che approva la tariffa in materia civile) e al coevo regio decreto 23 dicembre 1865, n. 2701 (Che approva la tariffa in materia penale).

Tali leggi prevedevano, in particolare, per gli ausiliari del giudice, una distinzione dell'onorario contemplato per ciascuna vacanza, pari a due ore, a seconda della natura della prestazione e avendo riguardo al titolo di studio del consulente tecnico, del perito e dell'interprete, contemplando compensi più elevati per i laureati e inferiori, via via, per i diplomati e per i non diplomati.

Nella vigenza di tale assetto normativo nessuna distinzione era effettuata rispetto alla misura della prima vacanza e di quelle successive quanto all'entità del relativo compenso, sol prevedendosi che le vacanze successive dovessero essere oggetto di un più puntuale vaglio da parte dell'autorità giudiziaria.

Il successivo regio decreto 3 maggio 1923, n. 1043 (Che stabilisce le competenze dovute ai testimoni, periti, giurati e ufficiali giudiziari e le indennità spettanti ai magistrati e cancellieri per le trasferte) ha introdotto due innovazioni di rilievo.

Per un verso, ha individuato un onorario specifico per determinate attività svolte dagli ausiliari, onorario dunque collegato allo svolgimento della prestazione in sé e per sé considerata, e, per un altro, ha introdotto una distinzione nell'ambito dell'art. 13 - peraltro non estesa agli ausiliari in possesso di laurea ma soltanto a quelli diplomati e a quelli privi di diploma - tra la misura della prima vacanza e quella delle vacanze successive (fissandole, rispettivamente, negli importi di lire 8 e di lire 4).

La successiva legge 1° dicembre 1956, n. 1426 (Compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria), ha continuato a distinguere tra compensi fissi e a tempo (art. 1), individuando gli importi "fissi" maturati dall'ausiliare per prestazioni predeterminate rese in materia sanitaria (art. 2), e prevedendo, per le prestazioni diverse, che gli onorari a vacanza dovessero essere liquidati in proporzione al tempo impiegato (art. 3).

Tale normativa ha confermato, inoltre, la durata di ciascuna vacanza, pari a due ore, dettando le relative modalità di computo, e ha individuato, come già in precedenza, il limite massimo giornaliero di quattro vacanze (salvo che per gli incarichi svolti alla presenza del giudice).

Per quel che maggiormente rileva in questa sede, anche la legge n. 1426 del 1956 contemplava una distinzione della misura degli onorari "a tempo" per la prima vacanza e per quelle successive, prevedendo, peraltro, fasce crescenti in considerazione del titolo di studio dell'ausiliare (art. 4, primo comma). Era inoltre contemplata la possibilità di aumentare di un quarto il compenso per le vacanze relative alle consulenze tecniche disposte dal giudice civile (art. 4, secondo comma).

Era altresì prevista una disciplina delle indennità di trasferta e delle spese (artt. 5 e 6), ma non era stabilito l'aggiornamento degli onorari.

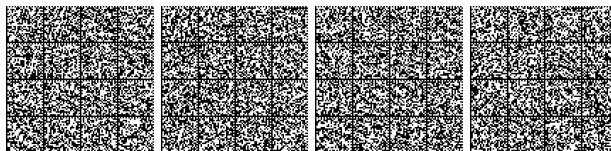
La cornice normativa di riferimento comprendeva anche l'art. 24 del regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368 (Disposizioni per l'attuazione del Codice di procedura civile e disposizioni transitorie), il quale, dopo aver stabilito che la liquidazione del compenso al consulente tecnico dovesse essere effettuata con decreto dal giudice che lo aveva nominato, costituente titolo esecutivo, prevedeva altresì che «[i]l compenso è commisurato alle difficoltà delle indagini e alla durata di esse, tenuto conto della partecipazione del consulente alle udienze e dell'entità della materia controversa, e osservate le tariffe esistenti approvate dalla legge».

2.2.- La successiva legge n. 319 del 1980 ha riordinato in modo organico la materia, introducendo una più articolata classificazione degli onorari, distinti in «fissi, variabili o commisurati al tempo» (art. 1, secondo comma).

La citata legge n. 319 del 1980, all'art. 2, comma primo, ha disegnato, quanto alla determinazione degli onorari fissi e di quelli variabili, un sistema di tabelle, redatto con riferimento alle tariffe professionali, eventualmente relative a materie analoghe, «contemperate dalla natura pubblicistica dell'incarico e approvate con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro di grazia e giustizia di concerto con il Ministro del tesoro».

Nel sistema così definito, la legge distingueva dunque: *a)* prestazioni tabellate, remunerabili secondo tariffe fisse, o a previsione unica, ovvero secondo tariffe variabili, in quanto modulabili in base a fasce prefissate comprese tra un minimo e un massimo del valore percentuale dell'incarico; *b)* prestazioni non tabellate, compensabili "a vacanza", secondo il tempo impiegato dall'ausiliare nell'espletamento dell'incarico. I relativi importi potevano essere raddoppiati per le prestazioni di eccezionale importanza, complessità e difficoltà.

Il criterio della liquidazione in base alle vacanze assumeva carattere, almeno formalmente, residuale. Il valore della prima vacanza era stabilito, nell'art. 4, secondo comma, in lire 10.000, quello di ciascuna vacanza successiva alla prima in lire 5.000, incrementabili in rapporto all'urgenza dell'incarico. Era tuttavia previsto, con l'art. 10, l'aggiornamento periodico triennale degli importi, raccordato agli incrementi ISTAT, rimesso a fonti di natura regolamentare.



L'ultimo aggiornamento è quello sancito dal d.m. 30 maggio 2002, il cui art. 1, comma 1, ancora in vigore, ha rideterminato gli importi per la prima e le successive vacanze, rispettivamente, in euro 14,68 e in euro 8,15.

2.3.- Il descritto sistema ha conosciuto un ulteriore riordino a seguito dell'entrata in vigore, il 1° luglio 2002, del d.P.R. n. 115 del 2002.

Il Titolo VII di tale Testo Unico, intitolato «Ausiliari del magistrato nel processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario», riclassifica gli onorari in «fissi, variabili e a tempo» (art. 49, comma 2), dettando poi la disciplina per la loro prima determinazione e per il successivo adeguamento.

L'art. 50, rubricato «Misura degli onorari», prevede, al comma 1, che l'entità dei compensi, di qualunque genere, sia stabilita mediante tabelle, approvate con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 17, commi 3 e 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri). Le tabelle, ai sensi del comma 2, devono essere redatte con riferimento alle tariffe professionali esistenti, eventualmente concernenti materie analoghe, temperate con la natura pubblicistica dell'incarico.

Per gli onorari a tempo, secondo il disposto dell'art. 50, comma 3, le tabelle individuano il compenso orario, eventualmente distinguendo tra la prima ora e le ore successive, e stabiliscono altresì la percentuale di aumento per l'urgenza, il numero massimo di ore giornaliere e l'eventuale superamento di tale limite per le attività espletate alla presenza dell'autorità giudiziaria.

Ferma la facoltà di raddoppio per le prestazioni di eccezionale importanza, complessità e difficoltà (art. 52, comma 1), l'art. 54 stabilisce che la misura degli onorari fissi, variabili e a tempo sia adeguata ogni tre anni, in relazione alla variazione accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, verificatasi nel triennio precedente, con decreto dirigenziale del Ministero della giustizia, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, finora non emanato.

La novità di maggiore rilievo dell'intervento riformatore è l'attrazione anche della determinazione degli onorari a tempo, come già di quelli fissi e variabili, nel sistema tabellare, al quale è rimessa la commisurazione iniziale degli importi, così come il successivo aggiornamento degli stessi. Tale sistema, tuttavia, non risulta ancora adottato. Al fine di dare ad esso impulso, ad oltre venti anni dalla sua previsione, è stata istituita, presso il Ministero della giustizia, con decreto ministeriale 4 dicembre 2023, la Commissione per la rideterminazione della misura degli onorari fissi, variabili e a tempo, degli ausiliari del magistrato nel processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario.

2.4.- L'art. 275 del d.P.R. n. 115 del 2002, rubricato «Onorari degli ausiliari del magistrato» e collocato nella Parte IX, titolata «Norme transitorie», stabilisce che «[s]ino all'emanazione del regolamento previsto dall'articolo 50, la misura degli onorari è disciplinata dalle tabelle» adottate sotto il vigore della disciplina abrogata, nonché dall'art. 4 della legge n. 319 del 1980 (espressamente preservato nella sua vigenza), come modificato, per gli importi, dai successivi decreti ministeriali di adeguamento.

Abrogato, con effetto dal 1° luglio 2002, l'art. 10 della legge n. 319 del 1980, l'eventuale adeguamento degli onorari a tempo, transitoriamente disciplinati dall'art. 4 della stessa legge, mette dunque capo al meccanismo delineato dall'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002 e all'emanazione dei decreti dirigenziali ivi contemplati, allo stato peraltro mai intervenuta. Tale sistema è confermato dalla previsione dell'art. 296 del d.P.R. n. 115 del 2002, che espressamente, al comma 1, stabilisce che i rinvii a disposizioni previgenti, primarie e secondarie, «si intendono riferiti alle modificazioni delle medesime, anche successive all'entrata in vigore del testo unico, salvo espressa esclusione del legislatore».

2.5.- La *ratio* della distinzione dell'entità del compenso contemplato per gli onorari “a tempo” tra prima vacanza e vacanze successive non si individua nei lavori preparatori delle leggi che si sono succedute nel tempo.

La stessa Corte di cassazione, nell'unico lontano precedente che si è occupato della questione, senza chiarire il significato da attribuirsi alla distinzione tra prima vacanza e successive, si limitava a rimarcare il fine precipuo di contenimento dei costi (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 15 marzo 1968, n. 847).

3.- Così ricostruito, anche in senso diacronico, il quadro normativo di riferimento, può passarsi all'esame delle questioni sollevate.

3.1.- La questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 50, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002, è inammissibile per difetto di rilevanza.

Il giudice *a quo* non è infatti chiamato a fare applicazione di tale disposizione, che, pur formalmente in vigore, disciplinerà in concreto la materia solo a partire dall'adozione del regolamento ministeriale introduttivo del nuovo sistema tabellare, non ancora intervenuta, come sopra precisato.



Sino a quel momento, la liquidazione dei compensi agli ausiliari del giudice resta governata dall'art. 4 della legge n. 319 del 1980, in combinato disposto con il d.m. 30 maggio 2002, che ha sancito, come riferito, l'ultimo adeguamento dei relativi importi.

3.2.- La questione relativa all'art. 4, secondo comma, della legge n. 319 del 1980, è fondata in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost.

3.2.1.- Questa Corte ha avuto ripetutamente occasione di pronunciarsi sull'adeguatezza dei compensi degli ausiliari del giudice per l'attività svolta nel processo.

Nello scrutinio di legittimità costituzionale la materia degli onorari non è stata mai disgiunta dalla connotazione pubblicistica del servizio reso, in considerazione della «relazione funzionale che, attraverso l'atto di designazione, si instaura tra l'ausiliario del magistrato e l'ufficio giudiziario [e che] costituisce un munus publicum (sentenze n. 102 del 2021 e n. 88 del 1970), dal cui utile svolgimento sorge un diritto al compenso» (sentenza n. 166 del 2022, punto 2.1. del Considerato in diritto).

In questo ambito, è stata purtuttavia avvertita l'esigenza di garantire un rapporto di proporzionalità tra i valori tabellari dei compensi e le corrispondenti tariffe libero-professionali, in modo da scongiurare l'esito per cui la riduzione, applicata in ragione dell'indole pubblicistica dell'istituto, finisse per svilire il valore dell'impegno assicurato dal professionista incaricato (sentenza n. 192 del 2015).

3.2.2.- È stato così gradualmente rilevato l'aspetto critico della decurtazione degli onorari dell'ausiliare, in una misura tale da sacrificare oltremodo, alle esigenze pubblicistiche del processo e alla necessità di ridurne i costi, l'entità dei compensi spettanti al perito, consulente tecnico, interprete e traduttore.

Quello che veniva definito, nelle più risalenti affermazioni della giurisprudenza costituzionale, come il «deplorable inadempimento» (sentenza n. 41 del 1996, punto 5 del Considerato in diritto) delle pubbliche autorità preposte all'aggiornamento dei compensi degli ausiliari è divenuto, nel tempo, «dato caratterizzante della materia» (sentenza n. 192 del 2015, punto 5.1. del Considerato in diritto), entrando nell'ambito di valutazione proprio del giudizio di legittimità costituzionale alla luce del canone della ragionevolezza (salve le ipotesi nelle quali ad essere denunciata sia stata, piuttosto che la norma che prevedeva i compensi, l'inerzia dell'amministrazione nell'aggiornamento degli stessi, sanzionabile in altra sede: sentenza n. 89 del 2020).

Inizialmente, questa Corte si era limitata, infatti, a formulare un ampio auspicio al legislatore perché desse ingresso a «norme migliori» (sentenza n. 41 del 1996, punto 7 del Considerato in diritto), nel rilievo della insufficienza di una disciplina chiamata ad assicurare la congruenza dei livelli di remunerazione degli ausiliari del giudice rispetto al costo della vita.

Successivamente, in un quadro ordinamentale di ormai sistematica omissione, ad opera dell'autorità preposta, dell'onere di adeguamento triennale dei compensi degli ausiliari, pur introdotto proprio tenendo conto degli auspici formulati nella precedente giurisprudenza costituzionale dalla legge n. 319 del 1980 (sentenza n. 88 del 1970; ordinanze n. 102 del 1980 e n. 69 del 1979), questa Corte è intervenuta, nei termini propri del sindacato che ad essa compete, per contrastare il progressivo e ingiustificato impoverimento della remunerazione degli ausiliari del giudice.

3.2.3.- È stata, così, ritenuta la manifesta irragionevolezza della scelta legislativa che, nel processo penale, ove sia intervenuta l'ammissione dell'imputato al patrocinio a spese dello Stato, non esclude che sia operata la diminuzione di un terzo degli importi spettanti all'ausiliario del magistrato, sancita dall'art. 106-bis d.P.R. n. 115 del 2002, in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 dello stesso d.P.R. n. 115 del 2002 (sentenza n. 192 del 2015).

Con la successiva sentenza n. 178 del 2017, gli effetti della precedente pronuncia sono stati estesi alla fattispecie relativa alla liquidazione, a carico dell'erario, degli onorari al consulente tecnico di parte nel processo penale.

Quindi, con la sentenza n. 166 del 2022, questa Corte ha ravvisato i medesimi profili di manifesta irragionevolezza sul fronte del processo civile, e ha pertanto dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 130 del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non esclude che sia operata la riduzione della metà degli importi spettanti all'ausiliario del magistrato, prevista nei procedimenti in cui vi sia ammissione al patrocinio dello Stato, in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 dello stesso d.P.R. n. 115 del 2002.

La *ratio* che sorregge le indicate pronunce è quella di impedire il definitivo consolidamento di un sistema che suggelli l'assoluta e definitiva sproporzione tra onorari liquidabili all'ausiliare e principi di equa remunerazione del suo lavoro, nella necessità di preservare l'«elementare consistenza in rapporto alle variazioni del costo della vita» (sentenza n. 192 del 2015, punto del 5.1. del Considerato in diritto) della base tariffaria dei compensi degli ausiliari.

Come testualmente affermato nella sentenza n. 166 del 2022, «[i]l dispositivo delle sentenze n. 192 del 2015 e n. 178 del 2017 sottende un'enunciazione di portata generale che [...] trascende la ragione contingente che ha dato occasione allo scrutinio di irragionevolezza [e che è] identificabile nella obsolescenza degli importi tabellari» (punto 3.2. del Considerato in diritto).



3.2.4.- I principi affermati, trasposti dal sistema tabellare, all'interno del quale si è formato il richiamato indirizzo, alla materia delle prestazioni remunerate "a tempo", inducono alla medesima affermazione di manifesta irragionevolezza del censurato art. 4 della legge n. 319 del 1980, nella parte in cui, al secondo comma, impone una rilevante diversificazione dei compensi legati al susseguirsi delle vacanze, peraltro già scarsamente remunerate.

Ciò è accaduto, nonostante gli stessi, ormai risalenti, lavori preparatori sull'art. 4 della legge n. 319 del 1980 rivelassero la volontà del legislatore di approntare un più efficace meccanismo di remunerazione degli ausiliari del giudice, nell'avvertita insufficienza di quello previgente, ancorato esso stesso «alle cosiddette vacanze mantenute in limiti che oggi [si era nell'anno 1980] appaiono meramente risibili ed agli onorari pur essi limitati a misura quasi simbolica» (Senato della Repubblica, VIII legislatura, 131ª seduta pubblica, resoconto stenografico 15 maggio 1980, pag. 6988).

Lo "scarto significativo" tra la prima vacanza e le successive - quale che ne fosse, in origine, il fondamento - accentua, nel descritto contesto, l'assoluta sproporzione tra l'entità del compenso da riconoscersi all'ausiliare e il valore della sua prestazione.

Questa assoluta sproporzione finisce con il ridondare in manifesta irragionevolezza rispetto al pur legittimo scopo perseguito di contenimento dei costi del processo, in quanto trascura l'esigenza primaria - che, invece, ha caratterizzato la legislazione di riferimento sino alla legge n. 1426 del 1956, la quale ancora distingueva gli onorari "a tempo" avendo riguardo al titolo di studio dell'ausiliare del magistrato - di una prestazione qualitativamente adeguata rispetto all'importanza del munus publicum conferito.

3.2.5.- L'istituto della vacanza, in realtà, non è più normato nella novellata disciplina degli onorari a tempo, ormai, come si è visto, interamente affidata, insieme a quella degli onorari fissi e variabili, alla previsione tabellare.

L'intervenuta costituzione presso il Ministero della giustizia, in data 4 dicembre 2023, della predetta Commissione per la rideterminazione della misura degli onorari fissi, variabili e a tempo, degli ausiliari del magistrato nel processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario, e la pendenza dei lavori della stessa, costituiscono un'occasione per riflettere sull'utilità di una distinzione, all'interno delle riordinate tabelle di liquidazione dei compensi, «tra la prima e le ore successive» (art. 50, comma 3, d.P.R. n. 115 del 2002), che, prevista dal legislatore come "solo eventuale", rischia di riproporre, in caso di mancato tempestivo aggiornamento dei valori tabellari ai mutamenti del costo della vita, le deviazioni applicative in questa sede stigmatizzate.

4.- L'art. 4, secondo comma, della legge n. 319 del 1980, va pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., nella parte in cui, per le vacanze successive alla prima, dispone la liquidazione di un onorario inferiore a quello stabilito per la prima vacanza.

5.- Restano assorbite le ulteriori questioni sollevate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, secondo comma, della legge 8 luglio 1980, n. 319 (Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria) nella parte in cui, per le vacanze successive alla prima, dispone la liquidazione di un onorario inferiore a quello stabilito per la prima vacanza;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2024.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

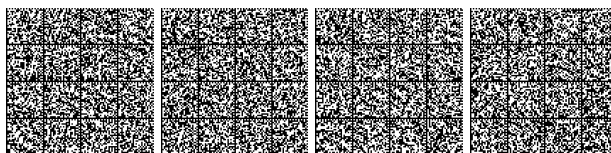
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 10 febbraio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250016



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 4

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 gennaio 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Comuni, Province e Città metropolitane – Liberi consorzi comunali e Città metropolitane – Norme della Regione Siciliana – Modifiche alla legge reg. n. 15 del 2015 – Rinvio della data per l'elezione dei Presidenti dei liberi consorzi comunali – Proroga delle funzioni dei commissari straordinari – Annullamento delle elezioni indette con decreto del Presidente della Regione n. 551/Gab del 1° ottobre 2024.

– Legge della Regione Siciliana 18 novembre 2024, n. 27 (Disposizioni in materia di urbanistica ed edilizia. Modifiche di norme), art. 21.

Ricorso *ex art.* 127 Cost. nell'interesse del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* (cod. fiscale della Presidenza del Consiglio dei ministri 80188230587), rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (cod. fiscale 80224030587), presso i cui uffici in Roma, Via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato (numero fax 06.96.51.40.00, indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) nei confronti della Regione Siciliana, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 21 della L.R. Sicilia 18 novembre 2024, n. 27, pubblicata sul B.U.R. Sicilia n. 51 del 20 novembre 2024 in virtù della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 14 gennaio 2025.

La Regione Siciliana ha emanato la legge Regionale in epigrafe indicata, rubricata «Disposizioni in materia urbanistica ed edilizia. Modifiche di norme», contenente tra l'altro l'art. 21 (rubricato «Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15»).

Il Consiglio dei ministri ha ritenuto di dovere impugnare l'anzidetta disposizione della legge regionale *de qua*, ed a tanto in effetti si provvede mediante il presente ricorso, per il motivo e le ragioni che si vanno di seguito ad esporre.

Illegittimità costituzionale dell'art. 21 della L.R. Sicilia n. 27/2024, per contrasto con gli articoli 1, 3, 5 e 114 Cost., nonché con gli articoli 14, primo comma, lettera o), e 15 dello Statuto speciale della Regione Siciliana (approvato con R.D.L. n. 455/1946, e convertito con legge costituzionale n. 2/1948), ed in relazione alla legge n. 56/2014 (quale norma ordinaria interposta).

1. L'art. 21 della L.R. Sicilia n. 27/2024, stabilisce quanto segue:

«1. Alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 e successive modificazioni sono apportate le seguenti modifiche.

a) al comma 1 dell'art. 6 le parole «in una domenica compresa tra il 1° dicembre e il 31 dicembre 2024» sono sostituite dalle parole «in una domenica compresa tra il 6 aprile e il 27 aprile 2025»;

b) al comma 1 dell'art. 51 le parole «da svolgersi in una domenica compresa tra il 1° dicembre e il 31 dicembre 2024 ai sensi del comma 1 dell'art. 6, e comunque non oltre il 28 febbraio 2025,» sono sostituite dalle parole «da svolgersi in una domenica compresa tra il 6 aprile e il 27 aprile 2025 ai sensi del comma 1 dell'art. 6, e comunque non oltre il 30 giugno 2025,».

2. Le elezioni indette con decreto del Presidente della Regione n. 551 Gab del 1° ottobre 2024 sono annullate».

Per l'effetto delle previsioni del trascritto comma 1:

a) l'art. 6, comma 1, della L.R. Sicilia n. 15/2015 (recante «Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane»), dispone oggi come segue:

«L'elezione del Presidente del libero Consorzio comunale è indetta con decreto del Presidente uscente, da emanarsi non oltre il sessantesimo giorno antecedente quello della votazione. In sede di prima applicazione della presente legge, l'elezione del Presidente del libero Consorzio comunale, da svolgersi in una domenica compresa tra il 6 aprile e il 27 aprile 2025 è indetta dal Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, con decreto da emanarsi non oltre il quarantacinquesimo giorno antecedente quello della votazione»;



b) l'art. 51, comma 1, della medesima L.R. Sicilia n. 15/2015, dispone parimenti oggi come segue:

«Alfine di garantire la funzionalità degli enti territoriali di area vasta di cui alla presente legge, sino all'insediamento degli organi eletti nelle elezioni da svolgersi in una domenica compresa tra il 6 aprile e il 27 aprile 2025 ai sensi del comma 1 dell'art. 6, e comunque non oltre il 30 giugno 2025, le funzioni di Presidente del libero Consorzio comunale continuano ad essere svolte da un commissario straordinario nominato ai sensi dell'art. 145 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana, approvato con la legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 e successive modificazioni mentre le funzioni del Consiglio del libero Consorzio comunale di cui al comma 2 dell'art. 7-bis e quelle del consiglio metropolitano di cui al comma 2 dell'art. 14-bis sono svolte rispettivamente dall'Assemblea del libero Consorzio comunale e dalla Conferenza metropolitana, le quali assumono temporaneamente il ruolo di organi di indirizzo politico e di controllo dell'ente di area vasta».

Le disposizioni regionali in questione, in sostanza, rinviando all'aprile 2025 («in sede di prima applicazione») l'elezione dei presidenti dei liberi consorzi comunali della Regione Siciliana, e proroga fino a non oltre il 30 giugno 2025 le funzioni degli attuali commissari straordinari che svolgono le funzioni di presidente dei medesimi liberi consorzi comunali.

Tale rinvio riguarda, all'evidenza, anche l'elezione dei consigli metropolitani di cui all'art. 14-bis della medesima L.R. Sicilia n. 15/2015, atteso che l'attuale testo del relativo comma 7 dispone (terzo periodo), che «in sede di prima applicazione della presente legge l'elezione del Consiglio metropolitano è indetta dal Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, col decreto di cui al comma 1 dell'art. 6, nella medesima data prevista per l'elezione del Presidente e del Consiglio dei liberi Consorzi comunali».

2. Le elezioni di secondo livello degli organi di tali enti di area vasta del territorio siciliano, previste in origine dalla L.R. Sicilia n. 15/2015, da allora non sono mai state indette, in quanto sempre rinviate.

Ed infatti, l'originaria versione dell'art. 6, comma 2, della citata L.R. n. 15/2015 prevedeva che le elezioni di secondo grado dei presidenti dei liberi consorzi comunali dovessero svolgersi, in sede di prima applicazione, «in una domenica compresa tra il 1° ottobre ed il 30 novembre 2015».

Tuttavia, a rinviare le consultazioni elettorali (sia dei presidenti dei liberi consorzi comunali che delle città metropolitane) sono intervenute ben quindici leggi regionali susseguitesi nel tempo, sino a quella oggi in esame, con le quali la Regione ha volta per volta rinviato le elezioni degli organi dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane, prorogando contemporaneamente la gestione commissariale di tali enti di area vasta.

In dettaglio:

con L.R. n. 5/2016 (art. 13), al 30 settembre 2016;

con L.R. n. 15/2016 [art. 1, comma 1, lettera c)], al 30 novembre 2016;

con L.R. n. 23/2016 [art. 1 comma 1, lettera d)], al 30 dicembre 2017;

con L.R. n. 17/2017 [art. 7, comma 1, lettera e)], al 30 giugno 2018;

con L.R. n. 7/2018 [art. 1, comma 1, lettera b)], al 31 dicembre 2018;

con L.R. n. 23/2018 (art. 9), al 31 luglio 2019;

con L.R. n. 6/2020 [art. 1, comma 1, lettera e)], al 15 novembre 2020;

con L.R. n. 11 /2020 [art. 2, comma 1, lettera c)], al 31 gennaio 2021;

con L.R. n. 34/2020 [art. 1, comma 2, lettera b)], al 30 aprile 2021;

con L.R. n. 13/2021 [art. 2, comma 1, lettera c)], al 31 gennaio 2022;

con L.R. n. 31/2021 [art. 1, comma 1, lettera b)], al 31 agosto 2022;

con L.R. n. 16/2022 (art. 13, comma 43), fino ad entro sessanta giorni dall'ultima proclamazione degli eletti nei comuni interessati dal rinnovo degli organi nel turno elettorale del 2023;

con L.R. n. 6/2023 (art. 1), fino ad entro centoventi giorni dalla data di svolgimento delle elezioni degli organi degli enti locali nel turno elettorale ordinario da svolgersi nell'anno 2024;

con L.R. n. 24/2024 (art. 1), entro il 31 dicembre 2024.

Tale ultima L.R. Sicilia n. 24/2024, in particolare, aveva abrogato la precedente L.R. n. 6/2023, e, all'art. 1, sempre tramite una interpolazione del testo della L.R. n. 15/2015, aveva previsto un ulteriore rinvio delle elezioni dei presidenti dei liberi consorzi comunali e dei consigli metropolitani, «da svolgersi in una data compresa tra il 1° dicembre e il 31 dicembre 2024», e la conseguente proroga del termine ultimo entro cui avrebbe dovuto cessare il commissariamento regionale degli organi degli enti di area vasta.



Le elezioni così rinviate erano *medio tempore* state effettivamente indette, per il giorno 15 dicembre 2024, con decreto del Presidente della Regione Siciliana n. 551/Gab del 1° ottobre 2024. L'attuazione di tale provvedimento avrebbe consentito di raggiungere il risultato sostanziale, costituzionalmente rilevante, della effettiva istituzione degli enti di area vasta, nei termini previsti dalla Costituzione e dalla legge statale attuativa, che la lunga serie di leggi regionali di rinvio illegittimamente aveva fino ad allora impedito.

Come visto, tuttavia, il comma 2 dell'art. 21 della L.R. n. 27/2024 ha tuttavia annullato le elezioni indette con l'anzidetto decreto del Presidente della Regione n. 551/2024, che non si sono pertanto tenute.

3. Molti dei richiamati interventi normativi regionali sopra richiamati sono stati oggetto di pronunce di codesta Corte costituzionale.

In dettaglio:

la sentenza n. 168/2018 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli da 1 a 6 e 7, lettere *b*), *c*) ed *e*), della L.R. n. 17/2017 (rubricata «Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano»);

la sentenza n. 136/2023 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 43, della L.R. n. 16/2022;

la sentenza n. 172/2024, pronunciata a seguito di questione incidentale sollevata dal Tribunale amministrativo regionale Sicilia, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intera L.R. n. 6/2023 (rubricata «Disposizioni transitorie sulle elezioni degli organi degli enti di area vasta»).

Deve evidenziarsi che la richiamata sentenza costituzionale n. 136/2023, pronunciata a seguito di un ricorso *ex art. 127 Cost.* del Presidente del Consiglio dei ministri, dopo aver constatato che, attraverso i rinvii e le proroghe fino ad allora disposte dalla Regione Siciliana, questa era venuta meno al dovere di istituzione dei liberi Consorzi comunali, previsti dal proprio Statuto regionale [art. 14, primo comma, lettera *o*)], ha affermato che «il continuo rinvio delle elezioni dei loro presidenti, e conseguentemente anche delle elezioni dei consigli, ha determinato la mancata costituzione dei due organi elettivi dei liberi Consorzi, le cui funzioni sono svolte ormai da numerosi anni da un commissario nominato dalla Regione» (§ 3.6.2), che la norma regionale ivi impugnata «consolida, prolunga e aggrava la situazione di sostanziale disconoscimento degli obblighi contenuti negli articoli 5 e 114 Cost. che caratterizza l'assetto delle autonomie locali in Sicilia ormai da numerosi anni» (§ 3.7).

L'anzidetta sentenza n. 136/2023 ha infine formulato il seguente monito indirizzato alla Regione Siciliana (§ 3.8): «A. tale situazione deve essere posto rimedio senza ulteriori ritardi, attraverso il tempestivo svolgimento delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, affinché anche in Sicilia gli enti intermedi siano istituiti e dotati dell'autonomia loro costituzionalmente garantita, e si ponga fine alla più volte prorogata gestione commissariale».

4. Tanto doverosamente premesso, oltre ad evidenziare che, in definitiva, nessun effettivo seguito è stato fin qui dato al monito rivolto da codesta Corte alla Regione Siciliana nella sentenza n. 136/2023 sopra richiamata, è indiscutibile che l'art. 21 della L.R. n. 27/2024, qui impugnato, si pone in contrasto, anzitutto, con gli articoli 1, 5 e 114 Cost., nonché con il principio di ragionevolezza desumibile dall'art. 3 Cost.

L'ulteriormente reiterato rinvio delle elezioni dei presidenti dei liberi consorzi comunali, e dei consigli metropolitani, e la connessa proroga dei commissariamenti, violano anzitutto i principi di democraticità di cui all'art. 1, primo comma, Cost., in quanto i *referendum* e le elezioni (ancorché indirette) rappresentano il momento più alto di manifestazione della sovranità popolare (*cfr.* sentenza costituzionale n. 1/2014).

Essi contrastano altresì con gli articoli 5 e 114 Cost., in quanto l'autonomia e la rappresentatività degli enti *de quibus* continuano ad essere svuotate da un commissariamento che di fatto dura *sine die*.

Essi si pongono inoltre in contrasto anche con il principio di ragionevolezza desumibile dall'art. 3 Cost.: la situazione di eccezionalità che poteva giustificare, nell'immediatezza dell'entrata in vigore della disciplina di riforma, la proroga originariamente disposta nel 2016, ed al più le proroghe disposte tra il 2020 ed il 2022 nel periodo di emergenza Covid-19, non può infatti porsi come plausibile ragione giustificativa delle molteplici proroghe che si sono susseguite in un arco temporale di otto anni: ciò che stabilizza l'eccezionalità oltre ogni ragionevole limite.

Il legislatore siciliano prosegue a non tener conto della giurisprudenza di codesta Corte (*cfr.* la richiamata sentenza n. 168/2018), secondo cui il novellato art. 114 Cost., nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l'ente territoriale «città metropolitana», ha imposto alla Repubblica il dovere di istituirlo concretamente, insieme con i rinnovati enti intermedi in tutte le regioni.

Pertanto, la proroga del commissariamento dei liberi consorzi comunali, una volta ancora disposta con la previsione regionale qui impugnata, si pone in palese contrasto anche con l'art. 114 Cost.



5. Né, del resto, il nuovo ente potrebbe avere disciplina e struttura diversificate da regione a regione, nel presupposto di livelli di Governo di disciplina uniforme, con riferimento agli aspetti essenziali (*cf.* sentenza costituzionale n. 50/2015).

La Regione Siciliana, pur avendo dato apparente seguito, con la L.R. n. 15/2015, all'obbligo di riordino delle circoscrizioni provinciali, ha in realtà finora rinviato le elezioni degli organi degli enti di area vasta di che qui trattasi, ed ha pertanto patentemente disatteso la legge statale n. 56/2014 (c.d. «Legge Del Rio»), ponendosi al di fuori della cornice normativa di quest'ultima, le cui disposizioni valgono come principi di grande riforma economica e sociale (art. 1, comma 5), al cui rispetto anche le Regioni a Statuto speciale sono tenute, a mente del comma 145 dell'art. 1 della medesima legge n. 56/2014 (primo periodo: «Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e la Regione Siciliana adeguano i propri ordinamenti interni ai principi della medesima legge»): in tal senso, sentenze costituzionali n. 168/2018 e n. 160/2021.

La legge statale n. 56/2014 ha in specie disposto che «il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo» (art. 1, comma 19), che «il consiglio metropolitano è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali» (art. 1, comma 25), che «il presidente della provincia è eletto dai sindaci e dai consiglieri della provincia» (art. 1, comma 58), e che «il consiglio provinciale è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della provincia» (art. 1, comma 69).

A tali principi anche la Regione Siciliana pertanto soggiace, posto che le disposizioni statutarie di cui all'art. 14, in punto di competenze legislative regionali, trovano il loro limite nelle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, anche secondo quanto espressamente statuito dalla Corte costituzionale (per tutte, *cf.* la più volte menzionata sentenza n. 168/2018).

La norma regionale in esame, pertanto, si pone in contrasto anche con l'art. 14, comma 1, lettera o), e con l'art. 15, comma 3, dello Statuto speciale della Regione Siciliana (approvato con R.D.L. n. 455/1946, e convertito con legge costituzionale n. 2/1948), che attribuiscono alla stessa potestà legislativa esclusiva nelle materie «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative» e «circoscrizione, ordinamento, e controllo degli enti locali», potestà da esercitare nei limiti delle «leggi costituzionali dello Stato» e senza pregiudizio «delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituzione del popolo italiano»: locuzione, quest'ultima, che è stata costantemente intesa da codesta Corte costituzionale (*cf.* sentenza n. 265/2013; nello stesso senso, *cf.* sentenze n. 189/2007, n. 314/2003, n. 4/2000, n. 153/1995) come richiamo al rispetto dei limiti derivanti dalle norme di rango costituzionale, dagli obblighi internazionali, dai principi generali dell'ordinamento giuridico statale e dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, quali sono — per l'appunto — le disposizioni della legge statale n. 56/2014.

Il continuo protrarsi dei commissariamenti degli enti di area vasta determina in conclusione una derivazione e dipendenza degli stessi dall'ente regionale, in dispregio della loro autonomia e del principio di riforma sancito dalla richiamata legge n. 56/2014, che concepisce gli enti di area vasta come espressione del livello di Governo inferiore (comunale) e non superiore, come di fatto si è realizzato.

P.Q.M.

Per tutto quanto sopra dedotto e considerato il Presidente del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentato, difeso e domiciliato ricorre alla Ecc.ma Corte costituzionale affinché la stessa voglia dichiarare - in accoglimento delle suesposte censure - la illegittimità costituzionale dell'art. 21 della legge della Regione Siciliana 18 novembre 2024, n. 27, pubblicata sul B.U.R. Sicilia n. 51 del 20 novembre 2024, per le ragioni e nei termini dettagliati nel corpo del presente ricorso.

Si deposita la seguente documentazione:

- 1) copia autentica dell'estratto del verbale relativo alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 14 gennaio 2025, con allegata relazione;*
- 2) decreto del Presidente della Regione Siciliana n. 551 del 1° ottobre 2024.*

Roma, 17 gennaio 2025

Avvocati dello Stato: GALLUZZO-CASELLI



N. 11

*Ordinanza del 7 ottobre 2024 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Cagliari
sul ricorso proposto da Saras S.p.a. contro Agenzia delle entrate - Direzione regionale Sardegna*

Tributi – Energia – Istituzione, per l'anno 2022, di un contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico – Previsione che il contributo non è deducibile ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive.

- Decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, art. 37, comma 7, modificato dal decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91, e, successivamente, dalla legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025).

LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA

DI PRIMO GRADO DI CAGLIARI

SEZIONE 1

riunita in udienza il 27 settembre 2024 alle ore 9,30 con la seguente composizione collegiale:

Zaniboni Massimo, Presidente;

Rescigno Marcello, relatore;

Vagnoni Domenico, giudice;

in data 27 settembre 2024 ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso n. 276/2024 depositato il 15 marzo 2024

proposto da:

Saras S.p.a. - 00136440922

difeso da:

Matteo Fanni - FNNMTT76E09B354K;

Andrea Silvestri - FNNMTT76E09B354K;

rappresentato da:

Franco Balsamo - BLSFNC60R08B157L;

rappresentante difeso da:

Matteo Fanni - FNNMTT76E09B354K

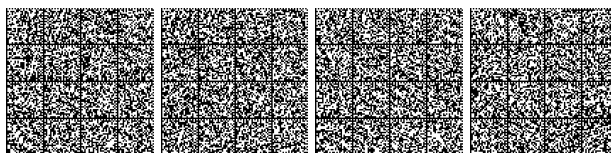
ed elettivamente domiciliato presso mfanni.legance@namirialpec.it

contro: Agenzia entrate direzione regionale Sardegna - via Bacareda 27 - 09100 Cagliari (CA);

elettivamente domiciliato presso: dr.sardegna.gtpec@pce.agenziaentrate.it

avente ad oggetto l'impugnazione di: Diniego rimborso n. 23545 2023 Extraprofitti 2022

a seguito di discussione in pubblica udienza.



ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

1. Premessa

L'art. 37 (l'«art. 37») del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito con legge 20 maggio 2022, n. 51 (il «decreto Ucraina-bis»), modificato ad opera del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, e dalla legge 29 dicembre 2022, n. 197, ha introdotto un contributo a titolo di prelievo solidaristico straordinario correlato all'eventuale «delta» positivo derivante dal raffronto tra l'ammontare netto delle operazioni attive e passive IVA realizzate in due specifici archi temporali.

In particolare, la base imponibile del contributo solidaristico straordinario è costituita dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021. Il contributo si applica nella misura del 25% nei casi in cui il suddetto incremento sia superiore a euro 5.000.000. Il contributo non è dovuto se l'incremento è inferiore al 10%.

Ai fini del calcolo del saldo, si assume il totale delle operazioni attive, al netto dell'IVA, e il totale delle operazioni passive, al netto dell'IVA, indicato nelle comunicazioni dei dati delle liquidazioni periodiche IVA, presentate, ai sensi dell'art. 21-bis del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per i periodi sopra indicati.

In base al comma 7, del citato art. 37, tale contributo non è deducibile ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive.

La ricorrente Saras S.p.a. (Società anonima raffinerie sarde) — che rientrava nella platea dei soggetti tenuti al versamento del contributo, ai sensi del comma 1, dell'art. 37 — nelle date 30 giugno 2022 - 29 luglio 2022 - 31 agosto 2022 e, infine, 30 novembre 2022, pur ritenendo del tutto illegittimo l'evento impositivo delineato dall'art. 37, per ragioni meramente prudenziali ha provveduto all'autoliquidazione ed al versamento del contributo per un importo complessivamente pari ad euro 76.995.188 (doc. 4 degli allegati al ricorso), la società opera in qualità di consolidante per l'anno 2022, alla determinazione consolidata dell'IRES ai sensi degli articoli 117 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986.

2. L'istanza di rimborso

Ritenendo che l'art. 37 cit. (versione vigente *ratione temporis*) fosse illegittimo perché contrario a diverse disposizioni della Costituzione, la società presentava in data 8 novembre 2023 istanza di rimborso (doc. 3 degli allegati al ricorso) richiedendo: (i) la restituzione della somma di euro 76.995.188 (oltre interessi maturati e maturandi) assumendo che il contributo violi gli articoli 3, 23, 41, 42, 53 e 117 della Costituzione ovvero, in subordine, (ii) il riconoscimento della deducibilità degli importi versati a titolo di contributo dalla base imponibile IRES ed il conseguente rimborso della maggiore IRES per euro 18.478.845 versata per effetto della prevista indeducibilità del contributo ai fini della determinazione dell'imposta, anche in questo caso oltre interessi maturati e maturandi.

3. Il Diniego

In data 19 dicembre 2023, l'Agenzia delle entrate - Direzione regionale delle Sardegna notificava alla società il Diniego di rimborso (doc. 1 degli allegati al ricorso).

Giova sottolineare che l'agenzia non ha contestato la determinazione quantitativa del contributo versato e nemmeno il *quantum* indicato dalla società quale maggiore IRES versata per effetto della prevista indeducibilità del contributo ai fini della determinazione dell'imposta.

4. Il ricorso e le eccezioni di illegittimità costituzionale

Con ricorso regolarmente e tempestivamente notificato la Saras ha adito questa Corte di giustizia tributaria chiedendo:

a) l'annullamento del provvedimento di diniego prot. n. 23545/2023;

b) ovvero, in subordine, di riconoscere la deducibilità del contributo dalla base imponibile IRES sollevando le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37 del decreto Ucraina-bis ritenute necessarie o opportune.

La ricorrente eccepisce, innanzitutto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, decreto-legge n. 21/2022, che istituisce il contributo, per i seguenti motivi.

4.1 - Violazione degli articoli 3, 23 e 53 della Costituzione sotto il profilo della «coerenza interna» della platea di soggetti passivi del contributo.



Sotto un profilo di coerenza interna, il settore economico interessato dal contributo si caratterizza per la presenza di soggetti che operano in diverse posizioni e con diverse funzioni nella catena di produzione o commercializzazione dei prodotti energetici che, anche solo per tale ragione, possono o non possono aver realmente beneficiato del prezzo dei prodotti energetici. Se la norma intende colpire l'extraprofitto legato ad un incremento congiunturale del prezzo di vendita dei prodotti energetici, dello stesso avranno beneficiato gli operatori che estraggono/sono proprietari della materia prima (petrolio e gas naturale) o che, al più, avevano in essere contratti di approvvigionamento a lungo termine ed a prezzi predefiniti. È solo per i soggetti che si trovino in questa posizione che si può pensare — sia pure in ottica probabilistica, da verificare comunque in concreto — che un incremento del saldo LIPE tra due periodi presi a riferimento possa anche solo potenzialmente sottendere la realizzazione dell'extraprofitto che la norma intende colpire.

Per tutti gli altri soggetti passivi la norma sarebbe invece già prima facie irrazionale — e, quindi, violerebbe il disposto degli articoli 3, 23 e 53 della Costituzione — perché potrebbero trovarsi nelle condizioni di non aver potuto beneficiare in alcun modo di tale incremento di prezzo dei prodotti energetici.

4.2 - Il contributo sarebbe incompatibile con gli articoli 3, 23 e 53 della Costituzione perché vi è un'insanabile incoerenza tra il presupposto dell'imposta (l'extraprofitto) e la base imponibile (il delta LIPE) individuati dall'art. 37.

L'incompatibilità del contributo con gli articoli 3, 23 e 53 della Costituzione per la manifesta incoerenza tra il presupposto che s'intendeva colpire (l'extraprofitto generato dalla crescita congiunturale ed inattesa del prezzo dei prodotti energetici) e gli elementi essenziali dell'imposta sarebbe ancor più immediata se si guarda alla determinazione della «base imponibile» del contributo (incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021). La giurisprudenza della Corte costituzionale pretende che l'ampia discrezionalità attribuita al Legislatore in materia sia utilizzata in modo razionale e che, identificato l'indice di capacità contributiva che s'intende colpire (ovverossia il «presupposto» del tributo, in specie rappresentato dagli extraprofitti del settore energetico), l'individuazione degli altri elementi essenziali dell'imposta (soggetti passivi/base imponibile) sia coerente col presupposto indicato. Nel caso di specie, il contributo «romperebbe» tale regola di coerenza giacché la base imponibile e le sue modalità di determinazione sono inadeguate ad intercettare l'extraprofitto legato alla crescita del prezzo dell'energia che costituisce il dichiarato presupposto del contributo.

4.3 - Il contributo sarebbe incompatibile con il regolamento 2022/1854/UE poiché non costituisce «misura nazionale equivalente», violando così l'art. 117 della Costituzione.

Il regolamento UE determina la base imponibile del contributo di solidarietà straordinario avendo a riferimento gli utili «determinati in base alla normativa fiscale nazionale nell'esercizio fiscale che inizia il 10 gennaio 2022 o successivamente, che eccedono un aumento del 20% degli utili imponibili medi, determinati secondo la normativa tributaria nazionale, dei tre esercizi fiscali che iniziano il 10 gennaio 2019 o successivamente» (enfasi aggiunta). Mentre il regolamento UE individua la base imponibile in un surplus reddituale rispetto ad un più ampio periodo di riferimento (la media del triennio antecedente), ed è quindi certamente più coerente con il presupposto comune alle due normative (nazionale ed europea) di tassazione del presunto extraprofitto realizzato dalle imprese energetiche per effetto del repentino incremento di valore delle materie prime, il contributo *ex art. 37 (i)* fa riferimento ad un periodo di osservazione estremamente limitato che non è idoneo a catturare eventuali oscillazioni del profitto dell'impresa; *(ii)* assume come parametro rilevante (base imponibile) la crescita del differenziale tra operazioni attive e passive rilevanti ai fini IVA, grandezza che sarebbe del tutto estranea ed indipendente dai concetti di «reddito» e «profitto».

La profonda differenza che sussisterebbe tra la base imponibile disegnata dal contributo e quella proposta dal regolamento UE non consentirebbe di identificare il contributo quale «misura equivalente», decretandone una evidente incompatibilità con l'art. 117 della Costituzione.

4.4. - Il contributo sarebbe incompatibile con gli articoli 3 e 53 della Costituzione anche per quanto attiene ai «periodi di riferimento sulla base dei quali si determina il c.d. saldo LIPE».

In base all'art. 37, il contributo viene applicato su un saldo LIPE calcolato prendendo a riferimento un arco temporale (1° ottobre 2020 - 30 aprile 2021) che sarebbe del tutto inadeguato a rappresentare, per confronto con il successivo (1° ottobre 2021 - 30 aprile 2022), l'ipotetico extraprofitto determinato dalla crisi energetica. Da ciò discenderebbe che il differenziale che confluisce nella base imponibile del contributo non sottintende in modo matematico e meccanicistico un abnorme incremento del profitto (i.e. un extraprofitto) a parità di volumi di attività (ciò che il legislatore intendeva tassare) ed intercetta invece un differenziale (spesso) positivo solo perché calcolato avendo quale termine di paragone il menzionato periodo di forte contrazione dei consumi.

4.5. - Violazione degli articoli 3, 53, 41, 42 e 117 della Costituzione.

Il contributo si porrebbe altresì in violazione del principio di ragionevolezza (e, a cascata, di capacità contributiva) anche perché impone una gravosa imposizione senza raggiungere le finalità che la norma si prefiggeva.



I commi 8 e seguenti dell'art. 37 stabiliscono un fondamentale divieto di traslazione dell'onere del contributo sui prezzi al consumo. Tale divieto non è però assistito da alcuna efficace garanzia. Il legislatore ha previsto un semplice «obbligo di comunicazione» a carico dei soggetti passivi nei confronti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, senza preoccuparsi di «tipizzare» le conseguenze derivanti dalla violazione di tale obbligo. Tale macroscopica lacuna vanificherebbe la finalità stessa del contributo, che è stato introdotto «al fine di contenere per le imprese e i consumatori gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico, [...] a titolo di prelievo solidaristico straordinario [...]». In assenza di un meccanismo che consenta di intercettare e sanzionare il ribaltamento dell'onere sul consumatore del prodotto energetico, infatti, si determinerebbe una compressione della proprietà privata (art. 41 della Costituzione) ed una lesione della capacità contributiva (art. 53 della Costituzione) che non consentirebbero di perseguire efficacemente l'obiettivo posto dallo stesso legislatore si rivelano ingiustificate in un'ottica di proporzionalità e ragionevolezza (art. 3 della Costituzione) del contributo.

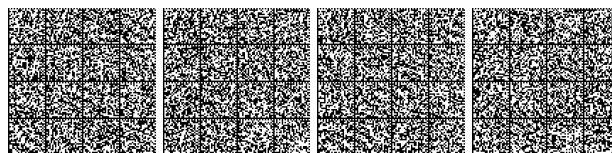
4.6 - Il contributo violerebbe anche il combinato disposto degli articoli 3, 53, 41 e 42 della Costituzione — che tutelano, rispettivamente, la ragionevolezza, la capacità contributiva e la proprietà privata (riferita, in questo caso, al reddito che il mercato attribuisce all'operatore economico) — nella misura in cui il contributo può determinare una sostanziale «espropriazione» del reddito prodotto. Con specifico riferimento all'art. 42 della Costituzione, un livello di imposizione potenzialmente tale da superare la ricchezza prodotta dal contribuente condurrebbe inevitabilmente ad un'ablazione parziale del patrimonio (Corte Costituzionale, sentenza n. 348/2007). Tanto più che l'art. 53 della Costituzione dovrebbe limitare l'imposta alla capacità contributiva manifestata dal soggetto passivo in un dato arco temporale, escludendosi la legittimità di prelievi tali da azzerare (o erodere in misura significativa) il reddito che il mercato ha attribuito ad un determinato operatore economico. Se un sacrificio imposto in nome dell'interesse pubblico è di per sé legittimo, questo non può giungere sino alla sostanziale espropriazione del reddito prodotto, determinandosi altrimenti una violazione non solo del citato art. 42 della Costituzione ma anche dello stesso art. 53 della Costituzione che vede la capacità contributiva quale limite all'imposizione prevedendo che l'interesse fiscale sia bilanciato con tutti gli altri valori costituzionalmente tutelati (ivi inclusa, quindi, la proprietà). L'effetto espropriativo sarebbe ancor più evidente considerando l'ineducibilità IRES.

4.7 - Quanto appena evidenziato determinerebbe anche una violazione del combinato disposto degli articoli 117 della Costituzione e 1 del primo protocollo della Corte europea dei diritti dell'uomo. Per costante e consolidata giurisprudenza della Corte europea una restrizione della tutela proprietaria, quand'anche basata su ragioni fiscali, deve rispettare i seguenti canoni: *a)* essere legittima, ovverossia non solo prevista da una norma di legge bensì anche compatibile con lo stato di diritto e non arbitraria (CEDU, N.K.M. vs. Hungary, 30 14 maggio 2013) e *b)* rispondere ad un «giusto equilibrio» tra le esigenze pubbliche e quelle di tutela dei diritti fondamentali dell'individuo, con un chiaro limite proprio nel divieto di introdurre «imposte confiscatorie». Seguendo questa linea argomentativa, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha accertato una violazione dell'art. 1 del protocollo a carico del legislatore ungherese che aveva introdotto un'imposta retroattiva di ingente ammontare a valere sulle somme corrisposte ai lavoratori del pubblico impiego in occasione della fine rapporto. La sentenza ha concluso che «un'ingerenza nel diritto al pacifico godimento dei beni, anche se avvenuta alle condizioni previste dalla legge, che implica l'assenza di arbitrarietà e nell'interesse pubblico, deve sempre trovare un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della collettività e le esigenze della tutela dei diritti fondamentali della persona. In particolare, deve sussistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra mezzi impiegati e la finalità perseguita dal provvedimento impugnato». Alla luce di tali premesse, la Corte ha concluso per l'incompatibilità dell'imposta ungherese con la disposizione dell'art. 1 del primo protocollo convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali perché: *a)* riguardava solo un determinato gruppo di soggetti; *b)* comportava un onere eccessivo e individuale da parte del ricorrente; *c)* era da considerarsi «retroattiva», nell'accezione intesa dalla stessa Corte europea dei diritti dell'uomo.

Ebbene, secondo la ricorrente sarebbe evidente che le suindicate caratteristiche ricorrono anche con riferimento al contributo ex art. 37 poiché: *i)* è una imposta è chiaramente selettiva, perché colpisce un solo settore economico (quello energetico) tra i diversi che potrebbero aver realizzato — nel periodo in considerazione — extraprofitti legati alla situazione congiunturale determinata dalla pandemia e dalla successiva invasione dell'Ucraina; *ii)* per effetto dell'irragionevole composizione della base imponibile, il contributo non solo non raggiunge gli extraprofitti del settore energetico, ma può determinare un'imposizione addirittura maggiore dell'utile di periodo; *iii)* è retroattivo perché colpisce un potenziale incremento dei consumi (non del reddito) che si è già verificato al momento dell'emanazione della norma.

5. - In subordine la ricorrente eccepisce l'incompatibilità del comma 7, dell'art. 37, con gli articoli 3 e 53 della Costituzione.

Il comma 7, dell'art. 37, stabilisce che «il contributo non è deducibile ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive».



Per effetto di tale indeducibilità, oltre al contributo versato, la Saras, in qualità di consolidante, ha versato anche una maggiore IRES di euro 18.478.845 per l'anno di imposta 2022 a valere sull'ammontare del (maggiore) reddito trasferito dalla società al consolidato (doc. 10 CNM Saras anno d'imposta 2022).

Osserva la ricorrente che la Corte costituzionale ha già avuto modo di pronunciarsi proprio sulle condizioni che determinano la legittimità o meno di una limitazione alla deducibilità di un'imposta dalla base imponibile IRES. In particolare, la recente sentenza n. 262 del 4 dicembre 2020 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'inededucibilità integrale dell'IMU dalla base imponibile IRES prevista dall'art. 14, comma 1, del decreto legislativo n. 23/2011, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 715, della legge n. 147/2013, ritenendo che il legislatore ha espressamente individuato il presupposto dell'IRES nel possesso di un «reddito complessivo netto» (art. 75, comma 1, TUIR) e che «da tale principio il legislatore non può arbitrariamente prescindere»; detto principio «si riflette anche sui costi fiscali», in relazione ai quali «l'art. 99, comma 1 del TUIR (rubricato “Oneri fiscali e contributivi”) sancisce, in via generale, il principio della deducibilità delle imposte dal reddito, stabilendo che le imposte sui redditi e quelle per le quali è prevista la rivalsa, anche facoltativa, non sono ammesse in deduzione. Le altre imposte sono deducibili nell'esercizio in cui avviene il pagamento»; - la deducibilità delle «altre imposte» non è liberamente derogabile dal legislatore «quando vengano in considerazione fattispecie, come quella in esame, relative ad un tributo (non commisurato al reddito né oggetto di rivalsa) direttamente e pienamente inerente alla produzione del reddito. Un tributo così caratterizzato costituisce, infatti, un costo fiscale inerente di cui non si può precludere, senza compromettere la coerenza del disegno impositivo, la deducibilità una volta che il legislatore abbia, nella propria discrezionalità, stabilito per il reddito d'impresa il criterio di tassazione al netto».

Secondo la ricorrente tali principi sarebbero applicabili anche al contributo in esame, il quale: (i) non costituisce una «imposta sul reddito» in quanto colpisce l'eventuale incremento positivo del saldo LIPE relativo a due archi temporali limitati (i.e. 1° ottobre 2020 - 30 aprile 2021 vs. 1° ottobre 2021-30 aprile 2022); (ii) non prevede un diritto di rivalsa e, anzi, lo esclude espressamente ai sensi dei commi 8 e 9 dell'art. 37.

Ed allora, la disposizione del comma 7, dell'art. 37, che prevede l'inededucibilità ai fini della determinazione della base imponibile IRES, sarebbe in contrasto con l'art. 53 della Costituzione sotto il profilo della effettiva capacità contributiva, posto che, per effetto della censurata disposizione «la base imponibile dell'IRES viene a comporsi di una ricchezza soltanto virtuale, che corrisponde alla mancata totale deduzione di un costo certo e inerente, quale è quello del [...]» contributo.

Con memoria depositata in vista dell'udienza del 27 settembre 2024 la ricorrente:

ha dedotto che, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 111/2024, dovrebbe essere dichiarata l'illegittimità del diniego di rimborso per quanto attiene la quota di contributo riferibile alla componente «accise», con conseguente richiesta di condanna al rimborso del contributo eccedente quantificato in euro 51.866.905,73;

ha dedotto la fondatezza del ricorso previa disapplicazione diretta dell'art. 37 del decreto-legge 21/2022 per contrasto con il regolamento 2022/1854/UE, istitutivo di un contributo di solidarietà temporaneo di matrice europea;

ha insistito sulla questione di costituzionalità riferita al comma 7, dell'art. 37, decreto-legge n. 21/2022 per violazione degli articoli 3, 23 e 53 della Costituzione.

L'Agenzia delle entrate Direzione regionale della Sardegna si è regolarmente costituita in giudizio, chiedendo il rigetto del ricorso stante anche la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità sollevate.

NORMA OGGETTO DELLO SCRUTINIO DI COSTITUZIONALITÀ

Il Collegio ritiene che la questione di costituzionalità dell'art. 37, comma 7, decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito con legge 20 maggio 2022, n. 51, modificato ad opera del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, e dalla legge 29 dicembre 2022, n. 197, che prevede la ineducibilità del contributo di cui al precedente comma 1, ai fini IRES, con gli articoli 3, 23 e 53 della Costituzione sia rilevante e non manifestamente infondata.

A) Sulla rilevanza della questione di costituzionalità

Si ritiene la questione di costituzionalità rilevante nel presente giudizio.

Tale rilevanza scaturisce, innanzitutto, dalla qui contestualmente ritenuta manifesta infondatezza di tutte le questioni di illegittimità costituzionale sollevate dalla ricorrente rispetto all'art. 37, comma 1, decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito con legge 20 maggio 2022, n. 51.



Si tratta di un profilo che è, ovviamente, pregiudiziale rispetto alla questione di legittimità costituzionale sollevata — in via subordinata — e guardante il solo meccanismo di indeducibilità ai fini IRES.

Ritiene questa Corte di giustizia tributaria che le predette questioni siano manifestamente infondate alla luce delle considerazioni espresse dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 111/2024, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, del decreto-legge n. 21 del 2022, come convertito, modificato dall'art. 55 del decreto-legge n. 50 del 2022, come convertito, e successivamente dall'art. 1, comma 120, della legge n. 197 del 2022, sollevate, in riferimento agli articoli 3, 23, 42, 53 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del prot. addiz. CEDU.

D'altro canto, si ritiene che la Corte costituzionale, con la citata sentenza, abbia anche ritenuto — ancorchè non pronunciandosi del tutto espressamente in tal senso — la compatibilità del contributo con il regolamento UE n. 1854/2022, osservando che le circostanze straordinarie nel cui contesto si colloca l'intervento normativo valgono a qualificarlo «...in termini del tutto *sui generis*...» e che, in linea con il citato regolamento, la situazione di crisi era tale che, se non fosse stata «affrontata rapidamente», avrebbe potuto «avere gravi effetti negativi sull'inflazione, sulla liquidità degli operatori di mercato e sull'economia nel suo complesso» (così il già citato regolamento n. 1854/2022/UE).

In tal senso, con la citata sentenza n. 111/2024 la Corte costituzionale ha ritenuto che «... in quel particolare contesto, i dati desumibili dai saldi IVA ricavabili dalle LIPE erano gli unici disponibili e, quindi, i soli che avrebbero potuto essere considerati dal legislatore per intervenire tempestivamente a finanziare, con una nuova e temporanea imposta, l'insieme di interventi urgenti, a sostegno di famiglie e imprese, previsti dal decreto-legge n. 21 del 2022, come convertito e più volte modificato. Proprio per l'urgenza di intervenire, il legislatore ha infatti previsto, all'art. 37, comma 5, che “[i]l contributo è liquidato e versato [...] per un importo pari al 40 per cento, a titolo di acconto, entro il 30 giugno 2022 e per la restante parte, a saldo, entro il 30 novembre 2022”, quindi entro pochi mesi dall'entrata in vigore della norma. Per rispettare tale tempistica non vi era, pertanto, la possibilità di riferirsi ai più adeguati dati rilevanti ai fini dell'IRES, perché sarebbe stato necessario, per intercettare la maggiore forza economica dell'anno 2022 (in cui si è verificata la prima impennata dei prezzi), attendere che le imprese provvedessero a chiudere i bilanci societari: l'ammontare degli utili, pertanto, avrebbe potuto essere contabilizzato solo dopo la conclusione dell'anno di imposta in quel momento in corso, e quindi nel 2023».

A tali considerazioni si richiama questa Corte di giustizia tributaria e, pertanto, ritiene che non vi sia spazio per l'invocata disapplicazione cd. diretta dell'art. 37 del decreto-legge n. 21/2022 per contrasto con il regolamento 2022/1854/UE.

Infine e sempre ai fini di evidenziare la rilevanza della questione di costituzionalità dell'art. 37, comma 7, decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito con legge 20 maggio 2022, n. 51 — che presuppone l'indispensabilità ai fini della decisione della controversia dell'applicazione della disposizione censurata — questa Corte di giustizia tributaria ritiene anche non accoglibile la domanda di declaratoria di illegittimità del diniego di rimborso per quanto attiene la quota di contributo riferibile alla componente «accise», con conseguente richiesta di condanna al rimborso del contributo eccedente, trattandosi di domanda non formulata in sede di ricorso ma solo con la memoria depositate questo art. 32 decreto legislativo n. 546/1992.

D'altro canto, l'intervento parzialmente demolitorio sull'art. 37, decreto-legge n. 21/2022, effettuato con la sentenza della Corte costituzionale n. 111/2024, non incide in alcun modo sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale rispetto al meccanismo di indeducibilità ai fini IRES, in quanto tale sentenza si è limitata a prevedere a sancire l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 3, del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51, come modificato dall'art. 55, del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, nella parte esclude dal calcolo del saldo di cui al comma le accise versate allo Stato e indicate nelle fatture attive.

Sulla base di quanto sin qui illustrato e stante la ritenuta legittimità costituzionale dell'art. 37 comma 1, decreto-legge n. 21/2022, anche nella sua versione dopo l'intervento di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 111/2024 e la conformità di tale disposizione con il regolamento UE, si ritiene che residui la sola valutazione della domanda subordinata di «riconoscere la deducibilità del contributo dalla base imponibile», per la cui decisione non si può prescindere dal vaglio di legittimità costituzionale della censurata norma di cui all'art. 37, comma 7, decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito con legge 20 maggio 2022, n. 51.

Infatti, alla stregua della sua formulazione, il ricorso andrebbe rigettato poiché, senza alcun dubbio, tale disposizione prevede l'indeducibilità ai fini IRES di quanto versato a titolo di contributo *ex* art. 371, comma 1, decreto-legge n. 21/2022.



All'accoglimento del ricorso osta unicamente la disposizione censurata; in sua assenza opererebbe pacificamente, come riconosciuto dalla stessa Agenzia resistente, la disposizione di cui all'art. 99, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, che prevede la totale deducibilità di tutte le imposte tranne le imposte sui redditi e quelle per le quali è prevista la rivalsa, anche facoltativa.

Il contributo in questione non appartiene ad alcuna di tali categorie.

Né è possibile procedere a un'interpretazione costituzionalmente orientata, atteso l'univoco tenore letterale della previsione normativa di riferimento, che si ritiene insuperabile ed insuscettibile di qualunque altra interpretazione.

In particolare, la lettera della legge è tale da non potersi accedere ad una sua interpretazione che consenta, quanto meno in astratto, l'accoglimento del ricorso nemmeno applicando i principi enunciati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 262/2020, peraltro riferita alla indeducibilità integrale dell'IMU, del tutto inestensibili ai fini IRES.

La rilevanza della questione è peraltro evidenziata dalla stessa Agenzia delle entrate tanto nel diniego di rimborso quanto nelle controdeduzioni, ove invoca più volte l'impossibilità di procedere al rimborso proprio in ragione del chiaro tenore letterale della disposizione di legge rilevante.

Infatti, nelle sue controdeduzioni l'Agenzia resistente (pag. 40 e seguenti) afferma che «L'art. 99, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986 dispone che “le imposte sui redditi e quelle per le quali è prevista la rivalsa, anche facoltativa, non sono ammesse in deduzione. Le altre imposte sono deducibili nell'esercizio in cui avviene il pagamento”. Tale disposizione è stata introdotta con una legge ordinaria e, dunque, può essere derogata con una legge ordinaria successiva o speciale, proprio come avvenuto nella fattispecie che ci occupa, tramite il comma 7, dell'art. 37, del decreto-legge n. 21/2022».

B) Sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 37, comma 7, decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito con legge 20 maggio 2022, n. 51, modificato ad opera del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, e dalla legge 29 dicembre 2022, n. 197, che prevede la indeducibilità del contributo di cui al precedente comma 1 ai fini IRES, con gli articoli 3, 23 e 53 della Costituzione

Deve essere considerato, innanzitutto, quanto ritenuto nella sentenza della Corte costituzionale n. 262/2020 nella parte in cui si precisa che il fatto che il presupposto dell'imposizione sia il possesso del «reddito complessivo netto», optando per la determinazione analitica del reddito «non esclude in assoluto che il legislatore possa prevedere limiti alla deducibilità dei costi, anche se effettivamente sostenuti nell'ambito di un'attività d'impresa; tuttavia forme di deducibilità parziale o forfetaria si devono giustificare in termini di proporzionalità e ragionevolezza, come ad esempio al fine di: a) evitare indebite deduzioni di spese di dubbia inerenza; b) evitare ingenti costi di accertamento; c) prevenire fenomeni di evasione o elusione».

Tanto premesso, in punto di non manifesta infondatezza, si ritiene che il censurato art. 37, comma 7, decreto-legge n. 21/2022, viola gli articoli 3, 23 e 53 della Costituzione.

La norma, nel prevedere la totale indeducibilità del contributo ex art. 37, comma 1, d.l. cit. dalla base imponibile IRES, risulta, in via non manifestamente infondata, in contrasto con l'art. 53 della Costituzione per violazione del principio della capacità contributiva.

Poiché la scelta del legislatore è che la tassazione diretta sulle società debba essere commisurata al reddito effettivo, calcolato al netto delle spese inerenti alla sua produzione, i costi che presentino i requisiti di inerenza, certezza e oggettiva determinabilità (che siano, in sintesi, «strumentali» alla produzione del reddito) devono essere dedotti dai relativi ricavi.

Per l'effetto, la previsione di regole di indeducibilità — a maggior ragione se totale — è giustificabile solo se essa è correlata a costi che siano caratterizzati (anche astrattamente) da una inerenza solo parziale o che si prestino ad usi promiscui che necessitano di una qualche forma di forfettizzazione o, ancora, qualora vi sia un oggettivo e fondato pericolo che la deduzione di tali costi rischi di coprire fenomeni di elusione o abuso.

Al di fuori di queste ipotesi, la indeducibilità totale di un costo inerente ed oggettivo risulta ingiustificatamente contraria ai principi ed al sistema che regolano la determinazione del reddito d'impresa, perché comporta la tassazione di un reddito al lordo di parte dei fattori che hanno contribuito alla sua stessa produzione, in contrasto con il principio di capacità contributiva.

Anche le imposte vanno considerate un costo inerente ed oggettivo, come è fatto palese dall'art. 99, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986 che consente la totale deducibilità per tutte le imposte tranne solo quelle sui redditi e quelle per le quali è prevista la rivalsa.

Come si è detto, l'art. 37, comma 1, decreto-legge n. 21/2022, non è un'imposta sul reddito, come riconosciuto dalla Corte costituzionale con sentenza n. 111/2024, nè tantomeno in relazione ad essa è prevista alcuna forma di rivalsa.



L'art. 53 della Costituzione risulta violato, in via di non manifesta infondatezza, anche sotto il profilo del divieto di doppia imposizione, atteso che la Saras S.p.a., per l'anno di imposta in esame, ha scontato una prima imposta (il contributo *ex art. 37*, comma 1) legata alla differenza tra i saldi delle «Comunicazioni dei dati delle liquidazioni periodiche IVA» che riportano le operazioni rilevanti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto quand'anche non imponibili o esenti (le «LIPE») relativi ai due periodi di riferimento (1° ottobre 2021 - 30 aprile 2022, rispetto a quello che va dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021) ed una seconda (l'IRES) legata alla mancata, integrale deduzione della prima (il contributo) dal reddito d'impresa.

E ciò si è verificato nonostante che il versamento del contributo rappresenti un costo indubbiamente inerente ad un fattore produttivo, oltre che certo e determinato nel suo ammontare.

Pertanto, per costante insegnamento della stessa Corte costituzionale, le regole di determinazione della base imponibile di un tributo devono essere necessariamente coerenti con il presupposto che s'intende tassare. Se è vero che il legislatore gode di una certa discrezionalità nella disciplina dell'imposta, la suindicata doverosa coerenza tra base imponibile e presupposto d'imposta è elemento sindacabile ad opera della Corte costituzionale per violazione del combinato disposto degli articoli 3, 23 e 53 della Costituzione.

A tale ultimo riguardo, si osserva che secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale richiamata nella sentenza n. 262/2020 «il controllo “in ordine alla lesione dei principi di cui all'art. 53 Cost., come specificazione del fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., si riconduce a un “giudizio sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico” (sentenza n. 116/2013; ma anche, *ex plurimis*, sentenze n. 10/2015, n. 223/2012, n. 111/1997, nonché, in senso analogo, già sentenza n. 42/1980)».

Applicando i suddetti principi al caso in esame, risulta non manifestamente infondato il dubbio che la mancata deduzione integrale dalla base imponibile IRES di un costo certo ed inerente alla produzione del reddito — qual'è il contributo *ex art. 37*, comma 1, decreto-legge n. 21/2022 — sia incompatibile col presupposto di quella stessa imposta, che è, come già indicato, la tassazione del reddito netto prodotto dall'impresa.

Quanto sopra dimostra altresì che la disposizione contestata è, secondo un giudizio non manifestamente infondato, in contrasto anche gli articoli 3 e 53 della Costituzione con riferimento al principio di ragionevolezza, poiché il censurato regime di totale ineducibilità, in assenza di una riconoscibile giustificazione razionale, non è coerente con la struttura stessa del presupposto dell'imposta, che è, come ricordato, il «reddito complessivo netto».

Ed infatti, come chiarito dalla dottrina, «Se il reddito imponibile è solo parzialmente fittizio, corrispondendo in parte ad un reddito effettivo, l'imposta è prelevata con un'aliquota effettiva più alta di quella legale. Casualmente più alta, dipendendo dal rapporto esistente tra la parte dell'imponibile che riflette il reddito effettivo e quella che riflette il reddito fittizio».

La previsione di totale ineducibilità del contributo *ex art. 37* comma 1 ai fini IRES, importando la sottoposizione a tassazione di una voce di costo che, per l'anno in cui si verifica il versamento, incide sull'utile societario e, di conseguenza, sul reddito d'impresa, si pone in contrasto con il consolidato orientamento della Corte costituzionale secondo cui i costi sostenuti nell'esercizio dell'impresa — se inerenti — devono essere deducibili ai fini del reddito d'impresa (Corte costituzionale, 4 dicembre 2020, n. 262).

Ulteriori profili di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della disposizione *ex art. 37*, comma 7, decreto-legge n. 21/2022 per contrasto con gli articoli 3 e 53 della Costituzione e con il sottostante canone di ragionevolezza si colgono sulla base di alcuni principi enunciati dalla richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 111/2024.

In essa la Corte costituzionale, esaminando la struttura ed i meccanismi applicativi del contributo in esame, ha ritenuto che:

gli elementi della struttura dell'imposta, in un tempo ordinario, non consentirebbero, di per sé — nemmeno in forza della più moderna concezione del principio di capacità contributiva in precedenza ricordata, di superare il test della connessione razionale e della proporzionalità;

solo tenendo conto del carattere del tutto sui generis del contesto in cui è stato calato il temporaneo intervento impositivo, può «eccezionalmente» ritenersi non irragionevole lo strumento utilizzato dal legislatore, ovvero il riferimento ai dati relativi alla determinazione dell'imponibile dell'IVA, nonostante il loro oggettivo grado di approssimazione nell'intercettare la maggiore forza economica delle imprese energetiche;



tuttavia, la straordinarietà del momento e la temporaneità della imposizione non possono essere ritenute un passe partout per l'introduzione di qualsiasi forma di imposizione fiscale, poiché la temporaneità dell'imposizione non costituisce un argomento sufficiente a fornire giustificazione a un'imposta, che potrebbe comunque risultare disarticolata dai principi costituzionali" (sentenza n. 288 del 2019)» (ordinanza n. 165 del 2021);

in tale quadro, la Corte costituzionale è chiamata comunque ad assicurare, nella valutazione del bilanciamento operato dal legislatore, quanto meno il rispetto di una soglia essenziale di non manifesta irragionevolezza, oltre la quale lo stesso dovere tributario finirebbe per smarrire la propria giustificazione in termini di solidarietà, risolvendosi invece nella prospettiva della mera soggezione al potere statale.

Ed infatti, con la sentenza della Corte costituzionale n. 262/2020 è stato ricordato che le esigenze di gettito fiscale devono essere perseguite «aumentando l'aliquota dell'imposta principale, non attraverso incoerenti manovre sulla deducibilità, che si risolvono in discriminatori sommersi e rilevanti incrementi della base imponibile a danno solo di alcuni contribuenti».

Ebbene, una volta riconosciuto che gli elementi strutturali del contributo in questione sono tali da porlo al di là della soglia minima di connessione razionale e di proporzionalità e che la legittimità costituzionale di tale imposta può essere recuperata soltanto considerando il «carattere del tutto sui generis del contesto», il dubbio di violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione diviene, nuovamente, non manifestamente infondato proprio considerando il meccanismo di totale indeducibilità del contributo stesso ai fini IRES.

Ed infatti al già precario equilibrio costituzionale di un'imposta in strutturale contrasto con i richiamati parametri costituzionali (che trova la sua unica salvezza nella straordinarietà del momento), si aggiunge l'ulteriore meccanismo di indeducibilità ai fini IRES dell'imposta medesima, che, per le ragioni sopra indicate, confligge con l'art. 53 della Costituzione per violazione del principio della capacità contributiva, che trova espressione anche nel principio per cui i costi sostenuti nell'esercizio dell'impresa — se inerenti — devono essere deducibili ai fini del reddito d'impresa (Corte costituzionale, 4 dicembre 2020, n. 262).

Sotto altro profilo, sempre la citata sentenza della Corte costituzionale n. 111/2024 ha ritenuto che «... quando a marzo 2022 è stata valutata la necessità di introdurre una misura straordinaria per finanziare interventi a favore di famiglie e imprese, le LIPE sono state considerate l'unico strumento disponibile e idoneo a individuare l'incremento congiunturale di ricchezza realizzato dalle imprese del settore energetico da sottoporre a base di un contributo di solidarietà».

Se dunque il contributo *ex art. 37*, comma 1 ha, ancorché con approssimazione, colpito un incremento congiunturale di ricchezza, non pare dubitabile che esso abbia colpito anche il reddito necessariamente insito in tale «incremento di ricchezza», sicché la sua indeducibilità ai fini IRES si traduce anche in evidente meccanismo di doppia imposizione.

P.Q.M.

La Corte di giustizia tributaria di primo grado di Cagliari, Sezione I, letti gli articoli 134 e 137 della Costituzione nonché art. 1, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87:

1. Dichiaro rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 7, decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito con legge 20 maggio 2022, n. 51, modificato ad opera del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, e dalla legge 29 dicembre 2022, n. 197, per violazione degli articoli 3, 23 e 53 della Costituzione.

2. Sospende il presente giudizio.

3. Per l'effetto, dispone a cura della Segreteria di questa Corte di giustizia tributaria la trasmissione immediata di tutti gli atti alla Corte costituzionale. Manda alla segreteria per la notifica della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione ai Presidenti della Camera e del Senato.

Così deciso in Cagliari, nella Camera di consiglio del 27 settembre 2024

Il Presidente: ZANIBONI

Il relatore: RESCIGNO



N. 12

*Ordinanza del 17 gennaio 2025 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto
da Ministero della cultura contro Matteo Lampertico srl*

Beni culturali - Uscita dal territorio nazionale – Previsione che consente all’ufficio di esportazione della Soprintendenza, all’atto di ricezione della autodichiarazione finalizzata al trasferimento di opera all’estero, di avviare il procedimento di dichiarazione dell’interesse culturale di cui all’art. 14 del d.lgs. n. 42 del 2004, solo nell’ipotesi in cui la medesima ricada nella fattispecie *ex art. 10, comma 3, lettera d-bis*), del medesimo decreto legislativo (vale a dire “le cose, a chiunque appartenenti, che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l’integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione”) e non anche nelle altre ipotesi di cui all’art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004.

- Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), art. 65, comma 4-*bis*, secondo periodo, aggiunto dall’art. 1, comma 175, lettera g), numero 3), della legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza).

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale n. 4934 del 2024, proposto da Ministero della cultura, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma - via dei Portoghesi n. 12;

Contro Matteo Lampertico S.r.l., rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Calabi e Alfonso Celotto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione seconda) n. 19029/2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio della Matteo Lampertico S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 19 dicembre 2024 il Cons. Giovanni Gallone e udito per la parte appellata l’avv. Alfonso Celotto;

FATTO E DIRITTO

1. La Matteo Lampertico S.r.l. ha acquistato, in data 18 marzo 2021, presso «Cambi Casa d’Aste» di Genova, la miniatura denominata «Madonna col bambino (Madonna dei fusi) — tempera su pergamena applicata su supporto ligneo (mm. 132 x 101)», attribuito ad Agostino Decio (Milano, 1532/1533 - 1615) al prezzo di aggiudicazione di euro 9.000,00.

1.1 Successivamente, in data 31 marzo 2021, ha presentato presso l’Ufficio esportazione della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la città metropolitana di Genova e la Provincia di La Spezia (di seguito anche solo per brevità l’«Ufficio esportazione» o la «Soprintendenza»), la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà relativa alla circostanza che per il predetto bene da trasferire all’estero non era prevista l’autorizzazione (*ex art. 65, comma 4-bis*, decreto legislativo n. 42/2004).

Il 16 giugno 2021, il suddetto Ufficio esportazione ha formulato alla Matteo Lampertico S.r.l. una propria proposta di acquisto coattivo, allegandovi una relazione storico-artistica;

1.2 In data 18 giugno 2021 la Matteo Lampertico S.r.l. ha comunicato alla Soprintendenza la propria volontà di rinunciare all’uscita dell’opera, avvalendosi della facoltà prevista dall’art. 70, comma 2, decreto legislativo n. 42/2004, come strumento atto a paralizzare la proposta di acquisto coattivo.



Il 26 luglio 2021, l'Ufficio esportazione ha avviato, con nota prot. n. 21039, il procedimento di dichiarazione di interesse culturale particolarmente importante dell'opera, ai sensi dell'art. 10, comma 3, lettera *a*), nonché degli articoli 13 e 14 del decreto legislativo n. 42/2004, e dell'art. 7, comma 3, decreto ministeriale n. 246/2018.

2. Con ricorso notificato il 4 marzo 2022 e depositato l'11 marzo 2022 Lampertico S.r.l. ha impugnato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio — sede di Roma, chiedendone l'annullamento, i seguenti atti:

l'art. 7, comma 3, decreto ministeriale n. 246/2018, nella parte in cui disciplina l'avvio di «procedimento di dichiarazione di interesse particolarmente importante» prevedendo l'ampliamento dei casi in cui l'Ufficio esportazione può avviare procedimento di dichiarazione di interesse culturale in violazione del dettato normativo di cui al combinato disposto degli articoli 10, comma 3, lettera *d-bis*) e 65, comma 4 e comma 4-*bis* del decreto legislativo n. 42/2004;

il provvedimento di dichiarazione di interesse culturale di cui al decreto prot. 0000035-P del 4 gennaio 2022 assunto dal Ministero della cultura, Segretariato regionale per la Liguria, Ufficio tutela beni culturali in relazione al bene di cui alla dichiarazione *ex art.* 65, comma 4, lettera *b*) del decreto legislativo n. 42/2004 del 6 maggio 2021, di cui alla nota prot. 16741 del 15 giugno 2021 (codice pratica SUE 543574) della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la città metropolitana di Genova e la Provincia di La Spezia - Ufficio esportazione;

la nota prot. n. 21039 del 26 luglio 2021 della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la città metropolitana di Genova e la Provincia di La Spezia - Ufficio esportazione nella parte in cui ha disposto l'avvio del procedimento di dichiarazione d'interesse culturale in relazione al bene di cui alla dichiarazione *ex art.* 65, comma 4, lettera *b*) del decreto legislativo n. 42/2004 del 6 maggio 2021, di cui alla nota prot. 16741 del 15 giugno 2021 (codice pratica SUE 543574);

ogni altro atto preordinato, conseguente o comunque connesso ai suddetti atti.

2.1 A sostegno del ricorso di primo grado ha dedotto i motivi così rubricati:

1) sviamento di potere e falsità dei presupposti, nonché errata identificazione del procedimento da adottare e dei relativi provvedimenti;

2) eccesso di potere violazione del principio di ragionevolezza tecnica;

3) Rinvio pregiudiziale alla CGUE, ai sensi dell'art. 267 TFUE, in ordine all'art. 65 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), per violazione dell'art. 36 TFUE, nonché dei principi di proporzionalità, non discriminazione e necessità.

3. Ad esito del relativo giudizio, con la sentenza indicata in epigrafe, il T.A.R., ritenuto fondato il primo motivo di gravame, ha accolto il ricorso ed ha annullato i provvedimenti impugnati.

4. Con ricorso notificato il 15 giugno 2024 e depositato il 18 giugno 2024 il Ministero della cultura ha proposto appello avverso la suddetta sentenza chiedendone, previa concessione di tutela cautelare *ex art.* 98 c.p.a, la riforma.

4.1 Ha affidato il gravame ai motivi così rubricati:

1) Sull'annullamento *in parte qua* dell'art. 7, comma 3, del decreto ministeriale n. 246/2023.

5. In data 12 luglio 2024 si è costituita in giudizio la Matteo Lampertico S.r.l. chiedendo la reiezione del gravame.

6. Ad esito dell'udienza in Camera di consiglio del 18 luglio 2024, questa sezione, con ordinanza cautelare n. 2779 del 19 luglio 2024, «Ritenuto che, ad una prima sommaria delibazione propria della presente fase cautelare, l'appello appare fondato con riguardo ad entrambi i profili di doglianza dovendosi rilevare, da un lato, che la lettura a sistema del comma 4-*bis* dell'art. 65 del decreto legislativo n. 42 del 2004 con il precedente comma 1 e con il comma 6 dell'art. 14 del medesimo decreto sembra smentire la ricostruzione accolta dal Tribunale amministrativo regionale e, dall'altro, che la documentazione versata in atti (all. 2 e 2a della produzione documentale in primo grado del Ministero della cultura del 5 marzo 2022) pare dimostrare che l'opera *de qua* sia stata effettivamente visionata dall'Ufficio esportazione di Genova in data 11 maggio 2021», ha accolto la domanda cautelare proposta dall'appellante e, per l'effetto, ha sospeso l'esecutività della sentenza impugnata.

7. Con memoria depositata il 12 settembre 2024 la Matteo Lampertico S.r.l. ha riproposto *ex art.* 101, comma 2 c.p.a. i seguenti motivi dichiarati assorbiti e non esaminati dal giudice di prime cure:

1) In subordine: eccesso di potere. Violazione del principio di ragionevolezza tecnica —

1.1) Carenza e/o contraddittorietà della motivazione. Sull'incerta attribuzione dell'opera;

1.2) Difetto di motivazione della dichiarazione;

1.3) Illogicità della motivazione. Sull'assenza del carattere di rarità;

1.4) Irragionevolezza manifesta. Sulla collezione Santo Varni;



2) Rinvio pregiudiziale alla CGUE, ai sensi dell'art. 267 TFUE, in ordine all'art. 65 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), per violazione dell'art. 36 TFUE, nonché dei principi di proporzionalità, non discriminazione e necessità.

8. In data 15 novembre 2024 parte appellante ha depositato memorie *ex art. 73 c.p.a.*

9. All'udienza pubblica del 19 dicembre 2024 la causa è stata introitata per la decisione.

10. Con un primo profilo di doglianza parte appellante censura la sentenza impugnata nella parte in cui la stessa ha ritenuto fondato il primo motivo del ricorso di primo grado a mezzo del quale è stata dedotta l'illegittimità dell'art. 7, comma 3, del decreto ministeriale n. 246/2018 nella parte in cui consente agli uffici di esportazione di avviare il procedimento di dichiarazione di interesse culturale particolarmente importante di cui all'art. 10, comma 3, lettera a) del codice, anche per i beni oltre i settant'anni ma di valore inferiore a euro 13.500.

In particolare, il T.A.R. avrebbe errato nell'affermare che:

«La norma secondaria infatti attribuisce all'amministrazione il potere di avviare il procedimento che conduce alla dichiarazione di interesse culturale non solo nel caso previsto dalla legge [art. 10, comma 3, lettera d-bis): cose mobili di "interesse eccezionale"], ma anche nelle altre ipotesi previste dal citato art. 10, comma 3 [diverse da quelle contemplate dalla lettera d-bis)], e segnatamente anche nella fattispecie (ritenuta sussistente dall'amministrazione nel caso oggetto del presente giudizio) di cui alla lettera a), relativa alle cose mobili di "interesse particolarmente importante"»;

tale norma secondaria si pone in contrasto con la norma primaria nella parte in cui estendendo il campo di applicazione di quest'ultima consentendo all'amministrazione di comprimere le facoltà dei soggetti privati oltre i casi espressamente previsti dalla legge.

Si osserva che, secondo tale ricostruzione, mentre i beni con oltre settanta anni d'età ma con valore inferiore a euro 13.500 euro possono essere dichiarati di interesse culturale particolarmente importante ai sensi dell'art. 10, comma 3, lettera a) del decreto legislativo n. 42 del 2004 in via ordinaria, agli uffici ministeriali resterebbe invece preclusa l'adozione di siffatto vincolo in sede di esportazione (posto che in tale sede per i medesimi beni sarebbe azionabile, per espressa previsione di legge, solo la dichiarazione «eccezionale» di cui alla lettera d-bis).

Ciò avrebbe, secondo la difesa erariale, conseguenze paradossali e consentirebbe l'uscita del bene dal territorio italiano, pur se d'interesse culturale particolarmente importante, con perdita irreversibile del medesimo.

10.1 Con un secondo profilo di doglianza parte appellante censura la sentenza impugnata nella parte in cui la stessa ha ritenuto fondato il primo motivo del ricorso di primo grado anche con riguardo all'ulteriore profilo di doglianza con cui si è lamentato la violazione, da parte del provvedimento gravato in prime cure, dello stesso art. 7, comma 3, decreto ministeriale n. 246/2018.

In particolare, il primo giudice avrebbe errato nel ritenere che «Non è stata neppure allegata invece dall'amministrazione resistente la circostanza che essa abbia chiesto la presentazione fisica del bene entro dieci giorni dalla presentazione della dichiarazione».

Osserva sul punto parte appellante che:

vi sarebbe un'insanabile contraddizione nel ragionamento seguito dal giudice di prime cure laddove dopo aver accertamento l'illegittimità e disposto l'annullamento di comma 3, dell'art. 7 del decreto ministeriale n. 246/2018 ha al contempo ritenuto che l'Ufficio esportazione fosse comunque tenuto sulla base della medesima previsione a chiedere entro dieci giorni la presentazione fisica della res;

in ogni caso la documentazione prodotta agli atti dimostrerebbe che l'opera è stata visionata dall'Ufficio esportazione di Genova in data 11 maggio 2021.

11. Il collegio ritiene *ex officio* sussistenti i presupposti per sollevare dinanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 65, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 42 del 2004 per contrasto con gli articoli 3, comma 1, 9, comma 1 e comma 2, 97, comma 2, della Costituzione, nella parte in cui, al suo secondo periodo, consente all'ufficio di esportazione, all'atto della ricezione della autodichiarazione finalizzata al trasferimento di opera all'estero, di avviare il procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale di cui all'art. 14 del decreto legislativo n. 42 del 2004 solo nell'ipotesi in cui la medesima ricada nella fattispecie *ex art. 10, comma 3, lettera d-bis)* del medesimo decreto (*id est* «le cose, a chiunque appartenenti, che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione») e non anche nelle altre ipotesi di cui all'art. 10, comma 3, del decreto legislativo n. 42 del 2004.

Si chiede quindi — per il caso in cui il dubbio sia ritenuto fondato — la declaratoria di illegittimità dell'art. 65, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 42 del 2004 relativamente al seguente inciso, contenuto, al suo secondo periodo: «lettera d-bis)».



11.1 In punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale in parola è sufficiente osservare che questo giudice, nello scrutinare il primo profilo di doglianza dell'appello, è certamente tenuto a fare applicazione dell'art. 65, comma 4-bis, secondo periodo, del decreto legislativo n. 42 del 2004, avendo tale disposizione costituito il principale parametro impiegato dal Tribunale amministrativo regionale per pervenire alla declaratoria di parziale illegittimità dell'art. 7, comma 3, del decreto ministeriale n. 246/2018.

Va, poi, aggiunto che ove la Corte dovesse ritenere fondata la stessa pervenendo alla declaratoria di illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 65, comma 4-bis, secondo periodo, del decreto legislativo n. 42 del 2004 ciò condurrebbe ad accogliere sotto tale aspetto il primo motivo dell'appello in esame e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, a respingere sotto il medesimo profilo il ricorso di primo grado (salva la necessità dello scrutinio, nella prosecuzione del giudizio, dell'ulteriore profilo di doglianza dell'unico motivo di appello e dei motivi riproposti *ex art. 101, comma 2, c.p.a.* da parte appellata). E, infatti, l'annullamento *in parte qua* con effetti *ex tunc* della norma in parola varrebbe a elidere in radice il lamentato contrasto tra l'art. 7, comma 3, del decreto ministeriale n. 246/2018 gravato in prime cure e lo stesso art. 65, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 42 del 2004.

In questo senso depone la giurisprudenza costituzionale secondo cui il concetto di «rilevanza» implica l'«esigenza minima, ma inderogabile, che la questione abbia riferimento a leggi o disposizioni di legge delle quali il giudice debba, in qualsiasi modo, direttamente o indirettamente, fare applicazione nel processo dinanzi ad esso svolgentesi» (Corte costituzionale, sentenza n. 142/1968; nonché sentenza n. 216/1993 e più di recente ordinanza n. 23/2004) e che, di riflesso, l'eventuale sentenza di accoglimento possa spiegare una sua influenza sul processo principale (Corte costituzionale, sentenze n. 184/2006, n. 422/1994, n. 62/1993, n. 10/1982, n. 90/1968 e n. 132/1967).

11.2 Quanto, invece, alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale appare opportuno in limine tratteggiare brevemente il quadro normativo di riferimento anche evidenziando la sua più recente evoluzione.

L'art. 65 del decreto legislativo n. 42 del 2004 si occupa della «Uscita definitiva» dal territorio della Repubblica dei beni che rivestono (ovvero possono rivestire) interesse culturale.

Detta disposizione individua tre distinte ipotesi:

quella dei beni di cui è sempre vietata l'uscita definitiva (commi 1 e 2 dell'art. 65);

quella dei beni la cui uscita definitiva è soggetta ad autorizzazione preventiva (comma 3 dell'art. 65);

quella dei beni la cui uscita definitiva non è soggetta ad autorizzazione preventiva ma all'onere di comprovare al competente ufficio di esportazione, mediante dichiarazione ai sensi del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, che le cose da trasferire all'estero rientrino nelle ipotesi per le quali non è prevista l'autorizzazione (commi 4 e 4-bis dell'art. 65, come novellati da ultimo con la legge n. 124 del 2017).

Quest'ultimo è, dunque, un regime speciale caratterizzato da una marcata semplificazione che però non segna una completa deprocedimentalizzazione (e liberalizzazione). In maniera non dissimile a quanto accade a livello di legge generale sul procedimento con la s.c.i.a., l'interessato ha l'«onere» di avere un contatto procedimentale con l'amministrazione presentando una autodichiarazione relativa allo *status* giuridico dell'opera; l'amministrazione, da par suo, conserva poteri di controllo sulla medesima che si sostanziano non solo nella verifica della veridicità di quanto dichiarato ma anche (e soprattutto) nell'apprezzamento dell'eventuale interesse culturale della res.

Per ciò che qui interessa si segnala, infatti, che il comma 1 dell'art. 65 menziona tra i beni di cui è sempre vietata l'uscita definitiva i «beni culturali mobili indicati nell'art. 10, commi 1, 2 e 3» e, quindi, anche, mercé il riferimento espresso al comma 3 dell'art. 10 del decreto legislativo n. 42 del 2004, i beni culturali per i quali sia «intervenuta la dichiarazione prevista dall'art. 13».

Ne discende che i beni *ex* comma 3 dell'art. 10 per i quali non sia intervenuta dichiarazione di interesse culturale non sono, salva l'ipotesi eccezionale di cui alla lettera *b*) del comma 2 dello stesso art. 65 (che qui non viene in rilievo), assoggettati a divieto di uscita ma, a seconda dei casi, al regime di autorizzazione preventiva *ex* comma 3 dell'art. 65 ovvero a quello semplificato su autodichiarazione dell'interessato *ex* commi 4 e 4-bis dell'art. 65.

Ancor più segnatamente sono assoggettate ad autorizzazione *ex* comma 3 dell'art. 65 le cose «a chiunque appartenenti, che presentino interesse culturale» ma per le quali non sia intervenuta la dichiarazione prevista dall'art. 13, laddove «siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, il cui valore, fatta eccezione per le cose di cui all'allegato A, lettera B, numero 1, sia superiore ad euro 13.500».

Viceversa sono assoggettate a procedimento semplificato su autodichiarazione dell'interessato *ex* commi 4 e 4-bis dell'art. 65 le cose «che presentino interesse culturale» ma per le quali non sia intervenuta la dichiarazione prevista dall'art. 13, purché «siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, il cui valore sia inferiore ad euro 13.500, fatta eccezione per le cose di cui all'allegato A, lettera B, numero 1».



Ebbene, tanto premesso il collegio è del meditato avviso che la disciplina posta dall'art. 65, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 42 del 2004 si ponga in evidente contrasto con gli articoli 3, comma 1, 9, comma 1 e comma 2, 97, comma 2, della Costituzione nella parte in cui, al suo secondo periodo, consente all'ufficio di esportazione, in sede di controllo sulla autodichiarazione finalizzata al trasferimento di opera all'estero, di avviare il procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale di cui all'art. 14 del decreto legislativo n. 42 del 2004 solo nell'ipotesi in cui la medesima ricada nella fattispecie ex art. 10, comma 3, lettera d-bis) del medesimo decreto (*id est* «le cose, a chiunque appartenenti, che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione») e non anche nelle altre ipotesi di cui all'art. 10, comma 3, del decreto legislativo n. 42 del 2004.

Essa disegna, infatti, un regime illogico, che dà luogo ad un'irragionevole disparità di trattamento e che rischia di compromettere il perseguimento dell'obiettivo di tutela ex art. 9, comma 2 della Costituzione che si pone la Repubblica vulnerando, al contempo, il buon andamento dell'amministrazione ex art. 97, comma 2, della Costituzione (inteso dalla giurisprudenza costituzionale come parametro di legittimità delle scelte discrezionali effettuate dal legislatore nella organizzazione degli apparati e dell'attività amministrativa che impone anche di valutare l'impatto complessivo delle stesse sull'operato della macchina amministrativa — così Corte costituzionale n. 183 del 2008 e, rispetto alla disciplina dei singoli poteri amministrativi e dei relativi procedimenti, sentenze n. 40 e n. 135 del 1998, n. 300 del 2000).

Ciò in quanto il secondo periodo del comma 4-bis dell'art. 65 del decreto legislativo n. 42 del 2004, nella sua formulazione letterale, preclude all'amministrazione la possibilità di avviare il procedimento ex art. 13 del decreto legislativo n. 42 del 2004 (e, quindi, per ciò che più interessa nell'ottica della tutela dell'integrità del patrimonio storico-artistico della Nazione, di impedire l'uscita dell'opera dal territorio della Repubblica facendo scattare il divieto di cui al comma 1 dell'art. 65) per ragione diversa da quella dell'eccezionale interesse ogni qual volta, venendo in rilievo opere di cui al precedente comma 4 (cioè «cose di cui all'art. 11, comma 1, lettera d)» ovvero, come nel caso che occupa, «cose che presentino interesse culturale, siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalgia ad oltre settanta anni, il cui valore sia inferiore ad euro 13.500, fatta eccezione per le cose di cui all'allegato A, lettera B, numero 1»), sia applicabile (ed avviato) il procedimento semplificato di cui al primo periodo dello stesso comma 4-bis dell'art. 65 del decreto legislativo n. 42 del 2004 (*id est* la presentazione di una dichiarazione ai sensi del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 in luogo del previo rilascio di autorizzazione all'uscita dal territorio della Repubblica).

La manifesta irragionevolezza della disciplina normativa in parola emerge, in particolare, dal confronto con altri segmenti della disciplina posta dal decreto legislativo n. 42 del 2004 e, segnatamente, con il disposto tanto dell'art. 13, comma 1 (a mente del quale «La dichiarazione accerta la sussistenza, nella cosa che ne forma oggetto, dell'interesse richiesto dall'art. 10, comma 3»), quanto dell'art. 65, comma 1, del decreto legislativo n. 42 del 2004 (il quale stabilisce, in generale, che «È vietata l'uscita definitiva dal territorio della Repubblica dei beni culturali mobili indicati nell'art. 10, commi 1, 2 e 3»).

Le disposizioni da ultimo evocate, infatti, operano un richiamo onnicomprensivo al comma 3 dell'art. 10 senza enucleare un regime differenziato per la fattispecie di cui alla sua lettera d-bis).

Del resto, non v'è ragione alcuna per la quale, a fronte del medesimo concreto valore del bene, il suo regime di tutela (e segnatamente la possibilità che venga dichiarato di interesse culturale con conseguente divieto di uscita definitiva dal territorio dello Stato) dipenda esclusivamente dalla circostanza se sia stata o meno attivato il procedimento semplificato ex comma 4-bis dell'art. 65 del decreto legislativo n. 42 del 2004.

Siffatto assetto regolatorio dà, così, luogo a storture non sanabili:

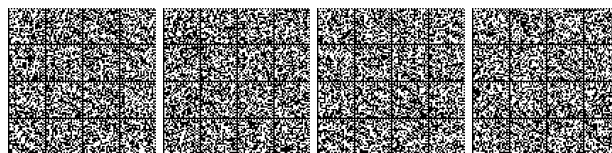
la medesima *res* la quale prima dell'intrapresa del procedimento semplificato di uscita definitiva dal territorio avrebbe potuto essere dichiarata di interesse culturale per una qualsiasi delle fattispecie di cui al comma 3 dell'art. 10 (con conseguente divieto di uscita definitiva dal territorio della Repubblica ex art. 65, comma 1, del decreto legislativo n. 42 del 2004), non può essere dichiarata di interesse culturale in sede di controllo sulla autodichiarazione resa dall'interessato, se non per il caso ex comma 3, lettera d-bis) del medesimo art. 3;

il regime di tutela della *res* finisce con il dipendere (divenendo meno intenso) dall'iniziativa assunta dall'interessato e finisce, quindi, nella sostanziale disponibilità di quest'ultimo;

la novella apportata dalla legge n. 124 del 2017 travalica la sua finalità di semplificazione procedimentale (quale pure emerge dalla relazione di accompagnamento al d.d.l. S 2085 poi sfociato nella legge n. 124 del 2017) per divenire strumento di parziale liberalizzazione del settore a detrimento del primario bene costituzionale della integrità ex art. 9, comma 1 e comma 2, della Costituzione del patrimonio storico e artistico della Nazione.

11.3 Non sussistono, infine, margini per esperire un tentativo di interpretazione conforme a Costituzione della disciplina di legge.

In particolare, non si può mancare di osservare che il chiaro tenore letterale dell'art. 65, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 42 del 2004, operando un rinvio espresso solo alla lettera d-bis) dell'art. 10, comma 3, del medesimo decreto non consente una diversa lettura che ne estenda l'operatività alle altre ipotesi di cui al comma 3 dell'art. 10.



Né sembra che sia possibile superare le aporie sopra evidenziate ritenendo che il secondo periodo del comma 4-bis dell'art. 65 sia norma sulla sola competenza inserita dal legislatore per derogare al disposto del comma 6, secondo periodo, dell'art. 14 (ad avviso del quale «Per le cose di cui all'art. 10, comma 3, lettera d-bis), la dichiarazione è adottata dal competente organo centrale del Ministero») individuando nel «competente ufficio di esportazione» quello cui spetta l'avvio del procedimento di dichiarazione di interesse culturale. E, infatti, siffatta lettura, prospettata dalla sezione con ordinanza n. 2779 del 19 luglio 2024 pur nella sommarietà che caratterizza la cognizione della vicenda in sede cautelare, si scontra, da un lato, con la circostanza che l'intrapresa del procedimento ex art. 14 risulta strettamente agganciata («qualora reputi che le cose possano rientrare ...») alla sussistenza dell'ipotesi di eccezionale interesse ex art. 10, comma 3, lettera d-bis) e, dall'altro, con la circostanza che l'individuazione dell'«ufficio esportazione» come competente è, altresì, accompagnata dalla previsione di uno specifico termine procedimentale («sessanta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione») con finalità acceleratoria rispetto a quello generale (fissato in centoventi giorni stabilito ex art. 14, comma 5, del decreto legislativo n. 42 del 2004 con l'allegato 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 18 novembre 2010, n. 231). Quest'ultimo rilievo sembra, infatti, impedire la praticabilità di soluzioni ortopediche pienamente soddisfacenti perché condurrebbe ad un approdo parimenti irragionevole in cui la più delicata tra le fattispecie ex comma 3 dell'art. 10 del decreto legislativo n. 42 del 2004 (quella, appunto, di cui alla lettera d-bis) finirebbe con l'essere assoggettata ad una disciplina speciale che comprime significativamente, rispetto a quella generale, i tempi d'azione dell'amministrazione.

12. In conclusione, riservata ogni ulteriore statuizione di merito all'esito dell'incidente di costituzionalità, non definitivamente pronunciandosi sul primo motivo dell'appello:

va dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, indicata in motivazione, dell'art. 65, comma 4-bis, secondo periodo, del decreto legislativo n. 42 del 2004 per contrasto con gli articoli 3, comma 1, 9, comma 1 e comma 2, 97, comma 2, della Costituzione;

va sospeso, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 il presente giudizio previa trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione del suindicato incidente di costituzionalità.

12.1 La decisione sulle spese di lite è del pari riservata all'esito del giudizio di costituzionalità in sede di statuizione di merito.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) non definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, indicata in motivazione, dell'art. 65, comma 4-bis, secondo periodo, del decreto legislativo n. 42 del 2004 per contrasto con gli articoli 3, comma 1, 9, comma 1 e comma 2, 97, comma 2, della Costituzione;

sospende, per l'effetto, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio previa trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione del suindicato incidente di costituzionalità;

rinvia ogni ulteriore statuizione di merito all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente pronuncia;

ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

spese riservate al definitivo.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Hadrian Simonetti, Presidente;

Giordano Lamberti, consigliere;

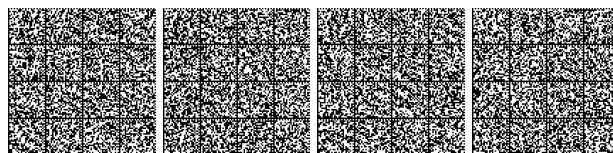
Davide Ponte, consigliere;

Giovanni Gallone, consigliere, estensore;

Roberta Ravasio, consigliere.

Il Presidente: SIMONETTI

L'Estensore: GALLONE



N. 13

Ordinanza del 9 gennaio 2025 del Tribunale di Trento nel procedimento civile promosso da S.T. contro Azienda provinciale per i servizi sanitari per la Provincia autonoma di Trento

- Impiego pubblico – Licenziamento – Tutela del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo – Indennità risarcitoria spettante al lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione illegittimamente licenziato, il quale era assoggettato, nel periodo immediatamente precedente all'intimazione del recesso, al regime dell'indennità premio di servizio ex artt. 2, 4, comma 1, e 11, comma 5, della legge n. 152 del 1968 – Commisurazione dell'indennità risarcitoria all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo dell'indennità premio di servizio, anziché all'ultima retribuzione comprendente tutti i compensi aventi carattere continuativo che si ricolleghino alle particolari modalità della prestazione in atto al momento del licenziamento, ad esclusione degli emolumenti eventuali e di cui non sia certa la percezione, nonché di quelli aventi normalmente carattere occasionale o eccezionale.**
- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), art. 63, comma 2, secondo (*recte*: terzo) periodo, come modificato dall'art. 21, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*) *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

TRIBUNALE ORDINARIO DI TRENTO

SEZIONE PER LE CONTROVERSIE DI LAVORO

Il giudice istruttore, in funzione di giudice unico, dott. Giorgio Flaim, ha pronunciato in data 9 gennaio 2025 la seguente ordinanza

RILEVATO IN FATTO

§1 Il giudizio *a quo* con ricorso depositato in data 14 dicembre 2021 T.S. - premesso:

di aver lavorato, con decorrenza dal ..., alle dipendenze dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari per la Provincia autonoma di Trento, in esecuzione di un contratto a tempo indeterminato e pieno, con inquadramento nella categoria di dirigente medico e con incarico di direttore della struttura complessa *ex art.* 15, comma 6, *15-ter*, comma 2 e *15-quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, costituita dall'«Unità operativa ostetricia e ginecologia» dell'Ospedale di ... (...) nei periodi ... prorogato al ..., ... e ...;

di essergli stato intimato dall'azienda datrice, mediante comunicazione via pec del ..., sanzione disciplinare costituita dal «licenziamento senza preavviso», in relazione agli addebiti contestati con comunicazione via pec del ... - proponeva domanda volta ad «accertare e dichiarare l'illegittimità e/o la nullità e/o comunque annullare il licenziamento del dott. S.T., anche perché intimato per motivi discriminatori o per un motivo illecito determinante; conseguentemente, condannare la convenuta, in persona del proprio legale rappresentante *pro tempore*, ai sensi dell'art. 18 della legge n. 300/1970 e/o degli articoli 51, comma 2 e 63, comma 2 del decreto legislativo n. 165/2001, e comunque in forza dell'accertata nullità e/o illegittimità e/o invalidità del licenziamento:

alla reintegrazione del ricorrente nel posto di lavoro precedentemente occupato, con mansioni di direttore dell'UO di ostetricia e ginecologia dell'Ospedale ... di ...;

al risarcimento del danno economico dal ricorrente patito per l'illegittimità del licenziamento, stabilendo un'indennità commisurata alla retribuzione globale di fatto percepita nel corso del rapporto e sino al licenziamento, e ciò a far data dal ... sino a quello della effettiva reintegrazione e, comunque non inferiore a cinque mensilità oltre gli eventuali aumenti contrattuali, gli interessi legali e la rivalutazione monetaria dal dovuto al saldo, sulla base di un tallone mensile pari a lordi euro 14.859,63;



al versamento presso la competente gestione INPS dei contributi previdenziali dalla data di recesso sino a quella della effettiva reintegrazione».

ii) Con sentenza non definitiva del 14 settembre 2023 il Tribunale di Trento, tra l'altro:

accertava l'illegittimità, per difetto della giusta causa addotta, del «licenziamento senza preavviso» intimato al ricorrente dall'azienda datrice in data ...;

disponeva l'applicazione della tutela rimediale prevista dall'art. 63, comma 2, secondo periodo del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'art. 21, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (annullamento del licenziamento, reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, 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, e comunque in misura non superiore alle ventiquattro mensilità, dedotto quanto il lavoratore abbia percepito per lo svolgimento di altre attività lavorative).

§2 La questione, ancora controversa, afferente alla liquidazione dell'indennità risarcitoria dei danni cagionati dal licenziamento illegittimo.

A seguito delle deduzioni svolte dalle parti successivamente alla sentenza non definitiva (in particolare nelle note autorizzate depositate dal lavoratore ricorrente in data 30 ottobre 2023, pagine 1 e 2, in data 21 febbraio 2024, pag. da 3 a 8, e in data 6 dicembre 2024 da pag. 4 a 10, e dall'azienda datrice in data 20 novembre 2023, pagine 3 e 4, in data 8 aprile 2024 pag. da 5 a 14 e in data 9 dicembre 2024 pag. da 1 a 3) rimane controversa la questione afferente alla liquidazione dell'indennità risarcitoria dei danni cagionati dal licenziamento illegittimo, in relazione al periodo dal giorno del licenziamento fino a quello dell'effettiva reintegrazione;

A) la posizione del lavoratore ricorrente.

Ad avviso del lavoratore ricorrente T.S. il parametro, da utilizzare ai fini della liquidazione dell'indennità risarcitoria dei danni cagionati dal licenziamento, è rappresentato dalla «ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto» come prescrive testualmente l'art. 63, comma 2, secondo periodo del decreto legislativo n. 165/2001 (1).

In particolare, a suo dire, la retribuzione utile ai fini del calcolo del trattamento di fine rapporto — da applicare quale parametro per la liquidazione dell'indennità risarcitoria del danno cagionato al ricorrente dal licenziamento illegittimo — sarebbe costituita — in ragione del disposto *ex art. 1, comma 2 (2) dell'allegato 4* («Regolamentazione del trattamento di fine rapporto, delle anticipazioni sul trattamento di fine rapporto e della previdenza complementare») al CCPL per il personale del comparto sanità - area dei dirigenti medici, veterinari, odontoiatri e sanitari dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari, compresi i dirigenti delle professioni sanitarie 25 settembre 2006 per il quadriennio giuridico 2002/2005 — bienni economici 2002-2003 e 2004-2005 — dalla «retribuzione corrisposta ai dirigenti medesimi, ad esclusione delle seguenti voci:

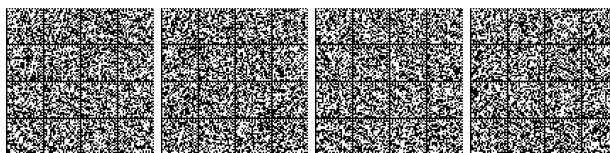
indennità di missione e di trasferimento;
rimborsi spese di missione e di trasferimento;
compensi in natura per la quota non assoggettata a contribuzione;
retribuzione sostitutiva di ferie e recuperi non goduti;
assegno per il nucleo familiare»;

lo conferma, a detta del ricorrente, il disposto *ex art. 9, L.P. 3 febbraio 1997, n. 2*, il quale prescrive: «Per il personale assunto a partire dal 1° gennaio 1996 il trattamento di fine rapporto è disciplinato dall'art. 2120 del codice civile e dalla contrattazione collettiva provinciale con riferimento a quanto previsto dall'art. 2, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare)».

(1) «Il giudice, con la sentenza con la quale annulla o dichiara nullo il licenziamento, condanna l'amministrazione alla reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro e 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, e comunque in misura non superiore alle ventiquattro mensilità, dedotto quanto il lavoratore abbia percepito per lo svolgimento di altre attività lavorative. Il datore di lavoro è condannato, altresì, per il medesimo periodo, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali.».

(2) 2. A decorrere dalle retribuzioni pagate dal 1° gennaio 2007, ai fini del calcolo dell'accantonamento annuo per il TFR dei dirigenti iscritti a Laborfonds è considerata la retribuzione corrisposta ai dirigenti medesimi, ad esclusione delle seguenti voci:

indennità di missione e di trasferimento;
rimborsi spese di missione e di trasferimento;
compensi in natura per la quota non assoggettata a contribuzione;
retribuzione sostitutiva di ferie e recuperi non goduti;
assegno per il nucleo familiare».



Di conseguenza, secondo il ricorrente, l'indennità risarcitoria a lui spettante ammonta (come da conteggi depositati all'udienza del 18 luglio 2024):

dal ... fino al ... ad euro 276.485,31 (somma determinata sulla base della media mensile, pari a euro 14.454,22, delle retribuzioni percepite dal ricorrente nei mesi lavorati nel 2021, immediatamente prima del licenziamento, escluse, ai sensi dell'art. 1 dell'allegato 4) al CCPL cit., soltanto le voci di indennità di missione e di trasferimento, rimborsi spese di missione e di trasferimento, compensi in natura per la quota non assoggettata a contribuzione, retribuzione sostitutiva di ferie e recuperi non goduti, assegno per il nucleo familiare;

di cui:

in riferimento al periodo dal ... al ..., euro $(14.454,22 \times 7 \text{ mesi}) = 113.706,60$ quale retribuzione persa;

in riferimento al periodo dal ... al ..., euro $(14.454,22 \times 6,5 \text{ mesi}) = 93.952,43$, dedotto quanto percepito dal ricorrente per lo svolgimento di altre attività lavorative, pari a euro 32.484,46; differenza retributiva persa pari a euro 61.467,97;

in riferimento al periodo dall'... al ..., euro $(14.454,22 \times 9 \text{ mesi e diciannove giorni}) = 127.799,59$; dedotto quanto percepito dal ricorrente per lo svolgimento di altre attività lavorative, pari a 56.046,04; differenza retributiva persa pari a euro 71.753,55;

totale retribuzione perse euro $(113.706,60 + 93.952,43 + 61.467,97) = 246.928,12$; totale retribuzioni perse maggiorate di rivalutazione e interessi euro $(133.555,00 + 67.879,57 + 75.050,74) = 276.485,31$.

B) la posizione della datrice di lavoro convenuta.

La datrice Azienda provinciale per i servizi sanitari, dal canto suo, nega che nella vicenda in esame possa trovare applicazione la norma *ex art. 1, comma 2 dell'allegato 4) al CCPL cit.*, invocata dal ricorrente, non avendo egli aderito a Laborfonds, circostanza che, alla luce del disposto di cui al comma precedente (3), rappresenta un presupposto a tal fine necessario.

Quindi il ricorrente, quale dipendente di amministrazione pubblica già alla data del 31 dicembre 1995 (essendo stato assunto in data ...), non aderente a Laborfonds, sarebbe assoggettato:

1) alla disciplina *ex art. 2, commi 6 e 7 della legge 8 agosto 1995, n. 335 (4) ed ex art. 4, comma 1 «Accordo quadro nazionale in materia di trattamento di fine rapporto e di previdenza complementare per i dipendenti pubblici» del 29 luglio 1999, il quale dispone:*

«1) il TFR si calcola applicando i criteri previsti dall'art. 2120 del codice civile sulle seguenti voci della retribuzione:

a) l'intero stipendio tabellare;

b) l'intera indennità integrativa speciale;

c) la retribuzione individuale di anzianità;

d) la tredicesima mensilità;

e) gli altri emolumenti considerati utili ai fini del calcolo dell'indennità di fine servizio comunque denominata ai sensi della preesistente normativa;

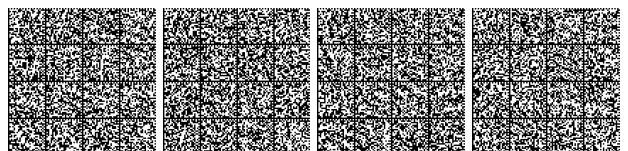
2) ulteriori voci retributive potranno essere considerate nella contrattazione di comparto, garantendo per la finanza pubblica, con riferimento ai settori interessati, i complessivi andamenti programmati sia della spesa corrente, sia delle condizioni di bilancio degli enti gestori delle relative forme previdenziali»;

(3) art. 1, comma 1, CCPL cit.: «1. A decorrere dal 1° gennaio 2001 nei confronti del personale con contratto a tempo indeterminato già in servizio al 31 dicembre 2000 che aderisce a Laborfonds cessa di essere applicato l'IPS e si applica il TFR secondo la disciplina prevista dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 1999».

(4) L'art. 2, commi 6 e 7 della legge 8 agosto 1995 dispone:

6. La contrattazione collettiva nazionale in conformità alle disposizioni del titolo III del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, definisce, nell'ambito dei singoli comparti, entro il 30 novembre 1995, le modalità di attuazione di quanto previsto dal comma 5 [«Per i lavoratori assunti dal 1° gennaio 1996 alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, i trattamenti di fine servizio, comunque denominati, sono regolati in base a quanto previsto dall'art. 2120 del codice civile in materia di trattamento di fine rapporto»], con riferimento ai conseguenti adeguamenti della struttura retributiva e contributiva del personale di cui al medesimo comma, anche ai fini di cui all'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, e successive modificazioni ed integrazioni, disciplinante le forme pensionistiche complementari. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro del tesoro e con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, entro trenta giorni si provvede a dettare norme di esecuzione di quanto definito ai sensi del primo periodo del presente comma.

7. La contrattazione collettiva nazionale, nell'ambito dei singoli comparti, definisce, altresì, ai sensi del comma 6, le modalità per l'applicazione, nei confronti dei lavoratori già occupati alla data del 31 dicembre 1995, della disciplina in materia di trattamento di fine rapporto. Trova applicazione quanto previsto dal secondo periodo del comma 6 in materia di disposizioni di esecuzione».



2) in relazione al punto 1), lettera *e*) della predetta clausola — alla disciplina *ex art.* 15 della legge 5 dicembre 1959, n. 1077 (5) ed *ex* articoli 2, 4, comma 1 e 11, commi 5 e 6 della legge 8 marzo 1968, n. 152 (6), secondo cui sono utili gli emolumenti fissi e continuativi o ricorrenti ogni anno, che costituiscono la parte fondamentale della retribuzione tassativamente individuati nell'art. 11 della legge n. 152/1968;

3) all'art. 93, CCPL cit., il quale prevede che la parte di trattamento fondamentale della retribuzione (costituente la base di computo dell'indennità di fine servizio) è composta dalle seguenti voci:

stipendio tabellare;

indennità sanitaria provinciale;

indennità integrativa speciale, confermata nella misura attualmente percepita, salvo quanto disposto dall'art. 95;

retribuzione individuale di anzianità, ove acquisita;

indennità di specificità medico-veterinaria;

retribuzione di posizione minima contrattuale — di parte fissa e variabile — prevista dagli articoli da 99 a 102 e dagli articoli 108 e 109 in relazione al rapporto di lavoro in atto, sino al 30 dicembre 2003. Dal 31 dicembre 2003, retribuzione di posizione minima contrattuale unificata ai sensi degli articoli 104 e 105;

invece il trattamento accessorio (estraneo alla base di computo dell'indennità di fine servizio) è composto dalle seguenti voci:

retribuzione di posizione — parte variabile aziendale — eccedente il minimo contrattuale di cui alla tabella costituente l'allegato 1) al CCPL 20 maggio 2002 sulla base della graduazione delle funzioni, ove spettante;

indennità di incarico di direzione di struttura complessa, ai sensi dell'art. 83 del C.C.P.L. 20 maggio 2002 e indennità aggiuntiva di cui all'art. 98;

retribuzione di risultato, ai sensi dell'art. 122, comma 6;

retribuzione legata alle particolari condizioni di lavoro, ove spettante;

specifico trattamento economico ove in godimento quale assegno personale (ai sensi dell'art. 81, commi 3 o 5, C.C.P.L. 20 maggio 2002).

Ad avviso dell'azienda convenuta non può trovare applicazione nella vicenda nemmeno l'art. 9, comma 1, L.P. 2/1997, pure invocato dal ricorrente, in quanto, come ha precisato l'art. 44, comma 2, L.P. 23 luglio 2010, n. 16 (7), la dirigenza medica è sottratta alla disciplina normativa provinciale in materia di personale, restando assoggettata alle disposizioni di legge nazionale.

(5) L'art. 15 della legge 5 dicembre 1959, n. 1077, dispone:

«La retribuzione annua contributiva definita dagli articoli 12, 13 e 14 della legge 11 aprile 1955, n. 379, è la risultante degli emolumenti fissi e continuativi o ricorrenti ogni anno che costituiscono la parte fondamentale della retribuzione corrisposta, ai sensi delle vigenti disposizioni legislative o regolamentari ovvero dei contratti collettivi di lavoro come remunerazione per la normale attività lavorativa richiesta per imposto ricoperto.

Gli assegni in natura, le indennità sostitutive di detti assegni, nonché gli aggi, costitutivi della parte fondamentale della retribuzione e previsti dalle disposizioni o dai contratti di cui al comma precedente, sono da considerarsi ai fini della determinazione della retribuzione annua contributiva».

(6) L'art. 4 della legge 8 marzo 1968, n. 152, dispone:

«Per i casi di cessazione dal servizio che si verificano a partire dall'entrata in vigore della presente legge, l'indennità premio di servizio, prevista dagli articoli 2 e 3, sarà pari a un quindicesimo della retribuzione contributiva degli ultimi dodici mesi, considerata in ragione dell'80 per cento ai sensi del successivo art. 11, per ogni anno di iscrizione all'Istituto. Le frazioni superiori a sei mesi si computano per anno intero; quelle pari o inferiori sono trascurate ...»;

il successivo art. 11 prevede:

«Il contributo dovuto per ogni iscritto ai fini del trattamento di previdenza è stabilito, a decorrere dal 1° marzo 1966, nella misura del 5,00 per cento della retribuzione contributiva annua considerata in ragione dell'80 per cento; a decorrere dal 1° gennaio 1968 nella misura del 5,50 per cento; a decorrere dal 1° gennaio 1970 nella misura del 5,85 per cento.

A decorrere dal 1° gennaio 1972 l'aliquota contributiva è stabilita nella misura definitiva del 6,10 per cento. Il contributo è così ripartito tra enti e iscritti:

dal 1° marzo 1966 a carico dell'ente 2,60 per cento; a carico dell'iscritto 2,40 per cento; in totale 5 per cento;

dal 1° gennaio 1968 a carico dell'ente 3,00 per cento; a carico dell'iscritto 2,50 per cento; in totale 5,50 per cento;

dal 1° gennaio 1970 in poi a carico dell'ente 3,35 per cento; a carico dell'iscritto 2,50 per cento; in totale 5,85 per cento; dal 1° gennaio 1972 in poi a carico dell'ente 3,60 per cento; a carico dell'iscritto 2,50 per cento; in totale 6,10 per cento.

Per il personale non di ruolo iscrivibile all'istituto ai sensi del precedente art. 1 l'obbligo del pagamento del contributo decorre dal primo giorno del mese successivo al verificarsi delle condizioni previste nell'articolo stesso.

La retribuzione contributiva è costituita dallo stipendio o salario comprensivo degli aumenti periodici, della tredicesima mensilità e del valore degli assegni in natura, spettanti per legge o regolamento e formanti parte integrante ed essenziale dello stipendio stesso. Il valore degli assegni in natura da computarsi per dodici mensilità, quando non risulti stabilito da esplicite norme, è determinato dal prefetto, sentiti gli enti interessati.

Sono esclusi dalla contribuzione ai fini previdenziali compensi fissi dovuti ai sanitari ospedalieri, i quali pertanto non sono computabili agli effetti dell'indennità-premio di servizio e dell'assegno vitalizio».

(7) «L'ordinamento del personale dipendente dall'azienda appartenente ai ruoli amministrativo, tecnico, professionale e sanitario, esclusi i dirigenti del ruolo sanitario, è disciplinato dalla normativa concernente l'ordinamento del personale della provincia. Al personale dirigente del ruolo sanitario si applica la corrispondente normativa statale, fatte salve le disposizioni provinciali applicabili in materia».



Di conseguenza, secondo l'azienda convenuta, l'indennità risarcitoria spettante al ricorrente ammonta (come da conteggi allegati alle note depositate in data 8 aprile 2024):

dal ... fino al ... ad euro 118.366,00 (somma determinata sulla base dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto, pari a euro 9.477,88, comprensiva delle voci *ex art. 93, n. 1, CCPL cit.*, che compongono la parte della retribuzione riguardante il trattamento fondamentale e, quindi, con esclusione di quelle *ex art. 93, n. 2, CCPL cit.*, che compongono la parte della retribuzione riguardante il trattamento accessorio; in relazione al periodo dal ... al ... retribuzioni perse per complessivi euro 227.469,12;

dedotto quanto percepito dal ricorrente per lo svolgimento di altre attività lavorative, pari a euro 88.722,69; risarcimento al netto del percepito euro 129.268,55; con la maggiorazione per rivalutazione pari a euro 17.451,25; interessi pari a euro 7.002,27; ritenuta IRPEF tassazione separata di euro 35.356,08);

oppure

per il periodo di ventiquattro mesi ad euro 120.629,62 (somma determinata sulla base dell'ultima retribuzione mensile di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto, pari a euro 9.477,88, comprensiva delle voci *ex art. 93, n. 1, CCPL cit.*, che compongono la parte della retribuzione riguardante il trattamento fondamentale e, quindi, con esclusione di quelle *ex art. 93, n. 2, CCPL cit.* che compongono la parte della retribuzione riguardante il trattamento accessorio; in relazione a un periodo di ventiquattro mesi, retribuzioni perse per complessivi euro 227.469,12; dedotto quanto percepito dal ricorrente per lo svolgimento di altre attività lavorative, pari a euro 95.728,45; risarcimento al netto del percepito euro 131.740,67; maggiorazione per rivalutazione euro 17.784,99; interessi legali euro 7.136,18; ritenuta IRPEF tassazione separata di euro 36.032,22); quest'ultimo conteggio è stato aggiornato in ordine a rivalutazione (euro 18.707,18), interessi (euro 12.229,47) e ritenuta IRPEF tassazione separata (euro 37.415,78) alla data del 30 settembre 2024, con incremento fino all'importo di euro 125.261,54, il quale, come da atto depositato dal ricorrente in data 30 ottobre 2024, è stato offerto, ai sensi dell'art. 1220 del codice civile, dall'azienda convenuta al ricorrente.

C) *l'esame delle deduzioni svolte dalle parti.*

a) *Emerge per tabulas (curriculum vitae* predisposto dallo stesso ricorrente) che il ricorrente è persona già occupata alla data del 31 dicembre 1995.

b) L'art. 2, comma 7 della legge 8 agosto 1995, n. 335, prevede:

«La contrattazione collettiva nazionale, nell'ambito dei singoli comparti, definisce, altresì, ai sensi del comma 6, le modalità per l'applicazione, nei confronti dei lavoratori già occupati alla data del 31 dicembre 1995, della disciplina in materia di trattamento di fine rapporto. Trova applicazione quanto previsto dal secondo periodo del comma 6 in materia di disposizioni di esecuzione»;

il precedente comma 6 dispone:

«La contrattazione collettiva nazionale in conformità alle disposizioni del titolo III del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, definisce, nell'ambito dei singoli comparti, entro il 30 novembre 1995, le modalità di attuazione di quanto previsto dal comma 5 (8), con riferimento ai conseguenti adeguamenti della struttura retributiva e contributiva del personale di cui al medesimo comma, anche ai fini di cui all'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, e successive modificazioni ed integrazioni, disciplinante le forme pensionistiche complementari. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro del tesoro e con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, entro trenta giorni si provvede a dettare norme di esecuzione di quanto definito ai sensi del primo periodo del presente comma».

La contrattazione collettiva nazionale di cui al primo periodo si identifica nello «Accordo quadro nazionale in materia di trattamento di fine rapporto e di previdenza complementare per i dipendenti pubblici», stipulato in data 29 luglio 1999, il quale:

all'art. 2, comma 3, dispone:

«I dipendenti già in servizio alla data del 31 dicembre 1995 e quelli di cui al comma 2 possono esercitare l'opzione prevista dall'art. 59, comma 56 della legge n. 449/1997 richiedendo la trasformazione dell'indennità di fine servizio comunque denominata in TFR, con gli effetti di cui all'art. 3. Il termine per l'opzione è fissato in coincidenza con la scadenza del quadriennio contrattuale 1998-2001, salvo ulteriore proroga del termine stesso, che le parti potranno concordare. Per i dipendenti che non eserciteranno l'opzione resterà fermo, con le regole attuali, il vigente trattamento di fine servizio»;

(8) «5. Per i lavoratori assunti dal 1° gennaio 1996 alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, i trattamenti di fine servizio, comunque denominati, sono regolati in base a quanto previsto dall'art. 2120 del codice civile in materia di trattamento di fine rapporto».



all'art. 4, comma 1, prevede:

«1) il TFR si calcola applicando i criteri previsti dall'art. 2120 del codice civile sulle seguenti voci della retribuzione:

- a) l'intero stipendio tabellare;
- b) l'intera indennità integrativa speciale;
- c) la retribuzione individuale di anzianità;
- d) la tredicesima mensilità;

e) gli altri emolumenti considerati utili ai fini del calcolo dell'indennità di fine servizio comunque denominata ai sensi della preesistente normativa;

2) ulteriori voci retributive potranno essere considerate nella contrattazione di comparto»;

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al secondo periodo si identifica nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 1999 (che contiene disposizioni riguardanti i dipendenti già in servizio alla data del 31 dicembre 1995 e quelli di cui all'art. 2, comma 2, accordo 29 luglio 1999 che hanno richiesto la trasformazione dell'indennità di fine servizio comunque denominata in *TFR*).

Occorre anche considerare — costituendo l'azienda datrice convenuta un ente strumentale della Provincia autonoma di Trento (art. 27, L.P. 23 luglio 2010, n. 16) e, quindi, alla luce della competenza legislativa esclusiva attribuita alla Provincia autonoma di Trento dall'art. 8, statuto autonomia in materia di ordinamento del personale degli uffici provinciali — la contrattazione collettiva provinciale (articoli 1-*bis* e 54, L.P. 3 aprile 1997, n. 7).

In proposito l'art. 1 dell'allegato 4) («Regolamentazione del trattamento di fine rapporto, delle anticipazioni sul trattamento di fine rapporto e della previdenza complementare») al CCPL per il personale del comparto sanità - area dei dirigenti medici, veterinari, odontoiatri e sanitari dell'azienda provinciale per i servizi sanitari, compresi i dirigenti delle professioni sanitarie 25 settembre 2006 per il quadriennio giuridico 2002/2005 - bienni economici 2002-2003 e 2004-2005 prevede:

«1. A decorrere dal 1° gennaio 2001 nei confronti del personale con contratto a tempo indeterminato già in servizio al 31.12.2000 che aderisce a Laborfonds cessa di essere applicato l'IPS e si applica il TFR secondo la disciplina prevista dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 1999.

2. A decorrere dalle retribuzioni pagate dal 1° gennaio 2007, ai fini del calcolo dell'accantonamento annuo per il TFR dei dirigenti iscritti a Laborfonds è considerata la retribuzione corrisposta ai dirigenti medesimi, ad esclusione delle seguenti voci:

- indennità di missione e di trasferimento;
- rimborsi spese di missione e di trasferimento;
- compensi in natura per la quota non assoggettata a contribuzione;
- retribuzione sostitutiva di ferie e recuperi non goduti;
- assegno per il nucleo familiare».

c) Il ricorrente non ha allegato (e tanto meno documentato) di aver aderito a Laborfonds, e così di aver determinato la trasformazione dell'indennità di fine servizio, denominata indennità premio di servizio (IPS), in trattamento di fine rapporto, come prevede il comma 1 dell'art. 1 dell'allegato 4) al CCPL cit.

Inoltre l'azienda convenuta ha evidenziato come la mancata adesione del ricorrente a Laborfonds emerga:

dalla richiesta di liquidazione delle competenze di fine servizio indirizzata dal ricorrente all'amministrazione e all'INPS, mentre, se avesse aderito a Laborfonds, la sua istanza sarebbe stata indirizzata al medesimo in quanto soggetto competente alla liquidazione del TFR (allegato 4 CCPL cit.);

dal fatto che l'azienda convenuta non versa alcunché a Laborfonds per il ricorrente.

Da ultimo nelle note finali autorizzate, che ha depositato in data 6 dicembre 2024, parte ricorrente non ha contestato specificamente la circostanza, allegata dall'azienda datrice nelle note depositate in data 8 aprile 2024, secondo cui il lavoratore non è iscritto a Laborfonds.

Quindi non può essere condiviso l'assunto di parte ricorrente secondo cui — ai fini della liquidazione dell'indennità risarcitoria *ex* art. 63 comma 2, secondo periodo del decreto legislativo n. 165/2001, a lui spettante e in particolare per quanto concerne la determinazione del parametro dell'«ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto» — troverebbe applicazione il disposto *ex* art. 1, comma 2 dell'allegato 4) al CCPL cit. (il quale prescrive: «A decorrere dalle retribuzioni pagate dal 1° gennaio 2007, ai fini del calcolo dell'accantonamento annuo per il TFR dei dirigenti iscritti a Laborfonds è considerata la retribuzione corrisposta ai dirigenti medesimi, ad esclusione



delle seguenti voci: indennità di missione e di trasferimento; rimborsi spese di missione e di trasferimento; compensi in natura per la quota non assoggettata a contribuzione; retribuzione sostitutiva di ferie e recuperi non goduti; assegno per il nucleo familiare»).

Infatti questa stessa norma collettiva precisa nitidamente, al comma 1 («A decorrere dal 1° gennaio 2001 nei confronti del personale con contratto a tempo indeterminato già in servizio al 31 dicembre 2000 che aderisce a Laborfonds cessa di essere applicato l'IPS e si applica il TFR secondo la disciplina prevista dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 1999»), che soltanto per coloro che hanno aderito a Laborfonds viene a cessare l'indennità premio di servizio (IPS) nonché inizia a trovare applicazione il trattamento di fine servizio e, quindi, anche la nozione di retribuzione di cui al comma 2 rilevante ai fini del calcolo dell'accantonamento annuo per il trattamento di fine rapporto dei dirigenti iscritti a Laborfonds.

d) Dal canto suo l'azienda convenuta sostiene che, in ragione della mancata adesione del ricorrente a Laborfonds, trova applicazione — sempre ai fini della liquidazione dell'indennità risarcitoria *ex art. 63, comma 2, secondo periodo del decreto legislativo n. 165/2001*, a lui spettante e in particolare per quanto concerne la determinazione del parametro della «ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto» — l'art. 4, comma 1 *ex* «Accordo quadro nazionale in materia di trattamento di fine rapporto e di previdenza complementare per i dipendenti pubblici» del 29 luglio 1999, secondo cui:

«1. Il TFR si calcola applicando i criteri previsti dall'art. 2120 del codice civile sulle seguenti voci della retribuzione:

- a) l'intero stipendio tabellare;
- b) l'intera indennità integrativa speciale;
- c) la retribuzione individuale di anzianità;
- d) la tredicesima mensilità;

e) gli altri emolumenti considerati utili ai fini del calcolo dell'indennità di fine servizio comunque denominata ai sensi della preesistente normativa».

Inoltre, in riferimento alla previsione di cui a quest'ultima lettera, l'azienda convenuta «precisa che ai sensi dell'art. 15 della legge n. 1077/1959 e degli articoli 4 e 11 della legge n. 152/1968 (e come chiarito dalla Suprema corte di cassazione) sono utili gli emolumenti fissi e continuativi o ricorrenti ogni anno che costituiscono la parte fondamentale della retribuzione tassativamente individuati nel citato art. 11».

A quest'ultimo proposito richiama l'art. 93, CCPL cit. che distingue tra parte fondamentale (a detta della convenuta utile ai fini della determinazione dell'indennità premio di servizio) e parte accessoria (a detta della convenuta non utile a quegli stessi fini), di talché:

ricomprende nel parametro dell'«ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto» stipendio tabellare, indennità sanitaria provinciale, indennità integrativa speciale, confermata nella misura attualmente percepita, salvo quanto disposto dall'art. 95, retribuzione individuale di anzianità, ove acquisita, indennità di specificità medico-veterinaria, retribuzione di posizione minima contrattuale — di parte fissa e variabile — prevista dagli articoli da 99 a 102 e dagli articoli 108 e 109 in relazione al rapporto di lavoro in atto, sino al 30 dicembre 2003. Dal 31 dicembre 2003, retribuzione di posizione minima contrattuale unificata ai sensi degli articoli 104 e 105;

mentre esclude dal parametro medesimo la retribuzione di posizione variabile aziendale, la retribuzione di posizione per differenza sui minimi, la retribuzione di risultato e l'indennità di direzione di dipartimento.

Neppure questi assunti possono essere condivisi quanto meno nella parte in cui anche la società convenuta invoca l'applicazione di una norma collettiva (l'art. 4, comma 1, *ex* «Accordo quadro nazionale in materia di trattamento di fine rapporto e di previdenza complementare per i dipendenti pubblici» del 29 luglio 1999), la quale concerne il trattamento di fine rapporto che i dipendenti pubblici già in servizio alla data del 31 dicembre 1995 (quale il ricorrente) maturano soltanto qualora abbiano richiesto, ai sensi del precedente art. 2, comma 3, la «trasformazione dell'indennità di fine servizio comunque denominata in TFR», scelta questa che, come allegato in primo luogo proprio dalla stessa convenuta, invece il ricorrente non ha compiuto, omettendo di aderire a Laborfonds.

e) In tutta evidenza si pone nella vicenda in esame una delicata questione di diritto, che, almeno per quanto consta allo scrivente, non risulta essere stata esaminata *funditus* da dottrina e giurisprudenza:

se l'indennità risarcitoria *ex art. 63, comma 2, secondo periodo del decreto legislativo n. 165/2001*, spettante al dipendente pubblico, illegittimamente licenziato, che non aveva optato per la trasformazione dell'indennità di fine servizio (comunque denominata) nel trattamento di fine rapporto, debba essere commisurata all'«ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto», come prescrive letteralmente la norma, o, piuttosto, occorra considerarsi che il lavoratore licenziato stava maturando l'indennità di fine servizio comunque denominata.



Le tesi sostenute dalle parti, pur pervenendo a conclusioni contrastanti, propendono entrambe per la prima delle due soluzioni, cui giungono, però, mediante — oltre, come si è già evidenziato, all'applicazione di norme, seppur diverse, ma ambedue inconferenti rispetto alla situazione del ricorrente in quanto riservate ai dipendenti pubblici che (diversamente dal ricorrente) hanno chiesto la trasformazione dell'indennità di fine servizio nel trattamento di fine servizio — l'attribuzione di rilievo a emolumenti che mai il ricorrente percepirà alla cessazione del rapporto di lavoro:

né il trattamento di fine rapporto *ex art. 1, comma 2, allegato 4)* al CCPL cit. indicato dal ricorrente, né il trattamento di fine rapporto *ex art. 4, comma 1, accordo 29 luglio 1999 cit.* indicato dall'azienda convenuta;

ciò per la semplice ragione che al ricorrente spetterà l'indennità premio di servizio *ex articoli 2, 4, comma 1 e 11, commi 5 e 6 della legge n. 152/1968*, non avendone mai richiesto la trasformazione nel trattamento di fine rapporto.

Di contro il legislatore, al fine del computo dell'indennità risarcitoria dei danni cagionati dal licenziamento illegittimo, ha sempre considerato lo stato di fatto e diritto in cui si trovava il rapporto di lavoro tra le parti nel periodo immediatamente precedente l'intimazione del licenziamento.

Ciò è avvenuto sia quando, a tal fine, ha previsto il parametro della «retribuzione globale di fatto» (*art. 18 St. Lav. nel testo vigente commi 2, 3, 4, 5 e 6*), sia quando, allo stesso fine, ha introdotto il parametro della «retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto» (*articoli 2, 3, 4 e 6 del decreto legislativo 5 marzo 2015, n. 23*), come determinata dall'*art. 2120, comma 2 del codice civile*, secondo cui «salvo diversa previsione dei contratti collettivi la retribuzione annua, ai fini del comma precedente [ossia ai fini del calcolo del TFR] comprende tutte le somme, compreso l'equivalente delle prestazioni in natura, corrisposte in dipendenza del rapporto di lavoro, a titolo non occasionale e con esclusione di quanto è corrisposto a titolo di rimborso spese»).

Sebbene sia stato anche sostenuto che in realtà non vi è una rilevante differenza fra retribuzione come base di calcolo per il TFR e retribuzione globale di fatto perché la seconda viene spesso presa dalla giurisprudenza come base di calcolo della prima — appare condivisibile l'opinione dottrinale secondo cui la portata innovativa del parametro consiste nel collegare la tutela risarcitoria in favore del lavoratore (e il corrispettivo costo per il datore) alle scelte compiute dalla contrattazione collettiva in ordine all'individuazione degli elementi retributivi da inserire nel calcolo del trattamento di fine rapporto.

Alla luce di queste considerazioni appare necessario interpretare l'*art. 63, comma 2, secondo periodo del decreto legislativo n. 165/2001* — per ragioni di ordine sistematico, non essendo l'interpretazione letterale sufficiente ad individuare, in modo chiaro ed univoco, il significato e la connessa portata precettiva della norma (Cassazione 4 ottobre 2018, n. 24165; Cassazione 6 aprile 2001, n. 5128) — nel senso che l'indennità risarcitoria — spettante, in virtù del disposto *ex art. 63, comma 2, secondo periodo del decreto legislativo n. 165/2001*, al lavoratore alle dipendenze di una pubblica amministrazione illegittimamente licenziato — deve essere commisurata:

all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto concretamente a lui spettante, qualora egli fosse assoggettato, nel periodo immediatamente precedente l'intimazione del recesso, al regime giuridico proprio del trattamento di fine rapporto *ex art. 2120 del codice civile*;

all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo dell'indennità di fine servizio concretamente a lui spettante, qualora egli fosse assoggettato, nel periodo immediatamente precedente l'intimazione del recesso, al regime giuridico proprio dell'indennità di fine servizio afferente al suo rapporto di lavoro.

Infatti appare ben più probabile l'ipotesi che il legislatore del 2017 (che, mediante l'*art. 21, comma 1, lettera a)* del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, ha modificato l'*art. 63, comma 2 del decreto legislativo n. 165/2001*) sia stato condizionato dalla scelta già compiuta, ripetutamente (*articoli 2, 3, 4 e 6*), nell'ambito del decreto legislativo n. 23/2015, rispetto all'eventualità che abbia considerato la compresenza, nell'ambito dei pubblici dipendenti, di aventi diritto in futuro all'indennità di fine servizio e di aventi diritto, sempre in futuro, al trattamento di fine rapporto, e abbia consapevolmente scelto di attribuire agli aventi diritto in futuro all'indennità di fine servizio una tutela risarcitoria commisurata a un emolumento che costoro non avrebbero mai ricevuto, quale il trattamento di fine rapporto, contraddicendo così le scelte pregresse volte a considerare da sempre lo stato di fatto e di diritto in cui il rapporto di lavoro si trovava concretamente in epoca prossima al licenziamento.

Da ultimo, occorre evidenziare l'irrelevanza del disposto *ex art. 9, L.P. 3 febbraio 1997, n. 2*, richiamato dal ricorrente, il quale prescrive: «Per il personale assunto a partire dal 1° gennaio 1996 il trattamento di fine rapporto è disciplinato dall'*art. 2120 del codice civile* e dalla contrattazione collettiva provinciale con riferimento a quanto previsto dall'*art. 2, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335* (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare)».

Infatti si tratta di norma inapplicabile alla vicenda in esame, alla luce dell'*art. 44, comma 2, L.P. n. 16/2010*, secondo cui, se «L'ordinamento del personale dipendente dall'azienda appartenente ai ruoli amministrativo, tecnico,



professionale e sanitario, esclusi i dirigenti del ruolo sanitario, è disciplinato dalla normativa concernente l'ordinamento del personale della provincia», tuttavia: «Al personale dirigente del ruolo sanitario si applica la corrispondente normativa statale, fatte salve le disposizioni provinciali applicabili in materia».

f) La legge 8 marzo 1968, n. 152 («Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli enti locali») dispone:

all'art. 2:

«A partire dalla data da cui ha effetto la presente legge, l'iscritto all'istituto ai fini del trattamento di previdenza, che cessi dal servizio con almeno due anni completi di iscrizione, consegue il diritto alla indennità premio di servizio ...»;

all'art. 4, comma 1:

«Per i casi di cessazione dal servizio che si verifichino a partire dall'entrata in vigore della presente legge, l'indennità premio di servizio, prevista dagli articoli 2 e 3, sarà pari a un quindicesimo della retribuzione contributiva degli ultimi dodici mesi, considerata in ragione dell'80 per cento ai sensi del successivo art. 11, per ogni anno di iscrizione all'istituto ...»;

all'art. 11, commi 5 e 6:

«La retribuzione contributiva è costituita dallo stipendio o salario comprensivo degli aumenti periodici, della tredicesima mensilità e del valore degli assegni in natura, spettanti per legge o regolamento e formanti parte integrante ed essenziale dello stipendio stesso. Il valore degli assegni in natura da computarsi per dodici mensilità, quando non risulti stabilito da esplicite norme, è determinato dal prefetto, sentiti gli enti interessati.

Sono esclusi dalla contribuzione ai fini previdenziali compensi fissi dovuti ai sanitari ospedalieri, i quali pertanto non sono computabili agli effetti dell'indennità-premio di servizio e dell'assegno vitalizio».

In proposito le sezioni unite (Cassazione S.U. 29 aprile 1997, n. 3673), componendo i numerosi contrasti insorti in materia, hanno statuito:

«La retribuzione contributiva, a cui per i dipendenti degli enti locali si commisura, a norma dell'art. 4 della legge 8 marzo 1968, n. 152, l'indennità premio di servizio, è costituita solo dagli emolumenti testualmente menzionati dall'art. 11, quinto comma, legge cit., la cui elencazione ha carattere tassativo e la cui dizione “stipendio o salario” richiede un'interpretazione restrittiva, alla luce della specifica menzione, come componenti di tale voce, degli aumenti periodici, della tredicesima mensilità e del valore degli assegni in natura»;

infatti, «se con la menzione di stipendio e salario si fosse inteso designare il complessivo trattamento retributivo del lavoratore, ingiustificata ed incoerente risulterebbe la specifica menzione degli aumenti periodici, della tredicesima mensilità e del valore degli assegni in natura come elementi dello stipendio o del salario da ricondurre nell'ambito della retribuzione contributiva, limitatamente, peraltro, all'ipotesi di una previsione di “legge” in ordine all'obbligatorietà della loro erogazione. La circostanza che il legislatore del 1968 abbia avvertito l'esigenza di includere nello stipendio o nel salario, da valere quale “retribuzione contributiva” utile al computo dell'indennità premio di servizio, soltanto gli aumenti periodici, la tredicesima mensilità e gli assegni in natura, e non anche altri emolumenti seppure aventi carattere indubbiamente retributivo, significa esclusione dallo stipendio o salario, ai fini anzidetti (*idest* dalla retribuzione contributiva), di ogni altra voce del trattamento retributivo globale del lavoratore non espressamente menzionata».

L'orientamento è stato seguito dalle sezioni semplici in pronunce successive (*ex multis* Cassazione 7 agosto 2024, n. 22368, che ha escluso dalla retribuzione contributiva *ex art.* 11, comma 5 della legge n. 152/1968 ossia, in forza del precedente art. 4, comma 1, dalla retribuzione utile ai fini del computo dell'indennità premio di servizio, gli importi ricevuti da un avvocato dipendente di un comune a titolo di riparto degli onorari relativi alle cause in cui l'ente, patrocinato da quel legale, era risultato vittorioso; Cassazione 31 luglio 2024, n. 21480, in ordine all'indennità dirigenziale di un dipendente comunale; Cassazione 4 aprile 2024, n. 8894, in ordine alla retribuzione di posizione spettante a un dipendente comunale; Cassazione 20 dicembre 2022, n. 37304, in ordine alle partecipazioni agli introiti della Casa da gioco spettanti a un dipendente comunale; Cassazione 20 dicembre 2022, n. 37304, in ordine alla indennità di rischio radiologico spettante a un dirigente medico; Cassazione 14 agosto 2004, n. 15906, in ordine all'indennità di posizione variabile spettante a un dirigente medico; Cassazione 20 giugno 2003, n. 9901, in ordine all'indennità per l'incentivazione della produttività spettante a un dirigente medico; Cassazione 17 gennaio 2003, n. 681, in ordine all'indennità per lo svolgimento delle funzioni dirigenziali).

Di contro sono inconferenti le pronunce menzionate dal ricorrente nelle note finali depositate in data 6 dicembre 2024, pag. 9-10:

Cassazione 4 aprile 2024, n. 9009, concerne una diversa indennità di fine servizio, ossia l'indennità di buonuscita *ex decreto* del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 1032, spettante ai dipendenti civili e militari dello Stato; Cassazione 13 maggio 2019, n. 12653, riguarda un trattamento pensionistico aziendale integrativo equiparato al trattamento pensionistico dei dipendenti degli enti locali.



In ordine alla vicenda in esame, l'azienda convenuta — nel delineare la portata precettiva nel caso concreto dell'orientamento delle sezioni unite in tema di determinazione della base di calcolo dell'indennità premio di servizio *ex* articoli 2, 4, comma 1 e 11, commi 5 e 6 della legge n. 152/1968 — sostiene (pag. 8-9 della memoria depositata in data 8 aprile 2024) che «ai sensi dell'art. 15 della legge n. 1077/1959 (9) e degli articoli 4 e 11 della legge n. 152/1968 (e come chiarito dalla Suprema corte di cassazione) sono utili gli emolumenti fissi e continuativi o ricorrenti ogni anno che costituiscono la parte fondamentale della retribuzione tassativamente individuati nel citato art. 11»;

inoltre, ai fini dell'individuazione della «parte fondamentale della retribuzione» — che rappresenta la base di calcolo dell'indennità premio di servizio *ex* articoli 2, 4, comma 1 e 11, commi 5 e 6 della legge n. 152/1968 — e, correlativamente, della parte non fondamentale della retribuzione — che è estranea alla medesima base di calcolo — richiama l'art. 93 CCPL per il personale del comparto sanità - area dei dirigenti medici, veterinari, odontoiatri e sanitari dell'azienda provinciale per i servizi sanitari, compresi i dirigenti delle professioni sanitarie 25 settembre 2006 per il quadriennio giuridico 2002/2005 - bienni economici 2002-2003 e 2004-2005 CCPL, il quale disciplina la «struttura della retribuzione dei dirigenti» in questi termini:

«1. La struttura della retribuzione dei dirigenti dei quattro ruoli si compone delle seguenti voci:

A) Trattamento fondamentale:

- 1) stipendio tabellare;
- 2) indennità sanitaria provinciale;
- 3) indennità integrativa speciale, confermata nella misura attualmente percepita, salvo quanto disposto dall'art. 99;
- 4) retribuzione individuale di anzianità, ove acquisita;
- 5) retribuzione di posizione minima contrattuale — di parte fissa e variabile — prevista dagli articoli da 104 a 107 in relazione al rapporto di lavoro in atto, sino al 30 dicembre 2003. Dal 31 dicembre 2003, retribuzione di posizione minima contrattuale unificata ai sensi degli articoli 111 e 112;
- 6) assegni personali, ove spettanti, ai sensi delle vigenti norme contrattuali.

B) Trattamento accessorio:

- 1) retribuzione di posizione — parte variabile aziendale — sulla base della graduazione delle funzioni, ove spettante;
- 2) indennità di incarico di direzione di struttura complessa, ai sensi dell'art. 83 del C.C.P.L. 2 luglio 2002;
- 3) retribuzione di risultato, ai sensi dell'art. 126 del presente contratto;
- 4) retribuzione legata alle particolari condizioni di lavoro, ove spettante;
- 5) specifico trattamento economico ove in godimento quale assegno personale (art. 82 del C.C.P.L. 2 luglio 2002)».

In definitiva, alla luce del diritto vivente, rientrano nella base di calcolo dell'indennità premio di servizio *ex* articoli 2, 4 e 11, commi 5 e 6 della legge n. 152/1968, spettante al ricorrente T.S., le voci del «trattamento fondamentale» della retribuzione *ex* art. 93, comma 1, CCPL cit., mentre vi sono estranee le voci del «trattamento accessorio» della retribuzione *ex* art. 93, comma 2, CCPL.

Ne è una conferma quanto comunicato dalla sede INPS di Trento all'azienda convenuta nella nota del ... depositata dalla convenuta in data 31 ottobre 2024.

g) Alla luce delle considerazioni che precedono il parametro per la liquidazione dell'indennità risarcitoria dei danni provocati dal licenziamento illegittimo, per cui è prevista la tutela rimediale *ex* art. 63, comma 2, secondo periodo del decreto legislativo n. 165/2001, varia a seconda di quale sia l'emolumento di fine servizio spettante al lavoratore, in particolare, nel caso dei dipendenti dell'azienda convenuta, se il trattamento di fine rapporto *ex* art. 2120 del codice civile o l'indennità premio di servizio *ex* articoli 2, 4, comma 1 e 11, commi 5 e 6 della legge n. 152/1968.

Ne consegue una rilevante differenza in ordine all'ammontare dell'indennità risarcitoria dei danni provocati dal licenziamento illegittimo.

(9) L'art. 15 della legge 5 dicembre 1959, n. 1077, dispone:

«La retribuzione annua contributiva definita dagli articoli 12, 13 e 14 della legge 11 aprile 1955, n. 379, è la risultante degli emolumenti fissi e continuativi o ricorrenti ogni anno che costituiscono la parte fondamentale della retribuzione corrisposta, ai sensi delle vigenti disposizioni legislative o regolamentari ovvero dei contratti collettivi di lavoro come remunerazione per la normale attività lavorativa richiesta per imposto ricoperto.

Gli assegni in natura, le indennità sostitutive di detti assegni, nonché gli aggi, costitutivi della parte fondamentale della retribuzione e previsti dalle disposizioni o dai contratti di cui al comma precedente, sono da considerarsi ai fini della determinazione della retribuzione annua contributiva».



Infatti la retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto *ex art.* 2120 del codice civile, ricomprende una pluralità di emolumenti che, sebbene percepiti in modo fisso e continuativo dal lavoratore (nel caso del ricorrente: retribuzione di posizione — parte variabile aziendale — sulla base della graduazione delle funzioni; indennità di incarico di direzione di struttura complessa, ai sensi dell'art. 83 del C.C.P.L. 2 luglio 2002; retribuzione di risultato, ai sensi dell'art. 126 CCPL cit.; retribuzione legata alle particolari condizioni di lavoro; specifico trattamento economico ove in godimento quale assegno personale *ex art.* 82 del CCPL 2 luglio 2002), invece non possono essere considerati ai fini della liquidazione dell'indennità risarcitoria dei danni provocati dal licenziamento illegittimo sulla base dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo dell'indennità premio di servizio *ex* articoli 2, 4, comma 1 e 11, commi 5 e 6 della legge n. 152/1968.

Ne è una significativa conferma la differenza tra il risultato dei conteggi predisposti dal ricorrente, che indica un importo dell'indennità risarcitoria dei danni provocati dal licenziamento illegittimo pari a euro 276.485,31 lordo IRPEF, e il risultato dei conteggi predisposti allo stesso fine dall'azienda datrice, pari a euro 162.677,32 lordo IRPEF.

Tale differenza suscita gravi dubbi in ordine all'idoneità dell'indennità risarcitoria dei danni provocati al ricorrente dal licenziamento illegittimo e assoggettato alla tutela rimediabile *ex art.* 63, comma 2, secondo periodo del decreto legislativo n. 165/2001, ad assolvere la funzione che le è propria, qualora venisse liquidata sulla base dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo dell'indennità premio di servizio *ex* articoli 2, 4, comma 1 e 11, commi 5 e 6 della legge n. 152/1968.

Infatti il ricorrente, quale lavoratore alle dipendenze di una pubblica amministrazione, illegittimamente licenziato, essendo il suo emolumento di fine servizio costituito dall'indennità premio di servizio *ex* articoli 2, 4, comma 1 e 11, commi 5 e 6 della legge n. 152/1968, è destinato a ricevere un'indennità risarcitoria dei danni cagionati dal licenziamento illegittimo di misura assai minore rispetto a quella spettante, a parità di presupposti, al lavoratore pubblico illegittimamente licenziato, il cui emolumento di fine servizio sia rappresentato dal trattamento di fine rapporto *ex art.* 2120 del codice civile.

RITENUTO IN DIRITTO

Viene sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 63, comma 2, secondo periodo del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'art. 21, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, (10) nella parte in cui, in contrasto con il principio di eguaglianza formale *ex art.* 3, comma 1, Costituzione, dispone, alla luce di un'interpretazione necessariamente sistematica, che l'indennità risarcitoria, spettante al lavoratore alle dipendenze di una pubblica amministrazione illegittimamente licenziato, il quale era assoggettato, nel periodo immediatamente precedente l'intimazione del recesso, al regime dell'indennità premio di servizio *ex* articoli 2, 4, comma 1 e 11, commi 5 e 6 della legge 8 marzo 1968, venga commisurata all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo della predetta indennità premio di servizio, anziché all'ultima retribuzione comprendente tutti compensi aventi carattere continuativo che si ricolleghino alle particolari modalità della prestazione in atto al momento del licenziamento, ad esclusione di quelli eventuali e di cui non sia certa la percezione, nonché di quelli aventi normalmente carattere occasionale o eccezionale.

Sulla rilevanza nel giudizio a quo.

Il giudizio in corso non può essere definito indipendentemente dalla soluzione della suddetta questione di legittimità costituzionale.

Occorre premettere che la norma impugnata *ex art.* 63, comma 2, secondo periodo del decreto legislativo n. 165/2001 — pur prescrivendo che il giudice, qualora annulli o dichiari nullo il licenziamento del lavoratore alle dipendenze di una pubblica amministrazione, condanna quest'ultima, oltre che alla reintegrazione nel posto di lavoro, «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» — non può essere letteralmente interpretata, come, invece, sostenuto dal ricorrente, nel senso di prevedere che la commisurazione dell'indennità risarcitoria avvenga in base «all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del

(10) «Il giudice, con la sentenza con la quale annulla o dichiara nullo il licenziamento, condanna l'amministrazione alla reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro e 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, e comunque in misura non superiore alle ventiquattro mensilità, dedotto quanto il lavoratore abbia percepito per lo svolgimento di altre attività lavorative. Il datore di lavoro è condannato, altresì, per il medesimo periodo, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali».



trattamento di fine rapporto» anche qualora il lavoratore licenziato sia assoggettato, in un punto emolumento di fine servizio, non già alla disciplina *ex art.* 2120 del codice civile, riguardante il trattamento di fine rapporto, ma a quella *ex* articoli 2, 4, comma 1 e 11, commi 5 e 6 della legge 8 marzo 1968, n. 152, afferente all'indennità premio di servizio spettante ai dipendenti degli enti locali.

Infatti il legislatore, al fine del computo dell'indennità risarcitoria dei danni cagionati dal licenziamento illegittimo, ha sempre considerato lo stato di fatto e diritto in cui si trovava il rapporto di lavoro tra le parti nel periodo immediatamente precedente l'intimazione del licenziamento.

Ciò è avvenuto sia quando, a tal fine, ha previsto il parametro della «retribuzione globale di fatto» (art. 18 St. Lav. nel testo vigente commi 2, 3, 4, 5 e 6), sia quando, allo stesso fine, ha introdotto il parametro della «retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto» (articoli 2, 3, 4 e 6 del decreto legislativo 5 marzo 2015, n. 23), come determinata dall'art. 2120, comma 2 del codice civile, secondo cui «salvo diversa previsione dei contratti collettivi la retribuzione annua, ai fini del comma precedente [ossia ai fini del calcolo del TFR] comprende tutte le somme, compreso l'equivalente delle prestazioni in natura, corrisposte in dipendenza del rapporto di lavoro, a titolo non occasionale e con esclusione di quanto è corrisposto a titolo di rimborso spese»).

Alla luce di queste considerazioni appare necessario interpretare l'art. 63, comma 2, secondo periodo del decreto legislativo n. 165/2001 — per ragioni di ordine sistematico, non essendo l'interpretazione letterale sufficiente ad individuare, in modo chiaro ed univoco, il significato e la connessa portata precettiva della norma (Cassazione 4 ottobre 2018, n. 24165; Cassazione 6 aprile 2001, n. 5128) — nel senso che l'indennità risarcitoria — spettante, in virtù del disposto *ex art.* 63, comma 2, secondo periodo del decreto legislativo n. 165/2001, al lavoratore alle dipendenze di una pubblica amministrazione illegittimamente licenziato — deve essere commisurata:

all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto concretamente a lui spettante, qualora egli fosse assoggettato, nel periodo immediatamente precedente l'intimazione del recesso, al regime giuridico proprio del trattamento di fine rapporto *ex art.* 2120 del codice civile, all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo dell'indennità di fine servizio concretamente a lui spettante, qualora egli fosse assoggettato, nel periodo immediatamente precedente l'intimazione del recesso, al regime giuridico proprio dell'indennità di fine servizio afferente al suo rapporto di lavoro.

Infatti appare ben più probabile l'ipotesi che il legislatore del 2017 (che, mediante l'art. 21, comma 1, lettera *a*) del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, ha modificato l'art. 63, comma 2 del decreto legislativo n. 165/2001) sia stato condizionato dalla scelta già compiuta, ripetutamente (articoli 2, 3, 4 e 6), nell'ambito del decreto legislativo n. 23/2015, rispetto all'eventualità che abbia considerato la compresenza, nell'ambito dei pubblici dipendenti, di aventi diritto in futuro all'indennità di fine servizio e di aventi diritto, sempre in futuro, al trattamento di fine rapporto, e abbia consapevolmente scelto di attribuire agli aventi diritto in futuro all'indennità di fine servizio una tutela risarcitoria commisurata a un emolumento che costoro non avrebbero mai ricevuto, quale il trattamento di fine rapporto, contraddicendo così le scelte pregresse volte a considerare da sempre lo stato di fatto e di diritto in cui il rapporto di lavoro si trovava concretamente in epoca prossima al licenziamento.

Applicando nei termini appena precisati la norma impugnata, l'indennità spettante al ricorrente T.S., a titolo di risarcimento dei danni provocati da licenziamento dichiarato illegittimo con sentenza pronunciata dal Tribunale di Trento in data 14 settembre 2024, dovrebbe essere liquidata in base all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo dell'indennità premio di servizio *ex* articoli 2, 4, comma 1 e 11, commi 5 e 6 della legge n. 152/1968, la quale va commisurata considerando soltanto gli emolumenti testualmente menzionati dall'art. 11, comma 5 della legge n. 152/1968, che, rispetto al rapporto di lavoro tra le parti, coincidono, a detta della stessa azienda convenuta, con quelli costituenti la parte fondamentale della retribuzione *ex art.* 93, comma 1, CCPL per il personale del comparto sanità - area dei dirigenti medici, veterinari, odontoiatri e sanitari dell'azienda provinciale per i servizi sanitari, compresi i dirigenti delle professioni sanitarie 25 settembre 2006 per il quadriennio giuridico 2002/2005 - bienni economici 2002-2003 e 2004-2005 (stipendio tabellare, indennità sanitaria provinciale, indennità integrativa speciale, confermata nella misura attualmente percepita, salvo quanto disposto dall'art. 95, retribuzione individuale di anzianità, ove acquisita, indennità di specificità medico-veterinaria, retribuzione di posizione minima contrattuale — di parte fissa e variabile — prevista dagli articoli da 99 a 102 e dagli articoli 108 e 109 in relazione al rapporto di lavoro in atto, sino al 30 dicembre 2003; dal 31 dicembre 2003, retribuzione di posizione minima contrattuale unificata ai sensi degli articoli 104 e 105).

Secondo i conteggi depositati dall'azienda datrice e non contestati dal ricorrente (a prescindere dall'*an*, quindi limitatamente al *quantum*) l'indennità spettante al ricorrente T.S., a titolo di risarcimento dei danni provocati dal licenziamento dichiarato illegittimo, ammonterebbe, se liquidata in base all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo dell'indennità premio di servizio *ex* articoli 2, 4, comma 1 e 11, commi 5 e 6 della legge n. 152/1968, a euro 162.677,32.



Diversamente, la medesima indennità risarcitoria — se liquidata in base all'ultima retribuzione ricomprensiva di tutti gli emolumenti aventi carattere continuativo e collegati alle particolari modalità della prestazione in atto al momento del licenziamento (quindi ad esclusione di quelli eventuali e di cui non sia certa la percezione, nonché di quelli aventi normalmente carattere occasionale o eccezionale), che, rispetto al rapporto di lavoro tra le parti, coincidono con quelli costituenti la parte accessoria della retribuzione *ex art. 93, comma 2, CCPL* (retribuzione di posizione — parte variabile aziendale — sulla base della graduazione delle funzioni; indennità di incarico di direzione di struttura complessa, ai sensi dell'art. 83 del C.C.P.L. 2 luglio 2002; retribuzione di risultato, ai sensi dell'art. 126 CCPL cit.; retribuzione legata alle particolari condizioni di lavoro; specifico trattamento economico ove in godimento quale assegno personale *ex art. 82 del CCPL 2 luglio 2002*) — ammonta, secondo i conteggi depositati dal ricorrente non contestati dall'azienda datrice (sempre a prescindere dall'*an*, quindi limitatamente al *quantum*), a euro 276.485,31.

Sulla non manifesta infondatezza.

Secondo le giurisdizioni superiori (Corte costituzionale n. 86 del 2018; Cassazione 20 novembre 2024, n. 29876; Cassazione 5 settembre 2024, n. 23895; Cassazione 23 ottobre 2023, n. 29335; Cassazione 11 novembre 2022, n. 33344; Cassazione 1° marzo 2022, n. 6744; Cassazione 31 dicembre 2020, n. 27750) l'indennità diretta a risarcire i danni subiti dal lavoratore per effetto del licenziamento illegittimo, dal momento dell'intimazione a quello dell'effettiva reintegrazione, svolge la funzione di attribuire al prestatore quanto avrebbe percepito se, in mancanza del licenziamento, avesse continuato a lavorare e in seguito se, dopo l'annullamento di questo, fosse stato riassunto in esecuzione dell'ordine di reintegrazione imposto dal giudice.

Il raggiungimento di tale scopo è assicurato, quanto meno in via tendenziale, qualora l'indennità risarcitoria venga liquidata secondo il parametro rappresentato dalla «ultima retribuzione globale di fatto», il quale si identifica nella retribuzione che il lavoratore avrebbe percepito se avesse lavorato, dovendosi ricomprensiva nel suo complesso ogni compenso avente carattere continuativo che si ricolleggi alle particolari modalità della prestazione in atto al momento del licenziamento, ad eccezione dei compensi eventuali e di cui non sia certa la percezione, nonché di quelli aventi normalmente carattere occasionale o eccezionale (*ex multis* Cassazione 29876/2024 cit.; Cassazione 23895/2024 cit.; Cassazione 29335/2023 cit.).

La Corte costituzionale, nella pronuncia n. 86 del 2018, ha statuito, seppur in riferimento ad altra fattispecie (quella *ex art. 18, comma 4 St. Lav. come sostituito dall'art. 1, comma 42, lettera b) della legge 28 giugno 2012, n. 92*), che «il ragguglio dell'indennità sostitutiva all'ultima retribuzione percepita dal lavoratore è, a sua volta, coerente alla qualificazione risarcitoria della fattispecie in esame. Viene, in tale contesto, in rilievo il “lucro cessante” — il mancato guadagno, cioè, subito dal lavoratore per effetto, prima, del licenziamento illegittimamente intimato e, poi, della mancata riassunzione — e tale voce di danno è coerentemente rapportata a quanto il dipendente avrebbe percepito se, senza il licenziamento, avesse continuato a lavorare e poi se, dopo l'annullamento di questo, fosse stato riassunto in esecuzione dell'ordine di reintegrazione imposto dal giudice».

Quindi, nella vigenza del parametro dell'«ultima retribuzione globale di fatto», il lavoratore licenziato ha diritto, salvi i limiti *ex lege* del numero delle mensilità, di percepire un'indennità risarcitoria dei danni da licenziamento illegittimo corrispondente alle retribuzioni che egli avrebbe percepito se non fosse stato licenziato e, quindi, avrebbe potuto lavorare.

L'idoneità dell'indennità risarcitoria a ristorare i danni derivanti dal licenziamento illegittimo non è stata messa in discussione dall'introduzione, ad opera del decreto legislativo 5 marzo 2015, n. 23 (articoli 2, 3, 4 e 6), del nuovo parametro rappresentato dall'«ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto», parametro che il legislatore ha utilizzato anche nel delineare la tutela rimediabile spettante ai lavoratori alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni illegittimamente licenziati (art. 63, comma 2, secondo periodo del decreto legislativo n. 165/2001).

Infatti la retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto viene determinata alla luce dei criteri dettati dagli articoli 2120 e 2121 del codice civile, che, per consolidato orientamento (Cassazione 22 maggio 2024, n. 14242; Cassazione 30 dicembre 2022, n. 38172; Cassazione 5 agosto 2022, n. 24394; Cassazione 4 ottobre 2019, n. 24888;) hanno recepito la nozione di omnicomprensività della retribuzione, nella quale rientrano tutte le somme, compreso l'equivalente delle prestazioni in natura, corrisposte in dipendenza del rapporto di lavoro, a titolo non occasionale e con esclusione di quanto versato a titolo di rimborso.

Invece, il calcolo dell'indennità risarcitoria dei danni provocati dal licenziamento illegittimo effettuato sulla base dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del premio di servizio *ex articoli 2, 4, comma 1 e 11, commi 5 e 6 della legge n. 152/1968*, comporta — stante l'esclusione da questo parametro, di numerosi emolumenti che nel corso del rapporto il lavoratore percepiva in modo fisso e continuativo (nel caso del ricorrente quelli costituenti la parte accessoria della retribuzione *ex art. 93, comma 2 CCPL*: retribuzione di posizione — parte variabile aziendale — sulla base della graduazione delle funzioni; indennità di incarico di direzione di struttura complessa, ai sensi dell'art. 83 del C.C.P.L. 2 luglio 2002; retribuzione di risultato, ai sensi dell'art. 126 CCPL cit.; retribuzione legata alle particolari



condizioni di lavoro; specifico trattamento economico ove in godimento quale assegno personale *ex art. 82 del CCPL 2 luglio 2002*) — una liquidazione di quell'indennità risarcitoria di gran lunga inferiore all'ammontare delle retribuzioni che il lavoratore avrebbe percepito se non fosse stato licenziato.

Si è già evidenziato come, nel caso del ricorrente, l'indennità risarcitoria dei danni a lui provocati dal licenziamento illegittimo ammonti a euro 276.485,31 se liquidata secondo il parametro della retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto, mentre sia pari a 162.677,32 se liquidata secondo il parametro della retribuzione di riferimento per il calcolo del premio di servizio *ex articoli 2, 4, comma 1 e 11, commi 5 e 6 della legge n. 152/1968*.

Non appare manifestamente infondato sostenere che attribuire a un lavoratore alle dipendenze di una pubblica amministrazione una tutela risarcitoria dei danni cagionati dal licenziamento illegittimo di gran lunga inferiore — per il solo fatto che il suo emolumento di fine servizio sia costituito dall'indennità premio di servizio *ex articoli 2, 4, comma 1 e 11, commi 5 e 6 della legge n. 152/1968* — rispetto a quella spettante a un lavoratore alle dipendenze di una pubblica amministrazione, parimenti licenziato illegittimamente, il cui emolumento di fine servizio sia costituito dal trattamento di fine rapporto *ex art. 2120 del codice civile*, contrasta con il principio di eguaglianza formale *ex art. 3, comma 1 della Costituzione*, atteso che la diversità di tutela non dipende dalla differente entità dei danni risarcibili subiti per effetto del licenziamento illegittimo.

P. Q. M.

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 63, comma 2, secondo periodo del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (come modificato dall'art. 21, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75) nella parte in cui, in contrasto con il principio di eguaglianza formale *ex art. 3, comma 1 della Costituzione*, dispone, alla luce di un'interpretazione necessariamente sistematica, che l'indennità risarcitoria, spettante al lavoratore alle dipendenze di una pubblica amministrazione illegittimamente licenziato, il quale era assoggettato, nel periodo immediatamente precedente l'intimazione del recesso, al regime dell'indennità premio di servizio *ex articoli 2, 4, comma 1 e 11, commi 5 e 6 della legge 8 marzo 1968, n. 152*, venga commisurata all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo della predetta indennità premio di servizio, anziché all'ultima retribuzione comprendente tutti i compensi aventi carattere continuativo che si ricolleghino alle particolari modalità della prestazione in atto al momento del licenziamento, ad esclusione di quelli eventuali e di cui non sia certa la percezione, nonché di quelli aventi normalmente carattere occasionale o eccezionale;*

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Trento, all'udienza del 9 gennaio 2025.

Il giudice: FLAIM

25C00022

N. 14

Ordinanza del 20 gennaio 2025 del Tribunale di Catania nel procedimento penale a carico di A. R.

Reati e pene – Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso – Trattamento sanzionatorio – Denunciata previsione, per la condotta di lesione personale dalla quale derivino la deformazione o lo sfregio permanente al viso, della pena minima edittale di otto anni di reclusione, senza distinzione con riferimento alle due diverse tipologie di lesione – Denunciata previsione, in caso di condanna, dell'applicazione obbligatoria della pena accessoria dell'interdizione in via perpetua da qualsiasi ufficio attinente alla tutela, alla curatela e all'amministrazione di sostegno, senza alcuna possibilità di graduazione.

– Codice penale, art. 583-*quinquies*.



TRIBUNALE DI CATANIA

SEZIONE DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI/UDIENZA PRELIMINARE

Il giudice, dott. Ottavio Grasso, letti gli atti del procedimento n. 757/2024 R.G. G.I.P., all'esito della camera di consiglio di cui all'udienza del 21 ottobre 2024;

OSSERVA

Questo giudice dubita della legittimità costituzionale dell'art. 583-*quinquies* del codice penale, nella parte in cui, al primo comma, prevede per la condotta di lesione personale dalla quale derivino la deformazione o lo sfregio permanente del viso un limite edittale non inferiore a otto anni di reclusione, senza distinguere il primo tipo di lesione (deformazione) dal secondo (sfregio); nonché nella parte in cui, al secondo comma, prevede, in caso di condanna, l'applicazione obbligatoria della pena accessoria dell'interdizione in via perpetua da qualsiasi ufficio attinente alla tutela, alla curatela e all'amministrazione di sostegno, senza alcuna possibilità di graduazione.

Si ritiene che la questione sia rilevante e non manifestamente infondata.

a. Svolgimento del processo

Con provvedimento del 1° febbraio 2024, pervenuto in Cancelleria il 7 febbraio 2024, il pubblico ministero ha formulato richiesta di rinvio a giudizio nei confronti di R. A., nato a ... il ... , imputato in ordine al reato p. e p. dagli articoli 99, comma IV, 61, comma 1, n. 1) e 583-*quinquies* del codice penale , perché, avendo organizzato una festa in piscina presso la propria abitazione e avendo autorizzato la propria compagna M. D. S. ad invitare l'amico C. S. L., non accettando che quest'ultimo prendesse le difese della predetta M. D. S., lo aggrediva e, durante la lotta «corpo a corpo», con un morso gli strappava il padiglione auricolare, cagionandogli lesioni personali consistite in «trauma cranico minore, distacco parziale padiglione auricolare, f.l.c.», con una prognosi di giorni 20 s.c. ed il conseguente permanente sfregio del viso. Con l'aggravante di aver commesso il fatto per futili motivi e con la recidiva reiterata.

All'udienza preliminare del 15 aprile 2024, la persona offesa C. S. L., nato a ... il ... , in persona del difensore e procuratore speciale, ha depositato atto di costituzione di parte civile, al fine di ottenere la condanna dell'imputato ed il risarcimento di tutti i danni patrimoniali e non patrimoniali subiti per effetto della condotta criminosa e, alla medesima udienza, a mezzo dei propri difensori muniti di procura speciale, l'imputato R. A. ha formulato istanza di definizione del procedimento nelle forme del giudizio abbreviato e questo giudice ha disposto in conformità alle richieste.

Espletata consulenza tecnica tesa ad accertare, dal punto di medico-legale e nosologico, il tipo di lesioni subite, alla successiva udienza del 21 ottobre 2024, la difesa dell'imputato ha formulato eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 583-*quinquies* del codice penale, nella parte in cui prevede una cornice edittale identica per le condotte violente causative di uno sfregio e per le più gravi condotte causative di una deformazione; nonché nella parte in cui prevede una pena minima pari a 8 anni di reclusione per la causazione violenta anche degli sfregi di dimensioni contenute e, contestualmente, all'art. 583² del codice penale, una pena minima pari ad anni 6 di reclusione per condotte violente comportanti la perdita di un senso, di un arto, di un organo o della capacità di procreare, ossia per condotte comportanti conseguenze, a ben guardare, estremamente più drammatiche del — sia pur reversibile — turbamento dell'armonia e dell'euritmia delle linee del viso.

Tanto premesso, prima di pronunciarsi sul merito dell'imputazione, ritiene questo giudice di dover sospendere il procedimento e sollevare la questione di legittimità costituzionale.

b. Il fatto storico

Il presente procedimento trae origine dalla denuncia-querela sporta in data ... ed integrata in data ... dinanzi alla Stazione carabinieri di ... , da C. S. L. il quale — con dichiarazioni supportate dalle sommarie informazioni rese da persone presenti sul luogo dei fatti — riferiva che in data ... veniva invitato dall'amica M. D. S. nata a ... il ... , a partecipare ad una festa in piscina presso l'abitazione del sig. R. A., soggetto con il quale aveva iniziato ad intrattenere una relazione. In quell'occasione, intorno alle ore ... , si accorgeva che tra la D. S. e il C. era in corso una violenta discussione determinata da cause allo stesso ignote, durante la quale il R., non solo aggrediva verbalmente la D. S. verbalmente, ma la colpiva anche con pugno e schiaffi.



Nel tentativo di difendere l'amica, veniva colpito violentemente dal R. che, precisamente, lo tratteneva da dietro ponendogli un braccio attorno al collo mentre con la mano libera continuava a colpirlo violentemente al volto e al corpo, arrivando addirittura a mordergli l'orecchio destro, strappandone parte del padiglione auricolare, mentre un cugino del R., tale M. P. lo colpiva ulteriormente. Intanto la D. S. riusciva a portarlo fuori dall'abitazione e lo accompagnava al P.S. di ... dove riceveva le prime cure per essere poi trasferito presso la U.O di chirurgia plastica dell'ospedale ... di ... , per essere sottoposto, in data ... ad intervento chirurgico di «innesto cutaneo a spessore totale prelevato dalla regione retroauricolare» e dimesso nella stessa giornata con prognosi di giorni 20. A causa delle gravi lesioni subite, il pezzo di padiglione strappatogli a morsi dal R. andava perso e, pertanto, il danno causatogli diveniva irreversibile, modificandone radicalmente le abitudini e lo stile di vita. Nel corso del procedimento, venivano acquisiti i certificati di pronto soccorso, le cartelle cliniche del P.S. di ... e del P.O. ... con certificazione di dimissioni, nonché la documentazione fotografica attestante la natura delle lesioni subite e la relazione di consulenza medico-legale a firma della dott. ssa V. A. con la quale si attestava l'esistenza di un rapporto di derivazione etiologica diretta tra quanto accorso al sig. C. in data ... ed il complesso lesivo riportato, rappresentato da «Avulsione traumatica di parte del padiglione auricolare destro, con esposizione cartilaginea, da morso umano», con piena riconducibilità degli esiti attualmente risentiti al suindicato evento traumatico. Tali esiti biopatologici, da considerarsi — tenuto conto del tempo ormai trascorso — a carattere permanente, sono certamente inquadrabili in via principale e prevalente in una deformazione permanente della fisiologica armonia del viso (c.d. «sfregio»).

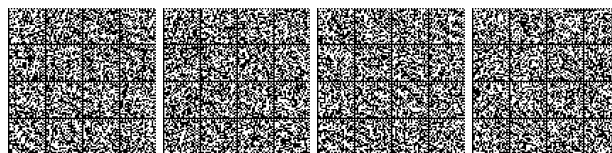
c. La qualificazione giuridica del fatto

Ritiene il decidente che la condotta ascritta all'imputato, così come sinteticamente ricostruita, sia astrattamente sussumibile nella fattispecie di cui all'art. 583-*quinquies* del codice penale ipotizzata dall'ufficio di Procura. Infatti, dagli atti di indagine appare corretta la qualificazione giuridica del fatto, *sub specie* di «Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso», configurabile laddove si cagioni una lesione personale dalla quale derivano la deformazione o lo sfregio permanente del viso, intendendosi per «sfregio permanente», per giurisprudenza consolidata, «un qualsiasi nocumento che non venga a determinare la più grave conseguenza della deformazione ma importi un turbamento sensibile e irreversibile dell'armonia e dell'eutritmia delle linee del viso, coincidente con la parte anteriore del capo compresa tra l'impianto frontale dei capelli e l'estremità del mento (cfr. *ex plurimis* Cass. pen., sez. V, 16 giugno 2014; nonché Cass. pen., sez. IV, 4 luglio 2000). Ciò anche in conformità alla dottrina scientifica maggioritaria secondo cui possono ritenersi riconducibili alla categoria dello sfregio permanente tutte le conseguenze lesive permanenti, in qualche modo idonee a suscitare, nell'osservatore medio, effetti sgradevoli o di ilarità, anche se non di ripugnanza, comprensive delle deviazioni e/o degli avvallamenti del naso, delle asimmetrie della rima buccale, dell'asportazione di lobi o di altre parti del padiglione auricolare e delle lesioni oculari.

Più in particolare, per la scienza medica lo sfregio costituisce una menomazione estetica certamente di minore gravità rispetto alla deformazione del volto, poiché letteralmente si riferisce a qualsiasi minorazione del *fregium*, cioè dell'armonia o della bellezza del volto. Deformazione, invece, significa il sovvertimento strutturale, sfigurazione e quindi deturpazione del volto così da renderlo disgustoso o da suscitare raccapriccio, ripugnanza o ribrezzo nell'animo di chi l'osservi.

Ora, nella fattispecie concreta, anche attraverso la documentazione fotografica, sulla base delle relazioni di consulenza medico-legale versate in atti, è altamente verosimile l'inquadramento delle lesioni per cui è processo sotto forma di «sfregio permanente». Sulla base delle fotografie scattate al volto della persona offesa ed allegate alla perizia, l'ausiliario del magistrato ha concluso, dal punto di vista medico-legale, nel senso che l'ovoide facciale sia compromesso, tenuto conto dell'aspetto topografico, delle dimensioni, della forma, della direzione e degli esiti cicatriziali indelebili, nonché della circostanza che la persona offesa è affetta da calvizie.

D'altro lato, in conformità a quanto osservato dalla giurisprudenza di legittimità, si rileva che la norma incriminatrice di cui all'art. 583-*quinquies* del codice penale ha natura generale, non è disposizione destinata in via esclusiva a sanzionare condotte commesse nell'ambito della c.d. violenza domestica e di genere ed è pertanto applicabile anche alla vicenda in esame, giacché, letta alla luce del criterio dell'interpretazione letterale imposto dall'art. 12 della disposizioni sulla legge in generale, «non consente alcuna limitazione a tali specifici contesti, non indicando né il genere della persona offesa né tantomeno l'ambito nel quale la condotta sia maturata», a differenza di altre ipotesi (quale quella di cui all'art. 583-*bis* del codice penale) in cui il legislatore ha espressamente limitato il delitto per genere o per qualità della persona offesa. Infatti, l'intenzione del legislatore, trasformando la circostanza aggravante dell'art. 583, comma 2, n. 4 del codice penale in un delitto autonomo con aumento della pena edittale, sia nel minimo che nel massimo, è quella di assicurare un trattamento di maggior rigore, elidendo la discrezionalità del giudice espressa nel giudizio di bilanciamento fra circostanze operabile con il precedente regime (Cass. pen., sez. V, 1º dicembre 2023, n. 7728).



d. La rilevanza della questione

Ritiene questo giudice che la prospettata questione di legittimità costituzionale sia rilevante.

Nel caso di specie, essendo dunque l'istruttoria completa, giunge il momento della decisione e, qualora sussistessero tutti gli elementi della fattispecie e ci si determinasse per la condanna, la pena minima irrogabile, all'esito del rito abbreviato ammesso, non sarebbe comunque inferiore ad anni 5 e mesi 4 di reclusione.

Né per mitigare la severità del trattamento sanzionatorio astratto può farsi ricorso alle circostanze attenuanti generiche previste dall'art. 62-*bis* del codice penale.

La concedibilità delle circostanze cc.dd. indefinite, infatti, in quanto condizionata da parametri differenti rispetto a quelli posti dall'art. 133 del codice penale, da un lato, risulterebbe utile ad adeguare il trattamento sanzionatorio al reale disvalore offensivo del fatto, dall'altro, piegherebbe dette circostanze ad una funzione impropria e, in ogni caso, in presenza di una fattispecie di minore disvalore, non correggerebbe l'eventuale sproporzione dei minimi edittali stabiliti dal legislatore, che si reputano irragionevoli.

Senonché la funzione naturale di detta attenuante, secondo gli insegnamenti di codesta Corte, è tuttavia quella «di adeguare la misura della pena alla sussistenza di speciali indicatori (oggettivi o soggettivi) di un minore disvalore del fatto concreto all'esame del giudice rispetto alla gravità ordinaria dei fatti riconducibili alla fattispecie base di reato e non già quella di correggere l'eventuale sproporzione dei minimi edittali stabiliti dal legislatore rispetto ad un fatto il cui disvalore sia conforme a quello che ordinariamente caratterizza la fattispecie criminosa» (*cf.* Corte costituzionale, 10 marzo 2022, n. 63).

Quand'anche, poi, si contravvenisse al principio fissato dalla Consulta, laddove si riconoscessero le attenuanti generiche, all'esito del bilanciamento di cui all'art. 69 del codice penale, la pena minima applicabile all'odierno imputato, comunque incensurato, sarebbe pari ad anni 3 mesi 6 e giorni 20 di reclusione; pena, questa, insuscettibile di modulazione e tale da precludere il riconoscimento del beneficio della sospensione condizionale della pena.

Si aggiunga, infine, che, in caso di condanna, all'imputato dovrebbe essere obbligatoriamente applicata la pena accessoria dell'interdizione perpetua da qualsiasi ufficio attinente alla tutela, alla curatela e all'amministrazione di sostegno, senza alcuna possibilità per il giudice di graduare la commisurazione di detta pena accessoria.

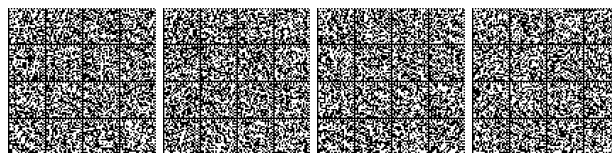
Pertanto, altro aspetto di grandissima rilevanza, è dato dal fatto che l'art. 583-*quinquies* del codice penale rientra nel catalogo previsto dall'art. 4-*bis* (comma 4-*quater*) dell'ordinamento penitenziario. La superiore circostanza comporta il dirompente effetto di escludere il condannato per tale reato dalla possibilità di accedere ai benefici previsti dall'O.P. se non dopo aver trascorso almeno un anno in carcere sotto l'osservazione scientifica di esperti, dunque, in buona sostanza, anche qualora per effetto del rito e della concessione delle circostanze attenuanti di cui all'art. 62-*bis* del codice penale si riuscisse a giungere ad una condanna sotto il limite di quattro anni, si aprirebbe comunque la strada della carcerazione anche per un soggetto, allo stato, incensurato.

e. La non manifesta infondatezza della questione

Ritiene questo giudice che la disposizione incriminatrice di cui all'art. 583-*quinquies*, comma I, codice penale violi gli articoli 3 e 27, primo e terzo comma della Costituzione nella misura in cui prevede per l'ipotesi di «sfregio permanente» il medesimo trattamento sanzionatorio comminato in relazione all'ipotesi della «deformazione», regolando in egual modo fattispecie di diverso disvalore, con la conseguente violazione del divieto di distinzioni e di equiparazioni irragionevoli.

A tal fine, questa Corte deve verificare la ragionevolezza delle distinzioni legislative mantenendosi nei limiti di un sindacato di legittimità senza trasmodare in un inammissibile controllo di merito. La materia penale, difatti, da sempre appartiene al novero delle delicate decisioni politico-criminali, baluardo della primaria ed esclusiva competenza del legislatore. La Corte costituzionale ha ampiamente accolto questa prospettiva, costruendo progressivamente una serie di argini, da imporre dinanzi eventuali irrazionalità o sperequazioni sanzionatorie. Stante l'assenza di un fondamento costituzionale espresso, il principio di proporzionalità ha in origine nascosto la propria dirompenza ed è stato per lo più assorbito in due ulteriori canoni ermeneutici di valutazione della legittimità costituzionale della misura punitiva: uguaglianza e ragionevolezza (*cf.* Corte costituzionale, 29 maggio 1995, n. 220).

Nella sua struttura, il principio di uguaglianza si presenta come una norma di relazione che impone la comparazione tra due diverse situazioni, sia allorché esse siano fatte oggetto di diverse discipline, sia allorché esse siano sottoposte alla medesima disciplina. Nel primo caso, ci si dovrà interrogare se gli elementi differenziali delle due fattispecie messe a confronto giustificano oppure no una diversa disciplina, nel secondo se, all'opposto, quegli elementi impongano una disciplina differente. Il giudizio sul rispetto del principio di uguaglianza ha una struttura essenzialmente trilatera, comportando il confronto, alla stregua della norma costituzionale di riferimento (art. 3), di due diverse disci-



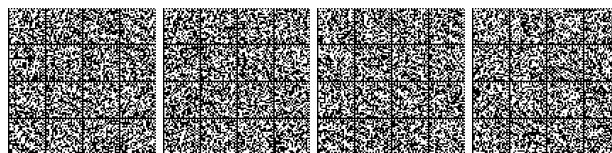
pline legislative onde appurare se una certa distinzione sia o no giustificata ovvero se la norma costituzionale imponga una disciplina differenziata di situazioni diverse. In questi casi, non può mancare un termine di confronto (*tertium comparationis*) rispetto al quale verificare la giustificatezza della distinzione ovvero dell'equiparazione. La giurisprudenza della Corte ha ritenuto essenziale, ai fini della configurazione di legittimità costituzionale violata (art. 3), del *tertium comparationis*, a pena di inammissibilità delle questioni stesse. Come già ricordato, il giudizio della Corte sul rispetto del principio di eguaglianza si caratterizza per la sua stretta connessione con il principio di ragionevolezza. La ragionevolezza diviene il punto di arrivo del bilanciamento dei valori costituzionali, per cui è legittima la distinzione allorché essa risponda ad esigenze derivanti in modo esplicito od implicito da altre norme costituzionali o dai valori espressi dalla Carta fondamentale; non è legittima e viola il principio di uguaglianza quando vi contrasta. In questa prospettiva, manca il *tertium comparationis*, perché ciò che si censura non è una discriminazione di trattamento rispetto ad un trattamento più favorevole, ma la mancata considerazione, da parte del legislatore, di elementi della fattispecie che impongono una disciplina differenziata.

Venendo al caso di specie, il reato di «Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso» è stato introdotto dalla legge 19 luglio 2019, n. 69, avente ad oggetto «Modifiche al codice penale ed al codice di procedura penale ed altre disposizioni in materia delle vittime di violenza domestica e di genere», che ha apportato significative modifiche rispetto alla disciplina vigente in materia di lesioni personali, con la sostanziale trasformazione delle circostanze attenuanti di cui all'art. 583, secondo comma, n. 4) del codice penale in titolo autonomo di reato — il c.d. reato di sfregio — caratterizzato dall'inasprimento sanzionatorio ed abrogando contestualmente la precedente disposizione di cui all'art. 583, secondo comma, n. 4 del codice penale.

Secondo l'impianto originario, il legislatore penale, all'art. 582 del codice penale, puniva «la lesione personale dalla quale deriva una malattia nel corpo o nella mente», specificando, tra le menomazioni che potevano rendere gravissima la fattispecie semplice quella della «deformazione ovvero lo sfregio permanente del viso» (art. 583, secondo comma, n. 4 del codice penale). Il fatto di cagionare in capo a terzi uno sfregio permanente ovvero una deformazione integrava, dunque, la circostanza aggravante ad effetto speciale prevista al punto n. 4 del secondo comma dell'art. 583 del codice penale; detta aggravante comportava l'applicazione della pena della reclusione «da sei a dodici anni», non era una circostanza «privilegiata» e, pertanto, poteva essere ritenuta equivalente o soccombente rispetto ad eventuali attenuanti.

Com'è stato già evidenziato in un'ordinanza che ha sollevato la medesima questione di legittimità costituzione, l'inasprimento del trattamento sanzionatorio è stato indotto dalle tristi e allarmanti vicende di cronaca, caratterizzate dal ricorso nell'ambito della violenza di genere, alla pratica criminosa del c.d. *vitriolage*, meglio noto come *acid attack* (o *acid throwing*), consistente nell'aggressione della vittima mediante getto di esogeni caustici (come acido solforico, nitrico o cloridrico) localizzata principalmente al volto, con l'intento di sfigurare o mutilare permanentemente la persona offesa, procurandole imponenti danni anatomico-funzionali, tenuto conto delle capacità corrosive degli acidi, suscettibili di provocare irreversibili e gravissime lesioni alle mucose, ai tessuti, alla pelle, e danni quali cecità, ustioni e cicatrici spesso idonei a determinare un vero e proprio deturpamento dei distretti corporei attinti e, nel caso del viso, quella che è stata definita la c.d. morte civile della persona offesa, in ragione dell'incontestabile pregiudizio esistenziale subito dalle vittime di causticazione, per una percentuale dell'80% appartenenti al genere femminile. L'apparente inadeguatezza della fattispecie di lesione personale gravissima rivelata dalla recente storia di fenomeni di *vitriolage* sul territorio nazionale rispetto a condotte ritenute abiette e ripugnanti dalla comunità e per l'effetto meritevoli di punizioni esemplari, ha evidentemente determinato l'introduzione del reato di cui all'art. 583-*quinquies* del codice penale, quale equa soluzione di compromesso tra le istanze di tutela delle vittime di condotte generalmente riconducibili alle dinamiche patognomiche della violenza di genere ed un corretto inquadramento criminologico del fenomeno.

La nuova fattispecie ha del resto un immediato precedente nel disegno di legge n. 2757, che effettivamente ipotizzava l'introduzione nel codice penale del c.d. omicidio di identità (art. 577-*bis* del codice penale), supportato da specifiche aggravanti (art. 577-*ter* del codice penale) e pene accessorie (art. 577-*quater* del codice penale): nella relativa relazione di accompagnamento al D.D.L. n. 2757 si colgono infatti precisi riferimenti ad alcuni casi di donne deturpate con sostanze corrosive e costrette ad un calvario psichico e medico, oltretutto ad una lunga serie di interventi chirurgici e ricostruttivi «per riuscire a riottenere la parvenza di un volto»; così come vengono stigmatizzati comportamenti dettati da «un odio e una ferocia tali da richiedere una rubricazione normativa diversa dalla lesione grave o gravissima subita in qualunque altra parte del corpo umano», nella misura in cui vanno «ad incidere profondamente sull'identità fisica, sociale e psicologica» della vittima, sommando al danno fisico il grave danno psicologico di non potersi più riconoscere nel proprio volto e il danno sociale nel non vedersi riconosciuti dagli altri». Ciononostante, non può non rilevarsi come la sopravvenuta abrogazione della circostanza aggravante di cui all'art. 583, secondo comma n. 4 del codice penale abbia determinato un sostanziale vuoto normativo in relazione alle ipotesi di lesioni permanenti del viso di carattere colposo, di fatto rimaste prive di risposta sotto il profilo sanzionatorio. Inoltre, il consistente innalzamento della forbice edittale — accompagnato dalla previsione di pene accessorie fisse e da significative modifiche in tema di



ordinamento penitenziario, con l'inserimento del reato di cui all'art. 583-*quinqüies* del codice penale tra quelli di cui all'art. 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 — appare non equilibrato rispetto al sistema e certamente non rispettoso del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, nella sua duplice articolazione dei criteri di proporzionalità e ragionevolezza.

Si rileva, tra l'altro, che un *excursus* storico della tematica consente di individuare nella fattispecie delle lesioni sfregianti radici comuni alle lesioni deformanti. visione questa presa in considerazione dal codice Rocco del 1931 che, disancorandosi dal precedente sistema — il quale puniva lo sfregio permanente al viso con la reclusione da uno a 5 anni e la permanente e deformazione del viso con la reclusione da 5 a 10 anni — mirava a punire più severamente condotte espressive di ambienti malavitosi e comportanti un grave danno morale per la vittima in tal modo esposta al pubblico disprezzo, cosiddetto «marchio di infamia». In questo senso, all'epoca della promulgazione del codice penale, era del tutto ragionevole tutelare il diritto all'incolumità personale attraverso una sanzione penale particolarmente incisiva e severa, che potesse svolgere funzione deterrente e scoraggiare (in un'ottica general-preventiva) azioni simboliche e rituali proprie di particolari sottoculture criminali, oggettivamente riconducibili — ora come allora —, alla medesima matrice della c.d. aggressione ostile, diretta a danneggiare intenzionalmente la vittima nella sua identità. Il descritto assetto normativo si è tuttavia disallineato nel corso del tempo rispetto alla mutata natura dei fenomeni delittuosi sottesi alle azioni «deturpanti», divenuti affatto o comunque soltanto parzialmente sovrapponibili alle condotte di sfregio, come nel caso della vicenda in esame, la condotta dell'imputato sia certamente occasionale e svincolata da dinamiche relazionali.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, può certamente affermarsi che il forte inasprimento sanzionatorio stabilito nel 2019 dal legislatore in relazione alle condotte violente causative di sfregi permanenti abbia comportato delle intime, manifeste disarmonie nel sotto-sistema normativo composto dalle disposizioni di cui agli articoli 582 e seguenti del codice penale: in particolare, tenuto conto dei peculiari compassi edittali previsti dagli articoli 583, comma II del codice penale, 583-*bis* del codice penale e 583-*quinqüies* del codice penale, può ben ritenersi, ad oggi, che in relazione a fatti caratterizzati da estrema offensività — la causazione delle lesioni gravissime previste dall'art. 583, comma II del codice penale, sanzionata mediante la previsione di un'aggravante ad effetto speciale, o le pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili, a titolo di autonoma fattispecie di reato — sia prevista la pena minima di 6 anni di reclusione, mentre per fatti di portata offensiva oggettivamente inferiore (sfregi permanenti non particolarmente gravi) sia prevista un'autonoma fattispecie delittuosa caratterizzata da una pena minima considerevolmente ed ingiustificatamente superiore al sopracitato limite edittale, ossia 8 anni di reclusione. Simili disparità non paiono giustificabili alla luce di alcun razionale argomento, né può ritenersi che la necessità di combattere vigorosamente il fenomeno della violenza di genere giustifichi irragionevoli diversità di trattamento. A tal proposito, è appena il caso di evidenziare che le due fattispecie di delitto previste dall'art. 583-*quinqüies* del codice penale sono applicabili anche a casi non inquadrabili quali ipotesi di *gender-based violence*, o comunque anche laddove la persona offesa non versi in condizioni di particolare vulnerabilità. Parimenti, d'altra parte, può ritenersi ben poco congruo che il vero e proprio «deturpamento» del volto di un individuo — fatto estremamente invalidante — sia punito con una sanzione minima esattamente pari a quella stabilita per gli sfregi di non particolare entità offensiva.

Richiamata la differenza, dal punto di vista medico-legale tra lo sfregio e la deformazione, deve, dunque, sollevarsi questione di legittimità costituzionale in quanto:

la cornice edittale prevista anche in riferimento alle ipotesi più lievi di causazione violenta di sfregi permanenti al volto appare considerevolmente ed irragionevolmente superiore a quella prevista per fattispecie del tutto omogenee, lesive del bene giuridico dell'integrità psicofisica, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione;

l'anzidetta cornice edittale appare irragionevolmente pari a quella prevista per la più grave ipotesi di deformazione del volto, prevista dal medesimo art. 583-*quinqüies* del codice penale;

alla luce dei principi espressi in Corte costituzionale n. 40/2019, deve ritenersi che una cornice edittale estremamente alta quale quella prevista dall'art. 583-*quinqüies* del codice penale sia intrinsecamente irragionevole, e ciò in quanto essa inevitabilmente comporta che i più lievi fra i fatti appartenenti alla classe di condotte penalmente rilevanti di «causazione violenta di sfregi permanenti al volto» siano puniti con pene che sarebbero idonee a punire fatti appartenenti alla medesima classe di condotte connotati da ben maggiore offensività;

le irragionevoli disparità/parità di trattamento *de quibus* appaiono lesive del principio di rieducazione del reo previsto dall'art. 27 Cost., posto che una pena sproporzionata appare inidonea a sortire validi effetti rieducativi.

f. Sull'assenza di un'interpretazione costituzionalmente conforme della norma.

È noto come, già a partire dagli anni novanta, la Corte richieda al giudice remittente uno sforzo interpretativo ulteriore, volto a tentare una lettura costituzionalmente conforme della norma impugnata, prima di rimettere la questione di legittimità costituzionale alla Corte, dovendosi tale rimedio atteggiare ad *extrema ratio* di tenuta costituzionale del sistema.



La *ratio* di tale ulteriore condizione risiede nella circostanza che, affinché una norma possa considerarsi incostituzionale in senso stretto, è necessario che di essa non possa darsi un'interpretazione costituzionalmente conforme, non essendo sufficiente, al contrario, che se ne possano dare anche letture incostituzionali, in quanto è compito di ciascun giudice adottare, tra le varie esegesi possibili, quella che meglio si presta ad assicurare il rispetto dei principi sanciti dalla Carte fondamentale (in tal senso Corte costituzionale n. 42/2017).

La Corte ha, però, chiarito che vi sono comunque dei limiti all'interpretazione costituzionalmente conforme, nel senso che l'univoco tenore letterale della norma segna il confine oltre il quale il tentativo di interpretazione conforme deve cedere necessariamente il passo al sindacato di legittimità costituzionale (Corte cost. n. 26/2010; ed anche Corte costituzionale n. 270-315/2010).

Pertanto, si può anche dire che l'interpretazione costituzionale trovi di fatto un limite logico nel «dovere» dei giudici di merito di attenersi il più possibile all'interpretazione fornita dalla Corte di cassazione, specie ove a Sezioni unite, in ossequio alla funzione nomofilattica da quest'ultima assolta ai sensi dell'art. 65, ord. giud. Detta disposizione ha evidentemente lo scopo di recuperare, quantomeno sul piano della stabilità della giurisprudenza, l'essenziale valore della certezza del diritto, garantendone l'uniforme interpretazione e realizzando la prevedibilità delle decisioni giurisdizionali.

Né è possibile che il giudice del caso di specie possa aggiungere innovare il dettato normativo facendo ricorso a un'interpretazione creativa di una circostanza attenuante di particolare tenuità. Facoltà questa riservata, se del caso, alla Consulta. È noto, infatti, come, di recente, con sentenza n. 120/2023 (pronuncia c.d. additiva), codesta Corte abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 629 del codice penale, nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata sia diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità. Nonché, nel caso in cui con sentenza n. 86/2024 (pronuncia c.d. additiva), la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, del codice penale, nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.

È compito di questa Corte adottare decisioni con cui incidere sul tessuto legislativo non per rimuovere regole in esso già presenti, ma per introdurne di nuove, aggiungendo alla disposizione legislativa una norma omessa dal legislatore e non desumibile in via di interpretazione estensiva o di applicazione analogica (perché il tenore letterale lo impedisce, o perché il «diritto vivente» è ormai consolidato in senso negativo), a tal fine introducendo una norma precisa che mancava (in ciò consiste appunto l'addizione) e che diviene suscettibile di immediata applicazione da parte degli organi giurisdizionali. Da ultimo, si rileva che in osservanza del principio di legalità dei reati e delle pene (art. 25, secondo comma, della Costituzione), le pronunce additive sono dalla Corte stessa ritenute non consentite nella materia penale, ove producano effetti in *malam partem*.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 Costituzione e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta la questione non manifestamente infondata e rilevante per la decisione del presente giudizio;

Solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 583-quinquies del codice penale, nella misura in cui esso al primo comma, prevede per la condotta di lesione personale dalla quale derivino la deformazione o lo sfregio permanente del viso un limite edittale non inferiore a otto anni di reclusione e senza distinzione con riferimento alle due diverse tipologie di lesione; nonché nella parte in cui, al secondo comma, prevede, in caso di condanna, l'applicazione obbligatoria della pena accessoria dell'interdizione in via perpetua da qualsiasi ufficio attinente alla tutela, alla curatela e all'amministrazione di sostegno, senza alcuna possibilità di graduazione.

Ordina la sospensione del procedimento in corso.

Ordina la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato;

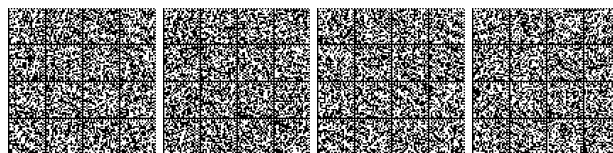
Dispone la trasmissione dell'ordinanza alla Corte costituzionale insieme agli atti del giudizio ed alla prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte.

Manda alla Cancelleria per le comunicazioni e per gli altri adempimenti di rito.

Letta all'udienza

Catania, il 20 gennaio 2025

Il giudice: GRASSO



N. 15

Ordinanza del 20 dicembre 2024 del Tribunale di Torino nel procedimento civile promosso da Nunzia Andretta e altri contro Ministero dell'istruzione e del merito - ambito territoriale di Torino

Istruzione – Personale docente – Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente di ruolo delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado (cosiddetta Carta del docente) – Riconoscimento del diritto all'assegnazione della Carta del docente, per effetto dell'interpretazione della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte di cassazione, anche ai docenti non di ruolo – Disposizioni recanti la copertura dei relativi oneri finanziari.

- Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, commi 121, 123, 204 e 205.

TRIBUNALE ORDINARIO DI TORINO

SEZIONE LAVORO

Premesso che.

1. I ricorrenti sono stati docenti a tempo determinato, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, legge n. 124/1999, rispettivamente:

- a. Nunzia Andretta per gli anni scolastici 2017/2018, 2018/2019, 2019/2020, 2020/2021;
- b. Luca Bozzetto per gli anni scolastici 2017/2018, 2018/2019, 2019/2020, 2020/2021 e 2021/2022;
- c. Raffaella Brogna per l'anno scolastico 2021/2022 (oltre a supplenze brevi e saltuarie per l'a.s. 2020/2021);
- d. Silvia Longo per gli anni scolastici 2020/2021 e 2021/2022 (oltre a supplenze brevi e saltuarie per l'a.s. 2019/2020);
- e. Gloria Misseri per gli anni scolastici 2020/2021 e 2021/2022 (oltre a supplenze brevi e saltuarie per l'a.s. 2019/2020);
- f. Anna Lisa Domenica Salvo per gli anni scolastici 2017/2018, 2018/2019, 2019/2020, 2020/2021 (oltre a supplenze brevi e saltuarie per l'a.s. 2021/2022);
- g. Maria Vittoria Zumaglino per gli anni scolastici 2018/2019, 2019/2020, 2020/2021.

2. Proponevano il presente ricorso, chiedendo al Tribunale l'accertamento del proprio diritto all'assegnazione della Carta di cui all'art. 1, commi 121 s.s., della legge n. 107/2015 (c.d. Carta Docente), per gli anni scolastici suddetti, con conseguente condanna del Ministero convenuto a consegnare tale Carta accreditando euro 500 per ogni anno scolastico.

3. Il Ministero eccepiva che tale beneficio era riservato esclusivamente ai docenti a tempo indeterminato, come previsto dalla legge istitutiva del medesimo.

4. Secondo i ricorrenti, l'esclusione dei dipendenti a tempo determinato dall'attribuzione della Carta docenti sarebbe in violazione del diritto europeo, che vieta la discriminazione tra dipendenti a termine e a tempo indeterminato.

Vista l'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e ripresa dalla Corte di cassazione, si ritiene necessario sollevare la questione di legittimità costituzionale per i seguenti profili.

5. Le disposizioni normative rilevanti nel caso di specie sono le seguenti:

l'art. 1, comma 121, della legge n. 107/2015: «Al fine di sostenere la formazione continua dei docenti e di valorizzarne le competenze professionali, è istituita, nel rispetto del limite di spesa di cui al comma 123, la Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente di ruolo delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado. La Carta, dell'importo nominale di euro 500 annui per ciascun anno scolastico, può essere utilizzata (...). La somma di cui alla Carta non costituisce retribuzione accessoria né reddito imponibile»;

comma 122: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti i criteri e le modalità di assegnazione e utilizzo della Carta di cui al comma 121, l'importo da assegnare nell'ambito delle risorse disponibili di cui al comma 123, tenendo conto del sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale, nonché le modalità per l'erogazione delle agevolazioni e dei benefici collegati alla Carta medesima»;



comma 123: «Per le finalità di cui al comma 121 è autorizzata la spesa di euro 381,137 milioni annui a decorrere dall'anno 2015»;

comma 124: «Nell'ambito degli adempimenti connessi alla funzione docente, la formazione in servizio dei docenti di ruolo è obbligatoria, permanente e strutturale. Le attività di formazione sono definite dalle singole istituzioni scolastiche in coerenza con il piano triennale dell'offerta formativa e con i risultati emersi dai piani di miglioramento delle istituzioni scolastiche previsti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2013, n. 80, sulla base delle priorità nazionali indicate nel Piano nazionale di formazione, adottato ogni tre anni con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative di categoria»;

commi 204 e 205, i quali prevedono le fonti economiche tramite le quali far fronte alle maggiori spese indicate da varie norme della legge medesima, tra cui il comma 123;

l'art. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 settembre 2015, recante le «Modalità di assegnazione e di utilizzo della Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente di ruolo delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado», il quale prevede che: «1. I docenti di ruolo a tempo indeterminato presso le istituzioni scolastiche statali, sia a tempo pieno che a tempo parziale, compresi i docenti che sono in periodo di formazione e prova, hanno diritto all'assegnazione di una carta, che è nominativa, personale e con trasferibile. 4. La Carta è assegnata, nel suo importo massimo complessivo, esclusivamente al personale docente a tempo indeterminato di cui al comma 1 (...). 5. La Carta deve essere restituita all'atto della cessazione dal servizio».

Le sottolineature aggiunte rendono evidente che il legislatore ha previsto tale Carta Docente a beneficio, esclusivamente, dei docenti a tempo indeterminato; solo con riferimento a costoro ha quindi previsto la copertura di spesa.

6. Tale normativa è stata sottoposta al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea nell'ambito della causa C-450/2021, su una domanda di pronuncia pregiudiziale circa l'interpretazione della clausola 4, punto 1 e della clausola 6 dell'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, formulata dalla Giudice del lavoro di Vercelli nell'ambito di un giudizio del tutto sovrapponibile a quello in esame: la Corte ha dichiarato la previsione normativa italiana in contrasto con il diritto dell'Unione. Ha infatti concluso statuendo, con ordinanza del 18 maggio 2022, che «la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale che riserva al solo personale docente a tempo indeterminato del Ministero, e non al personale docente a tempo determinato di tale Ministero, il beneficio di un vantaggio finanziario dell'importo di euro 500 all'anno, concesso al fine di sostenere la formazione continua dei docenti e di valorizzarne le competenze professionali, mediante una carta elettronica che può essere utilizzata per l'acquisto di libri e di testi, anche in formato digitale, di pubblicazioni e di riviste comunque utili all'aggiornamento professionale, per l'acquisto di *hardware* e *software*, per l'iscrizione a corsi per attività di aggiornamento e di qualificazione delle competenze professionali, a corsi di laurea, di laurea magistrale, specialistica o a ciclo unico, inerenti al profilo professionale, ovvero a corsi *post lauream* o a *master* universitari inerenti al profilo professionale, per rappresentazioni teatrali e cinematografiche, per l'ingresso a musei, mostre ed eventi culturali e spettacoli dal vivo, ad altre attività di formazione e per l'acquisto di servizi di connettività al fine di assolvere l'obbligo di effettuare attività professionali a distanza».

7. Infine, è intervenuta sulle questioni poste anche la Corte di cassazione, adita ai sensi dell'art. 363-*bis* c.p.c.; con la sentenza n. 29961/2023, pubblicata il 27 ottobre 2023, sono stati enunciati i seguenti principi di diritto:

1) «La Carta Docente di cui all'art. 1, comma 121, legge 107/2015 spetta ai docenti non di ruolo che ricevano incarichi annuali fino al 31.8, ai sensi dell'art. 4, comma 1, legge n. 124 del 1999 o incarichi per docenza fino al termine delle attività di didattica, ovverosia fino al 30.6, ai sensi dell'art. 4, comma secondo, della legge n. 124 del 1999, senza che rilevi l'omessa presentazione, a suo tempo, di una domanda in tal senso diretta al Ministero.

2) Ai docenti di cui al punto 1, ai quali il beneficio di cui all'art. 1, comma 121, legge n. 107/2015 non sia stato tempestivamente riconosciuto e che, al momento della pronuncia giudiziale sul loro diritto, siano interni al sistema delle docenze scolastiche, perché iscritti nelle graduatorie per le supplenze, incaricati di una supplenza o transitati in ruolo, spetta l'adempimento in forma specifica, per l'attribuzione della Carta Docente, secondo il sistema proprio di essa e per un valore corrispondente a quello perduto, oltre interessi o rivalutazione, ai sensi dell'art. 22, comma 36, della legge n. 724 del 1994, dalla data del diritto all'accredito alla concreta attribuzione.

3) Ai docenti di cui al punto 1, ai quali il beneficio di cui all'art. 1, comma 121, legge n. 107/2015 non sia stato tempestivamente riconosciuto e che, al momento della pronuncia giudiziale, siano fuoriusciti dal sistema delle docenze scolastiche, per cessazione dal servizio di ruolo o per cancellazione dalle graduatorie per le supplenze, spetta il risarcimento, per i danni che siano da essi allegati, rispetto ai quali, oltre alla prova presuntiva, può ammettersi la liquidazione equitativa, da parte del giudice del merito, nella misura più adeguata al caso di specie, tenuto conto delle circostanze del caso concreto (tra cui ad es. la durata della permanenza nel sistema scolastico, cui l'attribuzione è funzionale, o quant'altro rilevi), ed entro il massimo costituito dal valore della Carta, salvo allegazione e prova specifica di un maggior pregiudizio.



4) L'azione di adempimento in forma specifica per l'attribuzione della Carta Docente si prescrive nel termine quinquennale di cui all'art. 2948 n. 4 c.c., che decorre dalla data in cui è sorto il diritto all'accredito, ovverosia, per i casi di cui all'art. 4, comma 1 e 2, legge n. 124/1999, dalla data del conferimento dell'incarico di supplenza o, se posteriore, dalla data in cui il sistema telematico consentiva anno per anno la registrazione sulla corrispondente piattaforma informatica; la prescrizione delle azioni risarcitorie per mancata attribuzione della Carta Docente, stante la natura contrattuale della responsabilità, è decennale ed il termine decorre, per i docenti già transitati in ruolo e cessati dal servizio o non più iscritti nelle graduatorie per le supplenze, dalla data della loro fuoriuscita dal sistema scolastico».

8. La situazione attuale, per effetto della giurisprudenza citata, è della sicura spettanza della Carta Docente anche agli insegnanti a tempo determinato, quanto meno per coloro che, come le odierne ricorrenti, hanno ottenuto una supplenza ai sensi dell'art. 4, commi 1 o 2, legge n. 124/1999.

Com'è noto, l'interpretazione fornita dalla CGUE in merito all'efficacia del diritto dell'Unione è vincolante per il giudice nazionale: la Corte di cassazione, con la sentenza citata, muove proprio da tale assunto e riconosce, senza margini di dubbio, il diritto alla Carta del Docente anche agli insegnanti a tempo determinato.

9. L'art. 1, comma 123, legge n. 107/2015 prevede «Per le finalità di cui al comma 121 è autorizzata la spesa di euro 381,137 milioni annui a decorrere dall'anno 2015»; tale previsione di spesa è stata ampliata, esclusivamente per il 2023, dall'art. 15, comma 2, decreto-legge n. 69/2023 (convertito con legge n. 186/2023), in quanto per tale anno è stata espressamente estesa la Carta Docente anche agli insegnanti assunti a termine ma su posto vacante. Preme rilevare che tale provvedimento legislativo è stato emanato proprio al fine di evitare procedimenti di infrazione contro l'Italia da parte dell'Unione europea (è infatti nominato «Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano»).

Per il resto, la previsione di spesa non è mai stata modificata, nonostante la decisione della CGUE.

Nemmeno i commi 204 e 205 del medesimo articolo di legge sono mai stati modificati: tali norme, che prevedono le fonti economiche tramite le quali far fronte alle maggiori spese introdotte dalla legge n. 107/2015, sono calibrate sugli importi indicati nel testo normativo; di conseguenza, laddove la copertura prevista dal comma 123 non risulti congrua, nemmeno i costi complessivi indicati dai due commi appena citati lo sono.

10. I dati forniti dal Ministero consentono di inquadrare le ripercussioni economiche della questione sottoposta allo scrivente e rimessa da questi alla Corte. Come si evidenzierà meglio in seguito, ovviamente le conseguenze non attengono all'accoglimento del singolo giudizio, ma al fatto che tale decisione si inserisce all'interno di un contenzioso alluvionale che muove dalla circostanza affermata poc'anzi, secondo cui la Carta del Docente spetta anche a tutti i docenti a tempo determinato, assunti ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, legge n. 124/1999.

Si precisa che, al fine di valutare l'incidenza della questione oggetto di giudizio, si sono presi in considerazione gli ultimi cinque anni scolastici⁽¹⁾ (ossia quelli non coperti da prescrizione, escludendo l'effetto di atti interruttivi della stessa). In tale lasso temporale i docenti a tempo indeterminato sono stati:

2019/2020 727.448;
2020/2021 706.320;
2021/2022 709.384;
2022/2023 719.084;
2023/2024 739.791.

I docenti a tempo determinato, quantomeno quelli assunti ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 4, legge n. 124/1999, sono:

2019/2020 202.006;
2020/2021 228.671;
2021/2022 241.428;
2022/2023 251.375;
2023/2024 249.531.

Il rapporto tra le due categorie di docenti è il seguente:

2019/2020 27,77%;
2020/2021 32,37%;

(1) I dati riportati nella presente ordinanza, sintetizzati e calcolati dallo scrivente sulla base dei prospetti depositati dal Ministero, sono comprensivi degli insegnanti di religione cattolica, che nei suddetti prospetti sono indicati a parte, in quanto la c.d. Carta del Docente spetta anche a costoro.



2021/2022 34,03%;

2022/2023 34,96%;

2023/2024 33,73%;

Quindi, ogni anno i docenti a tempo determinato sono la percentuale sopra indicata rispetto a quelli a tempo indeterminato: in media, negli ultimi 5 anni, costoro (escludendo, come detto, quelli assunti tramite supplenze brevi e saltuarie) sono stati, in media, il 32,57% dei colleghi di ruolo; in altri termini, un terzo del personale a tempo indeterminato e circa il 25% dell'intero personale docente.

11. Tutto ciò premesso, lo scrivente intende sollevare la presente questione di legittimità costituzionale affinché la Consulta si pronunci sull'eventuale contrasto tra l'art. 1, commi 121 e 123, 204 e 205, legge n. 107/2015, come interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, e l'art. 81 della Costituzione.

Rilevanza.

12. La rilevanza della questione, sotto il profilo della necessaria applicazione della norma in esame (come interpretata dalla CGUE), è evidente. Come premesso, le ricorrenti hanno stipulato contratti a tempo determinato, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, legge n. 124/1997, negli anni scolastici rispettivamente: quanto a Anastasia Grimaldi per gli anni scolastici 2020/2021, 2021/2022, 2022/2023 (effettuando supplenze brevi e saltuarie nell'a.s. 2019/2020); quanto a Nunzia Andretta per gli anni scolastici 2017/2018, 2018/2019, 2019/2020, 2020/2021; quanto a Luca Bozzetto per gli anni scolastici 2017/2018, 2018/2019, 2019/2020, 2020/2021 e 2021/2022; quanto a Raffaella Brogna per l'anno scolastico 2021/2022 (oltre a supplenze brevi e saltuarie per l'a.s. 2020/2021); quanto a Silvia Longo per gli anni scolastici 2020/2021 e 2021/2022 (oltre a supplenze brevi e saltuarie per l'a.s. 2019/2020); quanto a Gloria Misseri per gli anni scolastici 2020/2021 e 2021/2022 (oltre a supplenze brevi e saltuarie per l'a.s. 2019/2020); quanto a Anna Lisa Domenica Salvo per gli anni scolastici 2017/2018, 2018/2019, 2019/2020, 2020/2021 (oltre a supplenze brevi e saltuarie per l'a.s. 2021/2022); quanto a Maria Vittoria Zumaglino per gli anni scolastici 2018/2019, 2019/2020, 2020/2021, senza poter fruire della Carta del Docente in quanto a ciò osta il dettato normativo.

13. La norma su cui si fonda il diritto invocato è l'art. 1, comma 121, legge n. 107/2015, lo stesso che oggi viene sottoposto al vaglio di costituzionalità.

14. Il ricorso è indubbiamente da accogliere, poiché ciò viene imposto dall'ordinanza emessa dalla CGUE. Come illustrato in precedenza, la Corte di Giustizia ha già fornito la propria, vincolante interpretazione in merito alla compatibilità della norma con il diritto euro-unitario, affermando che «la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale che riserva al solo personale docente a tempo indeterminato del Ministero, e non al personale docente a tempo determinato di tale Ministero, il beneficio» della c.d. Carta del Docente. La giurisprudenza italiana si è, doverosamente, adeguata a tale *dictum*, come dimostra la recente sentenza della Corte di cassazione, sopra citata, e la costante giurisprudenza di merito.

15. L'accoglimento del ricorso comporta, necessariamente, un aggravio di spesa ai danni dell'erario che supera la copertura prevista dalla legge che ha istituito il beneficio in oggetto, in quanto oltre all'accertamento del diritto si chiede di consegnare la Carta elettronica caricandola con euro 500 per ogni anno scolastico lavorato. Sebbene l'incidenza della singola vicenda sia trascurabile rispetto alle ricadute sulla finanza pubblica, la rilevanza della questione deve essere ribadita sotto due punti di vista.

16. In primo luogo, la rilevanza, così come definita dall'art. 23 legge n. 87/1953, deve essere affermata «qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale». Per l'appunto, il presente giudizio si fonda sull'applicazione dell'art. 1, comma 121, della legge n. 107/2015, ossia proprio la norma della cui costituzionalità si dubita.

17. In secondo luogo, è evidente che, se ci si dovesse basare soltanto sulla singola vicenda giudiziaria, non vi potrebbe essere alcun profilo di violazione dell'art. 81 della Costituzione, in quanto appare decisamente improbabile che una posizione individuale possa incidere in modo sensibile sulla copertura finanziaria prevista per legge. Però, se si pretendesse che l'incongruità della copertura di spesa fosse conseguenza della decisione del singolo giudizio, non sarebbe mai possibile chiedere alla Corte costituzionale di valutare la legittimità di una norma di legge ai sensi dell'art. 81 della Costituzione in via incidentale e tale ricorso sarebbe riservato esclusivamente alle impugnazioni in via diretta da parte dello Stato o delle regioni.

18. Si ritiene quindi necessario valutare la costituzionalità della norma in esame, sicuramente applicabile (e quindi rilevante) nel giudizio in questione, sulla prospettiva dell'estensione dei suoi effetti, in base ai dati ritualmente acquisiti nel presente giudizio.



19. Si deve infatti considerare che, negli ultimi cinque anni, gli aventi diritto alla Carta del Docente, secondo l'interpretazione della CGUE, sono complessivamente 4.775.038, in luogo dei 3.602.027 per i quali la legge n. 107/2015 ha previsto come copertura di spesa.

20. Pertanto, l'applicazione dell'invocata norma di legge, come integrata dall'ordinanza della CGUE, porta all'accoglimento del ricorso con conseguente sfioramento delle previsioni di spesa (come verrà esposto meglio nel paragrafo seguente).

Non manifesta infondatezza.

21. Per quanto riguarda la non manifesta infondatezza, si espone quanto segue.

22. L'art. 81 della Costituzione stabilisce che «Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».

23. È noto che il nuovo testo, molto più stringente di quello precedente, è stato adottato su impulso degli impegni europei, che hanno posto una forte attenzione ai vincoli di bilancio e alla riduzione del debito pubblico. In particolare, come emerge dai lavori preparatori della legge Costituzionale n. 1/2012 (che ha introdotto il nuovo testo dell'art. 81), il legislatore italiano ha inteso introdurre la modifica costituzionale in adempimento del Patto *Euro Plus*, condiviso dal Consiglio europeo il 24 e 25 marzo 2011.

24. L'art. 1, comma 123, legge n. 107/2015, ha previsto, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, che «Per le finalità di cui al comma 121 è autorizzata la spesa di euro 381,137 milioni annui a decorrere dall'anno 2015». La copertura di spesa in allora prevista appariva *prima facie* ragionevole: pur non avendo i dati degli occupati a tempo indeterminato dell'anno scolastico in questione, si può ritenere che fossero in linea con la media degli anni successivi (pari a circa 720.000 insegnanti a tempo indeterminato): pertanto, la spesa di euro 500 *pro capite* portava a un costo complessivo di circa 355 milioni di euro, compatibile con la previsione della legge.

Sulla base di tale previsione di spesa sono stati redatti i commi 204 e 205, che indicano le spese complessive previste dalle norme introdotte dalla legge n. 107/2015: tali commi contengono una somma matematica delle previsioni precedenti; di conseguenza, se uno degli addendi non è congruo, non lo sarà nemmeno l'importo complessivamente previsto.

25. Come ricordato in precedenza, la copertura di spesa non è mai stata aumentata nel corso degli anni, fatta eccezione per l'anno 2023, a seguito dell'estensione, per via legislativa, del diritto alla Carta del Docente anche ai supplenti assunti su posto vacante (art. 15, comma 2, decreto-legge n. 69/2023, convertito con legge 186/2023).

26. La ricordata ordinanza della CGUE, emessa in data 18 maggio 2022, ha ampliato notevolmente la platea degli aventi diritto alla Carta Docente, in quanto ha dichiarato l'incompatibilità con il diritto eurolunitario dell'attribuzione del detto beneficio ai soli docenti a tempo indeterminato; tale decisione, prontamente recepita dalla giurisprudenza nazionale, comporta un aumento medio del 32,57% dei docenti che possono rivendicare tale Carta elettronica, dal valore di 500 euro annui. I dati ottenuti dal Ministero permettono di affermare che non si tratti di una lieve variazione, che può rientrare nella fisiologia delle previsioni di spesa, ma di uno scostamento del tutto rilevante: appare quindi evidente che l'originaria previsione di spesa, contenuta nell'art. 1, comma 123, legge n. 107/2015, non è più adeguata.

27. Più nel dettaglio, l'allargamento della platea porta ai seguenti costi:

Anno scolastico	Costo Carta per i docenti a tempo indeterminato	Costo Carta per i docenti a tempo determinato	Costo totale
2019/2020	363.724.000 euro	101.003.000 euro	464.727.000 euro
2020/2021	353.160.000 euro	114.335.500 euro	467.495.500 euro
2021/2022	354.692.000 euro	120.714.000 euro	475.406.000 euro
2022/2023	359.542.000 euro	125.687.500 euro	485.229.500 euro
2023/2024	369.895.500 euro	124.765.500 euro	494.661.000 euro



Come si può agevolmente osservare, per ogni anno scolastico lo sfioramento di spesa varia tra gli 80 e i 110 milioni di euro rispetto ai 381,137 milioni previsti attualmente.

28. Appare utile, ai fini della valutazione della conformità della norma rispetto all'art. 81 Cost., rilevare le dimensioni del contenzioso: sulla base dei dati forniti dalla cancelleria, soltanto con riferimento al Tribunale di Torino, sono stati depositati 459 ricorsi avverso il Ministero convenuto nel 2021, 1.036 nel 2022, 1.956 nel 2023 e 2.892 nel 2024: oltre il 70% di questi riguardano l'attribuzione della Carta Docente.

29. Secondo la giurisprudenza della Consulta, la copertura di spesa deve essere effettiva: infatti, «la mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo "ipotetici", in quanto l'art. 81 Cost. "impone che, ogniquale volta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte" (*ex multis*, sentenze n. 155 del 2022, n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013).».

La copertura di nuove spese, inoltre, «"deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri" (sentenze n. 307 del 2013 e n. 131 del 2012; in senso analogo, sentenza n. 183 del 2016)» (Corte Cost., sentenza n. 64 del 2023).

30. Come appena rilevato, a seguito della pronuncia della CGUE i destinatari della Carta Docente sono aumentati del 32,57%, mentre la copertura di spesa è rimasta invariata: ciò porta necessariamente a ritenere che la stessa non è più effettiva.

31. Per le ragioni esposte e a fronte dell'ingente aumento dei costi da sostenere per riconoscere la Carta del Docente agli insegnanti a termine, non si può ritenere che la copertura di cui al citato art. 1, comma 123, fosse tale da sopportare e, comunque, fare fronte a eventuali spese non previste al momento dell'introduzione del beneficio. In ogni caso, come osservato dalla Corte nella sentenza n. 200 del 2022, «laddove comunque si ritenga che, nondimeno, lo stanziamento complessivo per le spese del personale già vigente fosse in grado di sostenere anche il peso dei nuovi oneri, se ne sarebbe dovuta dare un'analitica dimostrazione nella relazione tecnica (art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante "Legge di contabilità e finanza pubblica")».

32. Peraltro, a indiretta conferma della inadeguatezza delle risorse originariamente previste, a fronte dell'estensione dei soggetti destinatari, si pone lo stesso intervento legislativo di cui all'art. 15, comma 2, decreto-legge n. 69/2023, convertito con legge n. 186/2023 con il quale è stato infatti autorizzato - peraltro, si ribadisce, con riguardo al solo anno 2023 - un aumento della copertura di spesa, per fare fronte all'allargamento della platea di beneficiari della Carta Docente.

In altri termini, è lo stesso legislatore che ha riconosciuto la necessità di intervenire con una nuova copertura di spesa quando ha ampliato i destinatari della Carta, così implicitamente riconoscendo l'insufficienza dell'originaria (ed ancora attuale) previsione di spesa.

33. Non vale a escludere la non manifesta infondatezza l'osservazione secondo cui l'incostituzionalità della norma non sarebbe originaria, ma sopravvenuta a seguito della pronuncia della CGUE, per le seguenti ragioni:

a. in primo luogo, la pronuncia della CGUE ha portata retroattiva: quindi l'art. 1, commi 121 e 123, legge n. 107/2015, avrebbe dovuto comprendere fin dal principio i docenti a tempo determinato e prevedere una copertura di spesa adeguata;

b. in secondo luogo, il comma 123 stabilisce che «Per le finalità di cui al comma 121 è autorizzata la spesa di euro 381,137 milioni annui a decorrere dall'anno 2015»: ciò significa che, se non si volesse condividere l'assunto precedente, in ogni caso a partire dall'anno scolastico successivo a quello della pronuncia della CGUE (2022/2023) la copertura di spesa non è più conforme a Costituzione.

34. A ulteriore conferma della sospetta violazione del dettato costituzionale, deve evidenziarsi che, ai sensi dell'art. 61, comma 2, decreto legislativo n. 165/2001, «Le pubbliche amministrazioni che vengono, in qualunque modo, a conoscenza di decisioni giurisdizionali che comportino oneri a carico del bilancio, ne danno immediata comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze. Ove tali decisioni producano nuovi o maggiori oneri rispetto alle spese autorizzate, il Ministro dell'economia e delle finanze presenta, entro trenta giorni dalla data di pubblicazione delle sentenze della Corte costituzionale o dalla conoscenza delle decisioni esecutive di altre autorità giurisdizionali, una relazione al Parlamento, impegnando Governo e Parlamento a definire con procedura d'urgenza una nuova disciplina legislativa idonea a ripristinare i limiti della spesa globale». Il legislatore ha previsto che, in situazioni come quella in cui si verte, vi sia un chiaro obbligo della pubblica amministrazione di attivarsi per far fronte alle maggiori spese introdotte dalle decisioni giurisdizionali: ciò non è accaduto nel caso di specie, come più volte evidenziato.



Non si può che ritenere che la norma da ultimo citata sia una clausola di salvaguardia per permettere di rispettare la necessaria copertura di spesa, prevista dall'art. 81 della Costituzione: la mancata attivazione del percorso legislativo non può che convincere lo scrivente del contrasto della norma originaria, mai modificata, con le disposizioni della Carta.

35. La non manifesta infondatezza è confermata dal fatto che, nel caso di specie, non vi è neppure da operare un bilanciamento tra l'art. 81 della Costituzione e un altro valore di immediata rilevanza costituzionale, quali la retribuzione o l'assistenza pubblica obbligatoria. In tali ipotesi la deroga all'art. 81 della Costituzione potrebbe essere considerata giustificata dalla prevalenza di altri valori costituzionalmente garantiti, come l'art. 36 (in materia di retribuzione) o 38 (previdenza e assistenza pubblica), portando l'interprete a ritenere manifestamente infondata la questione di costituzionalità: ma ciò non avviene nel caso odierno.

36. La Carta del Docente, come espressamente previsto dalla norma, non ha funzione retributiva ma è stata istituita «Al fine di sostenere la formazione continua dei docenti e di valorizzarne le competenze professionali»: finalità indubbiamente meritevole, ma si deve considerare che:

a. in primo luogo, la formazione professionale non è realizzata soltanto con l'erogazione della Carta elettronica, ma anche tramite le iniziative formative organizzate dal Ministero medesimo, come indicato (e non contestato) nella memoria di costituzione;

b. soprattutto, l'esigenza formativa del personale non può essere ritenuta prevalente nei confronti del rispetto degli obblighi di copertura finanziaria, espressamente previsti dalla Costituzione. Tale considerazione vale, a maggior ragione, valutando la spinta proveniente dal rispetto degli obblighi sovranazionali che ha portato all'adozione del nuovo art. 81.

La Corte costituzionale (sentenza n. 274 del 2017) ha, altresì, ricordato che la «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano “una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti “la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile” (sentenza n. 192 del 2012) (sentenza n. 184 del 2016)».

37. Riepilogando:

a. l'art. 81 della Costituzione prevede che «Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio» (comma 1) e che «Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte» (comma 3);

b. l'art. 1, commi 121 e 123, legge n. 107/2015 ha introdotto la Carta elettronica del docente al fine di sostenere la formazione degli insegnanti di ruolo, prevedendo una copertura finanziaria congrua (soltanto) per il numero di docenti a tempo indeterminato;

c. il diritto dei docenti a termine a ricevere la Carta Docente, quantomeno per quelli assunti con contratti ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, legge 124/1997, non è contestabile in quanto imposto dall'ordinanza citata della CGUE, come confermato dalla Cassazione;

d. il numero di costoro è talmente elevato, anche in termini relativi rispetto ai docenti assunti a tempo indeterminato, che l'attuazione della pronuncia della Corte di Giustizia comporta un deciso scostamento, dell'ordine del 33%, dalla copertura finanziaria prevista dalla legge;

e. A fronte di tale, vincolante, decisione, la copertura di spesa è rimasta identica: se la stessa poteva essere congrua per il numero di docenti di ruolo, ovviamente non lo è più tenuto conto del rilevante aumento di destinatari.

38. La previsione della legge n. 107/2015 appare quindi contrastante con l'art. 81 della Costituzione, poiché il costo della attribuzione della Carta del Docente, tenendo conto degli attuali destinatari, non è congruo rispetto alla copertura di spesa ivi indicata. Il riconoscimento della Carta elettronica al docente che oggi ricorre, ovviamente considerando l'elevatissimo numero dei giudizi, se da un lato è conseguenza obbligata dell'adeguamento alla CGUE, dall'altro comporta un deciso scostamento dalla spesa prevista dalla legge.

39. Lo scrivente, non potendo discostarsi dal *dictum* della Corte europea, per lui vincolante, né intervenire su materie riservate al legislatore, può esclusivamente rilevare il contrasto tra l'applicazione della norma e il limite previsto dall'art. 81 della Costituzione. Nemmeno è possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata (quale potrebbe essere, ad esempio, la rideterminazione dell'importo spettante al singolo docente per rispettare la copertura di spesa) in quanto il valore della Carta elettronica è previsto direttamente ed espressamente dalla legge.



40. Il legislatore ha finora omesso di attivarsi per evitare il contrasto della norma con l'art. 81 della Costituzione, nonostante le previsioni dell'art. 61 decreto legislativo n. 165/2001 prima richiamate, ampliando la copertura finanziaria oppure diminuendo o addirittura abolendo detto beneficio per tutti i docenti, anche quelli a tempo indeterminato.

41. Si rende necessario quindi richiedere l'intervento della Corte costituzionale, affinché si pronunci sulla compatibilità tra le norme citate e l'art. 81 della Costituzione, valutando se dichiarare incostituzionale *in toto* la previsione che introduce il diritto alla Carta elettronica del Docente o rideterminare l'importo *pro capite*. Tenuto conto della media dei docenti ogni anno scolastico, pari a circa 955.000 unità, il limite di spesa annuo di euro 381 milioni sarebbe rispettato laddove la Carta elettronica fosse, prudenzialmente (a causa dell'aumento del numero dei docenti negli ultimi anni), di importo pari a euro 380 annui.

P. Q. M.

Il giudice, visto l'art. 23, legge n. 87/1953:

accertata la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale prospettata, sospende il giudizio e rimette gli atti alla Corte costituzionale affinché la stessa si pronunci, in merito alla costituzionalità dell'art. 1, commi 121, 123, 204 e 205, legge n. 107/2015, per contrasto con l'art. 81, commi 1 e 3, della Costituzione, dichiarando incostituzionale l'attribuzione della Carta elettronica del Docente o rideterminandone l'importo;

manda alla cancelleria di notificare il presente provvedimento alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri nonché di comunicarlo ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Torino, 20 dicembre 2024

Il Giudice: MOLLO

25C00024

N. 16

Ordinanza del 20 dicembre 2024 del Tribunale di Torino nel procedimento civile promosso da Marco Locati contro Ministero dell'istruzione e del merito - ambito territoriale di Torino

Istruzione – Personale docente – Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente di ruolo delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado (cosiddetta Carta del docente) – Riconoscimento del diritto all'assegnazione della Carta del docente, per effetto dell'interpretazione della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte di cassazione, anche ai docenti non di ruolo – Disposizioni recanti la copertura dei relativi oneri finanziari.

- Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, commi 121, 123, 204 e 205.

TRIBUNALE ORDINARIO DI TORINO

SEZIONE LAVORO

Premesso che

1. Parte ricorrente è stato docente a tempo determinato per gli anni scolastici 2019/2020, 2020/2021 e 2021/2022, tramite supplenze ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, legge n. 124/1999 (oltre a aver avuto supplenze c.d. brevi e saltuarie nell'anno scolastico 2018/2019). Proponeva il presente ricorso chiedendo al Tribunale l'accertamento del proprio diritto all'assegnazione della Carta di cui all'art. 1, commi 121 s.s., della legge n. 107/2015 (c.d. Carta Docente), per gli anni scolastici suddetti, con conseguente condanna del Ministero convenuto a consegnare tale carta accreditandole euro 500 per ogni anno scolastico.



2. Il Ministero eccepiva che tale beneficio era riservato esclusivamente ai docenti a tempo indeterminato, come previsto dalla legge istitutiva del medesimo.

3. Secondo parte ricorrente, l'esclusione dei dipendenti a tempo determinato dall'attribuzione della carta docenti sarebbe in violazione del diritto europeo, che vieta la discriminazione tra dipendenti a termine e a tempo indeterminato.

Vista l'interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea e ripresa dalla Corte di Cassazione, si ritiene necessario sollevare la questione di legittimità costituzionale per i seguenti profili.

4. Le disposizioni normative rilevanti nel caso di specie sono le seguenti:

l'art. 1 comma 121 della legge n. 107/2015: «Al fine di sostenere la formazione continua dei docenti e di valorizzarne le competenze professionali, è istituita, nel rispetto del limite di spesa di cui al comma 123, la Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente di ruolo delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado. La Carta, dell'importo nominale di euro 500 annui per ciascun anno scolastico, può essere utilizzata (...). La somma di cui alla Carta non costituisce retribuzione accessoria né reddito imponibile»;

comma 122 «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti i criteri e le modalità di assegnazione e utilizzo della Carta di cui al comma 121, l'importo da assegnare nell'ambito delle risorse disponibili di cui al comma 123, tenendo conto del sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale, nonché le modalità per l'erogazione delle agevolazioni e dei benefici collegati alla Carta medesima»;

comma 123: «Per le finalità di cui al comma 121 è autorizzata la spesa di euro 381,137 milioni annui a decorrere dall'anno 2015»;

comma 124 «Nell'ambito degli adempimenti connessi alla funzione docente, la formazione in servizio dei docenti di ruolo è obbligatoria, permanente e strutturale. Le attività di formazione sono definite dalle singole istituzioni scolastiche in coerenza con il piano triennale dell'offerta formativa e con i risultati emersi dai piani di miglioramento delle istituzioni scolastiche previsti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2013, n. 80, sulla base delle priorità nazionali indicate nel Piano nazionale di formazione, adottato ogni tre anni con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative di categoria»;

commi 204 e 205, i quali prevedono le fonti economiche tramite le quali far fronte alle maggiori spese indicate da varie norme della legge medesima, tra cui il comma 123;

l'art. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 settembre 2015, recante le «Modalità di assegnazione e di utilizzo della Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente di ruolo delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado», il quale prevede che: «1. I docenti di ruolo a tempo indeterminato presso le Istituzioni scolastiche statali, sia a tempo pieno che a tempo parziale, compresi i docenti che sono in periodo di formazione e prova, hanno diritto all'assegnazione di una Carta, che è nominativa, personale e con trasferibile. 4. La Carta è assegnata, nel suo importo massimo complessivo, esclusivamente al personale docente a tempo indeterminato di cui al comma 1 (...). 5. La Carta deve essere restituita all'atto della cessazione dal servizio».

Le sottolineature aggiunte rendono evidente che il legislatore ha previsto tale carta docente a beneficio, esclusivamente, dei docenti a tempo indeterminato; solo con riferimento a costoro ha quindi previsto la copertura di spesa.

5. Tale normativa è stata sottoposta al vaglio della Corte di Giustizia dell'Unione europea nell'ambito della causa C-450/2021, su una domanda di pronuncia pregiudiziale circa l'interpretazione della clausola 4, punto 1 e della clausola 6 dell'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, formulata dalla Giudice del lavoro di Vercelli nell'ambito di un giudizio del tutto sovrapponibile a quello in esame: la Corte ha dichiarato la previsione normativa italiana in contrasto con il diritto dell'Unione. Ha infatti concluso statuendo, con ordinanza del 18 maggio 2022, che «la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale che riserva al solo personale docente a tempo indeterminato del Ministero, e non al personale docente a tempo determinato di tale Ministero, il beneficio di un vantaggio finanziario dell'importo di euro 500 all'anno, concesso al fine di sostenere la formazione continua dei docenti e di valorizzarne le competenze professionali, mediante una carta elettronica che può essere utilizzata per l'acquisto di libri e di testi, anche in formato digitale, di pubblicazioni e di riviste comunque utili all'aggiornamento professionale, per l'acquisto di hardware e software, per l'iscrizione a corsi per attività di aggiornamento e di qualificazione delle competenze professionali, a corsi di laurea, di laurea magistrale, specialistica o a ciclo unico, inerenti al profilo professionale, ovvero a corsi *post lauream* o a *master* universitari inerenti al profilo professionale, per rappresentazioni teatrali e cinematografiche, per l'ingresso a musei, mostre ed eventi culturali e spettacoli dal vivo, ad altre attività di formazione e per l'acquisto di servizi di connettività al fine di assolvere l'obbligo di effettuare attività professionali a distanza».



6. Infine, è intervenuta sulle questioni poste anche la Corte di Cassazione, adita ai sensi dell'art. 363-bis c.p.c.; con la sentenza n. 29961/2023, pubblicata il 27 ottobre 2023, sono stati enunciati i seguenti principi di diritto:

1) «La Carta Docente di cui all'art. 1, comma 121, legge n. 107/2015 spetta ai docenti non di ruolo che ricevano incarichi annuali fino al 31.8, ai sensi dell'art. 4, comma 1, legge n. 124 del 1999 o incarichi per docenza fino al termine delle attività di didattiche, ovverosia fino al 30.6, ai sensi dell'art. 4, comma secondo, della legge n. 124 del 1999, senza che rilevi l'omessa presentazione, a suo tempo, di una domanda in tal senso diretta al Ministero.

2) Ai docenti di cui al punto 1, ai quali il beneficio di cui all'art. 1, comma 121, legge n. 107/2015 non sia stato tempestivamente riconosciuto e che, al momento della pronuncia giudiziale sul loro diritto, siano interni al sistema delle docenze scolastiche, perché iscritti nelle graduatorie per le supplenze, incaricati di una supplenza o transitati in ruolo, spetta l'adempimento in forma specifica, per l'attribuzione della Carta Docente, secondo il sistema proprio di essa e per un valore corrispondente a quello perduto, oltre interessi o rivalutazione, ai sensi dell'art. 22, comma 36, della legge n. 724 del 1994, dalla data del diritto all'accredito alla concreta attribuzione.

3) Ai docenti di cui al punto 1, ai quali il beneficio di cui all'art. 1, comma 121, legge n. 107/2015 non sia stato tempestivamente riconosciuto e che, al momento della pronuncia giudiziale, siano fuoriusciti dal sistema delle docenze scolastiche, per cessazione dal servizio di ruolo o per cancellazione dalle graduatorie per le supplenze, spetta il risarcimento, per i danni che siano da essi allegati, rispetto ai quali, oltre alla prova presuntiva, può ammettersi la liquidazione equitativa, da parte del giudice del merito, nella misura più adeguata al caso di specie, tenuto conto delle circostanze del caso concreto (tra cui ad es. la durata della permanenza nel sistema scolastico, cui l'attribuzione è funzionale, o quant'altro rilevi), ed entro il massimo costituito dal valore della Carta, salvo allegazione e prova specifica di un maggior pregiudizio.

4) L'azione di adempimento in forma specifica per l'attribuzione della Carta Docente si prescrive nel termine quinquennale di cui all'art. 2948 n. 4 c.c., che decorre dalla data in cui è sorto il diritto all'accredito, ovverosia, per i casi di cui all'art. 4, comma 1 e 2, legge n. 124/1999, dalla data del conferimento dell'incarico di supplenza o, se posteriore, dalla data in cui il sistema telematico consentiva anno per anno la registrazione sulla corrispondente piattaforma informatica; la prescrizione delle azioni risarcitorie per mancata attribuzione della Carta Docente, stante la natura contrattuale della responsabilità, è decennale ed il termine decorre, per i docenti già transitati in ruolo e cessati dal servizio o non più iscritti nelle graduatorie per le supplenze, dalla data della loro fuoriuscita dal sistema scolastico.»

7. La situazione attuale, per effetto della giurisprudenza citata, è della sicura spettanza della Carta Docente anche agli insegnanti a tempo determinato, quanto meno per coloro che, come l'odierno ricorrente, hanno ottenuto una supplenza ai sensi dell'art. 4, commi 1 o 2, legge n. 124/1999.

Com'è noto, l'interpretazione fornita dalla CGUE in merito all'efficacia del diritto dell'Unione è vincolante per il giudice nazionale: la Corte di Cassazione, con la sentenza citata, muove proprio da tale assunto e riconosce, senza margini di dubbio, il diritto alla Carta del Docente anche agli insegnanti a tempo determinato.

8. L'art. 1, comma 123, legge n. 107/2015 prevede «Per le finalità di cui al comma 121 è autorizzata la spesa di euro 381,137 milioni annui a decorrere dall'anno 2015»; tale previsione di spesa è stata ampliata, esclusivamente per il 2023, dall'art. 15, comma 2, decreto-legge n. 69/2023 (convertito con legge n. 186/2023), in quanto per tale anno è stata espressamente estesa la Carta Docente anche agli insegnanti assunti a termine ma su posto vacante. Preme rilevare che tale provvedimento legislativo è stato emanato proprio al fine di evitare procedimenti di infrazione contro l'Italia da parte dell'Unione europea (è infatti nominato «Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano»).

Per il resto, la previsione di spesa non è mai stata modificata, nonostante la decisione della CGUE.

Nemmeno i commi 204 e 205 del medesimo articolo di legge sono mai stati modificati: tali norme, che prevedono le fonti economiche tramite le quali far fronte alle maggiori spese introdotte dalla legge n. 107/2015, sono calibrate sugli importi indicati nel testo normativo; di conseguenza, laddove la copertura prevista dal comma 123 non risulti congrua, nemmeno i costi complessivi indicati dai due commi appena citati lo sono.

9. I dati forniti dal Ministero convenuto permettono di inquadrare le ripercussioni economiche della questione sottoposta allo scrivente e rimessa da questi alla Corte. Come si evidenzierà meglio in seguito, ovviamente le conseguenze non attengono all'accoglimento del singolo giudizio, ma al fatto che tale decisione si inserisce all'interno di un contenzioso alluvionale che muove dalla circostanza affermata poc'anzi, secondo cui la Carta del Docente spetta anche a tutti i docenti a tempo determinato, assunti ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, legge n. 124/1999.



Si precisa che, al fine di valutare l'incidenza della questione oggetto di giudizio, si sono presi in considerazione gli ultimi cinque anni scolastici (1) (ossia quelli non coperti da prescrizione, escludendo l'effetto di atti interruttivi della stessa). In tale lasso temporale i docenti a tempo indeterminato sono stati:

2019/2020 - 727.448;
2020/2021 - 706.320;
2021/2022 - 709.384;
2022/2023 - 719.084;
2023/2024 - 739.791.

I docenti a tempo determinato, quantomeno quelli assunti ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 4, legge n. 124/1999, sono:

2019/2020 - 202.006;
2020/2021 - 228.671;
2021/2022 - 241.428;
2022/2023 - 251.375;
2023/2024 - 249.531.

Il rapporto tra le due categorie di docenti è il seguente:

2019/2020 - 27,77%;
2020/2021 - 32,37%;
2021/2022 - 34,03%;
2022/2023 - 34,96%;
2023/2024 - 33,73%.

Quindi, ogni anno i docenti a tempo determinato sono la percentuale sopra indicata rispetto a quelli a tempo indeterminato: in media, negli ultimi 5 anni, costoro (escludendo, come detto, quelli assunti tramite supplenze brevi e saltuarie) sono stati, in media, il 32,57% dei colleghi di ruolo; in altri termini, un terzo del personale a tempo indeterminato e circa il 25% dell'intero personale docente.

10. Tutto ciò premesso, lo scrivente intende sollevare la presente questione di legittimità costituzionale affinché la Consulta si pronunci sull'eventuale contrasto tra l'art. 1, commi 121 e 123, 204 e 205 legge n. 107/2015, come interpretato dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, e l'art. 81 della Costituzione.

RILEVANZA

11. La rilevanza della questione, sotto il profilo della necessaria applicazione della norma in esame (come interpretata dalla CGUE), è evidente, in quanto la norma della cui costituzionalità si dubita è necessariamente da applicare nel caso di specie. Come premesso, parte ricorrente ha stipulato 3 contratti a tempo determinato, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, legge n. 124/1997, negli anni scolastici 2019/2020, 2020/2021 e 2021/2022, senza poter fruire della Carta del Docente in quanto a ciò osta il dettato normativo.

12. La norma su cui si fonda il diritto invocato è l'art. 1, comma 121, legge n. 107/2015, lo stesso che oggi viene sottoposto al vaglio di costituzionalità.

13. Il ricorso è indubbiamente da accogliere, poiché ciò viene imposto dall'ordinanza emessa dalla Corte di Giustizia con cui ha già fornito la propria, vincolante interpretazione in merito alla compatibilità della norma con il diritto euro-unitario, affermando che «la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale che riserva al solo personale docente a tempo indeterminato del Ministero, e non al personale docente a tempo determinato di tale Ministero, il beneficio» della c.d. Carta del Docente. La giurisprudenza italiana si è, doverosamente, adeguata a tale dictum, come dimostra la recente sentenza della Corte di Cassazione, sopra citata, e la costante giurisprudenza di merito.

(1) I dati riportati nella presente ordinanza, sintetizzati e calcolati dallo scrivente sulla base dei prospetti depositati dal Ministero, sono comprensivi degli insegnanti di religione cattolica, che nei suddetti prospetti sono indicati a parte, in quanto la c.d. Carta del Docente spetta anche a costoro.



14. L'accoglimento del ricorso comporta, necessariamente, un aggravio di spesa ai danni dell'Erario che supera la copertura prevista dalla legge che ha istituito il beneficio in oggetto, in quanto oltre all'accertamento del diritto si chiede di consegnare la Carta Elettronica caricandola con euro 500 per ogni anno scolastico lavorato. Sebbene l'incidenza della singola vicenda sia trascurabile rispetto alle ricadute sulla finanza pubblica, la rilevanza della questione deve essere ribadita sotto due punti di vista.

15. In primo luogo, la rilevanza, così come definita dall'art. 23 legge n. 87/1953, deve essere affermata «qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale». Per l'appunto, il presente giudizio si fonda sull'applicazione dell'art. 1, comma 121, delle n. 107/2015, ossia proprio la norma della cui costituzionalità si dubita.

16. In secondo luogo, è evidente che, se ci si dovesse basare soltanto sulla singola vicenda giudiziaria, non vi potrebbe essere alcun profilo di violazione dell'art. 81 della Costituzione, in quanto appare decisamente improbabile che una posizione individuale possa incidere in modo sensibile sulla copertura finanziaria prevista per legge. Però, se si pretendesse che l'incongruità della copertura di spesa fosse conseguenza della decisione del singolo giudizio, non sarebbe mai possibile chiedere alla Corte costituzionale di valutare la legittimità di una norma di legge ai sensi dell'art. 81 della Costituzione in via incidentale e tale ricorso sarebbe riservato esclusivamente alle impugnazioni in via diretta da parte dello Stato o delle Regioni.

17. Si ritiene quindi necessario valutare la costituzionalità della norma in esame, sicuramente applicabile (e quindi rilevante) nel giudizio in questione, sulla prospettiva dell'estensione dei suoi effetti, in base ai dati ritualmente acquisiti nel presente giudizio.

18. Si deve infatti considerare che, negli ultimi cinque anni, gli aventi diritto alla Carta del Docente, secondo l'interpretazione della CGUE, sono complessivamente 4.775.038, in luogo dei 3.602.027 per i quali la legge n. 107/2015 ha previsto come copertura di spesa.

19. Pertanto, l'applicazione dell'invocata norma di legge, come integrata dall'ordinanza della CGUE, porta all'accoglimento del ricorso con conseguente sforamento delle previsioni di spesa (come verrà esposto meglio nel paragrafo seguente).

Non manifesta infondatezza

20. Per quanto riguarda la non manifesta infondatezza, si espone quanto segue.

21. L'art. 81 della Costituzione stabilisce che «Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».

22. È noto che il nuovo testo, molto più stringente di quello precedente, è stato adottato su impulso degli impegni europei, che hanno posto una forte attenzione ai vincoli di bilancio e alla riduzione del debito pubblico. In particolare, come emerge dai lavori preparatori della legge costituzionale n. 1/2012 (che ha introdotto il nuovo testo dell'art. 81), il legislatore italiano ha inteso introdurre la modifica costituzionale in adempimento del Patto Euro Plus, condiviso dal Consiglio europeo il 24 e 25 marzo 2011.

23. L'art. 1, comma 123, legge n. 107/2015, ha previsto, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, che «Per le finalità di cui al comma 121 è autorizzata la spesa di euro 381,137 milioni annui a decorrere dall'anno 2015». La copertura di spesa in allora prevista appariva *prima facie* ragionevole: pur non avendo i dati degli occupati a tempo indeterminato dell'anno scolastico in questione, si può ritenere che fossero in linea con la media degli anni successivi (pari a circa 720.000 insegnanti a tempo determinato): pertanto, la spesa di euro 500 *pro capite* portava a un costo complessivo di circa 355 milioni di euro, compatibile con la previsione della legge.

Sulla base di tale previsione di spesa sono stati redatti i commi 204 e 205, che indicano le spese complessive previste dalle norme introdotte dalla legge n. 107/2015: tali commi contengono una somma matematica delle previsioni precedenti; di conseguenza, se uno degli addendi non è congruo, non lo sarà nemmeno l'importo complessivamente previsto.



24. Come ricordato in precedenza, la copertura di spesa non è mai stata aumentata nel corso degli anni, fatta eccezione per l'anno 2023, a seguito dell'estensione, per via legislativa, del diritto alla Carta del Docente anche ai supplenti assunti su posto vacante (art. 15, comma 2, decreto-legge n. 69/2023, convertito con legge n. 186/2023).

25. La ricordata ordinanza della CGUE, emessa in data 18 maggio 2022, ha ampliato notevolmente la platea degli aventi diritto alla Carta Docente, in quanto ha dichiarato l'incompatibilità con il diritto eurounitario dell'attribuzione del detto beneficio ai soli docenti a tempo indeterminato; tale decisione, prontamente recepita dalla giurisprudenza nazionale, comporta un aumento medio del 32,57% dei docenti che possono rivendicare tale carta elettronica, dal valore di 500 euro annui. I dati ottenuti dal Ministero permettono di affermare che non si tratti di una lieve variazione, che può rientrare nella fisiologia delle previsioni di spesa, ma di uno scostamento del tutto rilevante: appare quindi evidente che l'originaria previsione di spesa, contenuta nell'art. 1, comma 123, legge n. 107/2015, non è più adeguata.

26. Più nel dettaglio, l'allargamento della platea porta ai seguenti costi:

Anno scolastico	costo Carta per i docenti a tempo indeterminato	costo Carta per i docenti a tempo determinato	Costo totale
2019/2020	363.724.000 euro	101.003.000 euro	464.727.000 euro
2020/2021	353.160.000 euro	114.335.500 euro	467.495.500 euro
2021/2022	354.692.000 euro	120.714.000 euro	475.406.000 euro
2022/2023	359.542.000 euro	125.687.500 euro	485.229.500 euro
2023/2024	369.895.500 euro	124.765.500 euro	494.661.000 euro

Come si può agevolmente osservare, per ogni anno scolastico lo sfioramento di spesa varia tra gli 80 e i 110 milioni di euro rispetto ai 381,137 milioni previsti attualmente.

27. Appare utile, ai fini della valutazione della conformità della norma rispetto all'art. 81 della Costituzione, rilevare le dimensioni del contenzioso: sulla base dei dati forniti dalla Cancelleria, soltanto con riferimento al Tribunale di Torino, sono stati depositati 459 ricorsi avverso il Ministero convenuto nel 2021, 1.036 nel 2022, 1.956 nel 2023 e 2.892 nel 2024: oltre il 70% di questi riguardano l'attribuzione della Carta Docente.

28. Secondo la giurisprudenza della Consulta, la copertura di spesa deve essere effettiva: infatti, «la mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo "ipotetici", in quanto l'art. 81 della Costituzione «impone che, ogniquale si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (*ex multis*, sentenze n. 155 del 2022, n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013).

La copertura di nuove spese, inoltre, «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (sentenze n. 307 del 2013 e n. 131 del 2012; in senso analogo, sentenza n. 183 del 2016) (Corte costituzionale, sentenza n. 64 del 2023).

29. Come appena rilevato, a seguito della pronuncia della CGUE i destinatari della Carta Docente sono aumentati del 32,57%, mentre la copertura di spesa è rimasta invariata: ciò porta necessariamente a ritenere che la stessa non è più effettiva.

30. Per le ragioni esposte e a fronte dell'ingente aumento dei costi da sostenere per riconoscere la Carta del Docente agli insegnanti a termine, non si può ritenere che la copertura di cui al citato art. 1, comma 123, fosse tale da sopportare e, comunque, fare fronte a eventuali spese non previste al momento dell'introduzione del beneficio. In ogni caso, come osservato dalla Corte nella sentenza n. 200 del 2022, «laddove comunque si ritenga che, nondimeno, lo stanziamento complessivo per le spese del personale già vigente fosse in grado di sostenere anche il peso dei nuovi oneri, se ne sarebbe dovuta dare un'analitica dimostrazione nella relazione tecnica (art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica»)».

31. Peraltro, a indiretta conferma della inadeguatezza delle risorse originariamente previste, a fronte dell'estensione dei soggetti destinatari, si pone lo stesso intervento legislativo di cui all'art. 15 comma 2, decreto-legge n. 69/2023, convertito con legge n. 186/2023 con il quale è stato infatti autorizzato - peraltro, si ribadisce, con riguardo al solo anno 2023 - un aumento della copertura di spesa, per fare fronte all'allargamento della platea di beneficiari della Carta Docente.

In altri termini, è lo stesso legislatore che ha riconosciuto la necessità di intervenire con una nuova copertura di spesa quando ha ampliato i destinatari della Carta, così implicitamente riconoscendo l'insufficienza dell'originaria (ed ancora attuale) previsione di spesa.



32. Non vale a escludere la non manifesta infondatezza l'osservazione secondo cui l'incostituzionalità della norma non sarebbe originaria, ma sopravvenuta a seguito della pronuncia della CGUE, per le seguenti ragioni:

a. in primo luogo, la pronuncia della CGUE ha portata retroattiva: quindi l'art. 1, commi 121 - 123, legge n. 107/2015, avrebbe dovuto comprendere fin dal principio i docenti a tempo determinato e prevedere una copertura di spesa adeguata;

b. in secondo luogo, il comma 123 stabilisce che «Per le finalità di cui al comma 121 è autorizzata la spesa di euro 381,137 milioni annui a decorrere dall'anno 2015»: ciò significa che, se non si volesse condividere l'assunto precedente, in ogni caso a partire dall'anno scolastico successivo a quello della pronuncia della CGUE (2022/2023) la copertura di spesa non è più conforme a Costituzione.

33. A ulteriore conferma della sospetta violazione del dettato costituzionale, deve evidenziarsi che, ai sensi dell'art. 61, comma 2, decreto legislativo n. 165/2001, «Le pubbliche amministrazioni che vengono, in qualunque modo, a conoscenza di decisioni giurisdizionali che comportino oneri a carico del bilancio, ne danno immediata comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze. Ove tali decisioni producano nuovi o maggiori oneri rispetto alle spese autorizzate, il Ministro dell'economia e delle finanze presenta, entro trenta giorni dalla data di pubblicazione delle sentenze della Corte costituzionale o dalla conoscenza delle decisioni esecutive di altre autorità giurisdizionali, una relazione al Parlamento, impegnando Governo e Parlamento a definire con procedura d'urgenza una nuova disciplina legislativa idonea a ripristinare i limiti della spesa globale». Il legislatore ha previsto che, in situazioni come quella in cui si verte, vi sia un chiaro obbligo della Pubblica Amministrazione di attivarsi per far fronte alle maggiori spese introdotte dalle decisioni giurisdizionali: ciò non è accaduto nel caso di specie, come più volte evidenziato.

Non si può che ritenere che la norma da ultimo citata sia una clausola di salvaguardia per permettere di rispettare la necessaria copertura di spesa, prevista dall'art. 81 della Costituzione: la mancata attivazione del percorso legislativo non può che convincere lo scrivente del contrasto della norma originaria, mai modificata, con le disposizioni della Carta.

34. La non manifesta infondatezza è confermata dal fatto che, nel caso di specie, non vi è neppure da operare un bilanciamento tra l'art. 81 della Costituzione e un altro valore di immediata rilevanza costituzionale, quali la retribuzione o l'assistenza pubblica obbligatoria. In tali ipotesi la deroga all'art. 81 della Costituzione potrebbe essere considerata giustificata dalla prevalenza di altri valori costituzionalmente garantiti, come l'art. 36 (in materia di retribuzione) o 38 (previdenza e assistenza pubblica), portando l'interprete a ritenere manifestamente infondata la questione di costituzionalità: ma ciò non avviene nel caso odierno.

35. La Carta del Docente, come espressamente previsto dalla norma, non ha funzione retributiva ma è stata istituita «Al fine di sostenere la formazione continua dei docenti e di valorizzarne le competenze professionali»: finalità indubbiamente meritevole, ma si deve considerare che:

a. in primo luogo, la formazione professionale non è realizzata soltanto con l'erogazione della Carta Elettronica, ma anche tramite le iniziative formative organizzate dal Ministero medesimo, come indicato (e non contestato) nella memoria di costituzione;

b. soprattutto, l'esigenza formativa del personale non può essere ritenuta prevalente nei confronti del rispetto degli obblighi di copertura finanziaria, espressamente previsti dalla Costituzione.

Tale considerazione vale, a maggior ragione, valutando la spinta proveniente dal rispetto degli obblighi sovranazionali che ha portato all'adozione del nuovo art. 81.

La Corte costituzionale (sentenza n. 274 del 2017) ha, altresì, ricordato che la «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano «una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti «la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, della Costituzione, presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» - (sentenza n. 192 del 2012)» (sentenza n. 184 del 2016).

36. Riepilogando:

a. l'art. 81 della Costituzione prevede che «Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio» (comma 1) e che «Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte» (comma 3);



b. l'art. 1, commi 121 e 123, legge n. 107/2015 ha introdotto la Carta elettronica del docente al fine di sostenere la formazione degli insegnanti di ruolo, prevedendo una copertura finanziaria congrua (soltanto) per il numero di docenti a tempo indeterminato;

c. il diritto dei docenti a termine a ricevere la Carta Docente, quantomeno per quelli assunti con contratti ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, legge n. 124/1997, non è contestabile in quanto imposto dall'ordinanza citata della CGUE, come confermato dalla Cassazione;

d. il numero di costoro è talmente elevato, anche in termini relativi rispetto ai docenti assunti a tempo indeterminato, che l'attuazione della pronuncia della Corte di Giustizia comporta un deciso scostamento, dell'ordine del 33%, dalla copertura finanziaria prevista dalla legge;

e. A fronte di tale, vincolante, decisione, la copertura di spesa è rimasta identica: se la stessa poteva essere congrua per il numero di docenti di ruolo, ovviamente non lo è più tenuto conto del rilevante aumento di destinatari.

37. La previsione della legge n. 107/2015 appare quindi contrastante con l'art. 81 della Costituzione, poiché il costo della attribuzione della Carta del Docente, tenendo conto degli attuali destinatari, non è congruo rispetto alla copertura di spesa ivi indicata. Il riconoscimento della Carta elettronica al docente che oggi ricorre, ovviamente considerando l'elevatissimo numero dei giudizi, se da un lato è conseguenza obbligata dell'adeguamento alla CGUE, dall'altro comporta un deciso scostamento dalla spesa prevista dalla legge.

38. Lo scrivente, non potendo discostarsi dal dictum della Corte Europea, per lui vincolante, né intervenire su materie riservate al legislatore, può esclusivamente rilevare il contrasto tra l'applicazione della norma e il limite previsto dall'art. 81 della Costituzione.

Nemmeno è possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata (quale potrebbe essere, ad esempio, la ridefinizione dell'importo spettante al singolo docente per rispettare la copertura di spesa) in quanto il valore della Carta Elettronica è previsto direttamente ed espressamente dalla legge.

39. Il legislatore ha finora omesso di attivarsi per evitare il contrasto della norma con l'art. 81 della Costituzione, nonostante le previsioni dell'art. 61, decreto legislativo n. 165/2001 prima richiamate, ampliando la copertura finanziaria oppure diminuendo o addirittura abolendo detto beneficio per tutti i docenti, anche quelli a tempo indeterminato.

40. Si rende necessario quindi richiedere l'intervento della Corte costituzionale, affinché si pronunci sulla compatibilità tra le norme citate e l'art. 81 della Costituzione, valutando se dichiarare incostituzionale in toto la previsione che introduce il diritto alla Carta Elettronica del Docente o rideterminare l'importo pro capite. Tenuto conto della media dei docenti ogni anno scolastico, pari a circa 955.000 unità, il limite di spesa annuo di euro 381 milioni sarebbe rispettato laddove la Carta Elettronica fosse, prudenzialmente (a causa dell'aumento del numero dei docenti negli ultimi anni), di importo pari a euro 380 annui.

P.Q.M.

Il giudice, visto l'art. 23 legge n. 87/1953:

accertata la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale prospettata, sospende il giudizio e rimette gli atti alla Corte costituzionale affinché la stessa si pronunci, in merito alla costituzionalità dell'art. 1, commi 121, 123, 204 e 205, legge n. 107/2015 per contrasto con l'art. 81, commi 1 e 3 della Costituzione, dichiarando incostituzionale l'attribuzione della Carta Elettronica del Docente o rideterminandone l'importo;

manda alla cancelleria di notificare il presente provvedimento alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri nonché di comunicarlo ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Torino, 20 dicembre 2024

Il Giudice: MOLLO



N. 17

Ordinanza dell'11 novembre 2024 del Tribunale di Bolzano nel procedimento penale a carico di F. M. e C.M. H.

Reati e pene – Abrogazione dell'art. 323 del codice penale (Abuso d'ufficio).

- Legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare), art. 1, comma 1, lettera b).

TRIBUNALE DI BOLZANO

SEZIONE PENALE

Il Tribunale, in composizione collegiale nella persona dei giudici:

Stefan Tappeiner - Presidente

Julia Dorfmann - Giudice

Federico Secchi - Giudice est.

nel procedimento nei confronti di:

M F , difeso di fiducia dall'avv. Meinhard Durnwalder del foro di Bolzano;

H C M , difesa di fiducia dall'avv. Flavio Moccia e dall'avv. Marco Mayr del foro di Bolzano;

Procedimento nel quale risulta persona offesa, costituita parte civile:

P J , con l'avv. Amanda Cheneri del foro di Bolzano;

OSSERVA E RILEVA

1. Premessa

Con ordinanza del 25 maggio 2018 il G.I.P. presso il Tribunale di Bolzano, rigettando la richiesta di archiviazione della Procura, disponeva l'imputazione coatta nei confronti di M F H C M ;

Gli odierni imputati venivano tratti a giudizio per rispondere dei seguenti reati: capo a) articoli 81, cpv., 110, 117 e 323 c.p.; capo b) articoli 110, 117 e 479 c.p.; capo c) art. 44, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380; capo d) art. 181 decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione all'art. 142.

Nelle more del dibattimento - nel corso del quale sono stati escussi, sino ad oggi, tutti i testimoni della Pubblica Accusa e una parte dei testimoni delle difese - è entrata in vigore la legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare) che all'art. 1 comma 1 lett. b), ha abrogato il delitto di cui all'art. 323 c.p.

All'udienza dell'1° ottobre 2024 il pubblico ministero, richiamando la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Firenze in data 24 settembre 2024 con riferimento all'abrogazione del reato di cui all'art. 323 c.p., ha depositato la relativa ordinanza di rimessione e chiesto al Tribunale di sollevare a propria volta questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), legge 9 agosto 2024, n. 114 che ha abrogato l'art. 323 c.p.

Il difensore della parte civile si è assodato alla richiesta del P.M.

Con specifico riferimento al capo a) sull'abuso d'ufficio, la difesa di H C M ha chiesto l'assoluzione perché il fatto non costituisce reato e, in subordine, di verificare l'eventuale prescrizione che, ove maturata, renderebbe inutile l'incidente di costituzionalità. La difesa di M F , pur associandosi alle conclusioni formulate dalla difesa H , ha insistito per l'audizione dei rimanenti testimoni.

Il Tribunale, previo stralcio delle imputazioni b), e) e d), per le quali è *medio tempore* maturata la prescrizione, si è riservato la decisione sulla rimessione della questione di legittimità costituzionale.

2. Rilevanza della questione, di legittimità costituzionale

Questo Tribunale - per le ragioni che verranno illustrate *infra* - ritiene che vi sia ragione di dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. b) della legge 9 agosto 2024, n. 114, nella parte in cui abroga il reato di cui all'art. 323 c.p., per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli articoli 1, 5, 7, comma 4, 19 e 65 della Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione (c.d. Convenzione di Merida), ratificata ed eseguita con fa legge 3 agosto 2009, n. 116.



Secondo quanto stabilito dall'art. 23, comma 2, legge n. 87 del 1953 è possibile devolvere alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale «qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione». Come affermato anche successivamente dall'elaborazione giurisprudenziale della stessa Corte, il requisito della rilevanza «esprime il rapporto che dovrebbe correre fra la soluzione della questione e la definizione del giudizio in corso» (Corte Costituzionale n. 3/ del 1965). Pertanto, sussiste il requisito della rilevanza della questione nel momento in cui la risoluzione della questione di legittimità costituzionale si riverbera direttamente su norme che il giudice è tenuto ad applicare, provocando «un cambiamento del quadro normativo assunto dal giudice *a quo*» (vedi Corte Costituzionale n. 390 del 1996).

Nel caso in esame, il giudizio riguarda il preteso illegittimo rilascio di una concessione edilizia in assenza dei presupposti di legge, sulla base di una motivazione ideologicamente falsa, in quanto fondata su un'inesistente delibera autorizzativa della Giunta Provinciale. Più nel dettaglio, nell'imputazione elevata per il reato di cui agli articoli 81, cpv., 110, 117 e 323, viene contestato agli imputati di «avere, in concorso tra loro e con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, il M nella sua qualità di sindaco del Comune di , nello svolgimento delle sue funzioni, la H , nella sua duplice qualità di socia accomandataria e legale rappresentante della società , e in quanto tale beneficiaria del provvedimento e quindi concorrente esterna nel reato, nonché di assessore alla cultura del medesimo Comune ed appartenente al medesimo partito attivatasi anche in tale veste per l'approvazione del provvedimento, in violazione della legge urbanistica provinciale L.P. 11 agosto 1997, n. 13, legge provinciale di tutela del paesaggio L.P. 25 luglio 1970 n. 16, e del decreto del Presidente della Giunta Provinciale n. 72/V/LS del 4 marzo 1980 istitutivo del parco naturale di Braies Sennes Fanes, intenzionalmente procurato alla società un ingiusto vantaggio patrimoniale, consistente nell'autorizzazione a realizzare un parcheggio a pagamento nelle adiacenze dell'albergo in assenza totale dei presupposti urbanistici e paesaggistici e contestualmente arrecato un danno ingiusto a P. J. il quale come proprietario della P.T. aveva presentato un progetto alternativo di parcheggio sul suo terreno, non approvato dal Comune.»

In particolare, a M F , nella sua qualità di sindaco, si contesta:

di aver rilasciato la concessione edilizia n. , per la «elaborazione e realizzazione di un progetto generale per l'acquietamento del traffico e l'assistenza dei visitatori al Lago di con la quale il Sindaco autorizzava la realizzazione sulle pp. ff. , e sulla p. ed di un parcheggio a pagamento delle dimensioni di circa 30.000 metri quadrati con abbattimento di 131 alberi, in assenza totale dei presupposti di legge poiché nell'area in questione era totalmente precluso il rilascio di concessioni edilizie»;

di non aver bloccato i lavori, a seguito della diffida inviategli dal Direttore dell'Ufficio per la Tutela del Paesaggio della Provincia Autonoma di Bolzano, con la quale gli veniva intimato di non proseguire con i lavori già iniziati.

A H C M - quale socia accomandataria e legale rappresentante della società Hote l e, in quanto tale, beneficiaria del provvedimento in questione nonché assessore alla cultura del Comune di , asseritamente attivatasi, anche in tale veste, per ottenere il rilascio della concessione edilizia - si contesta di avere concorso, con il sindaco, nell'abuso d'ufficio, fornendo il seguente contributo: organizzando per la giunta comunale di una trasferta in Svizzera - sostenendo una parte delle spese - che aveva il precipuo scopo di convincere la giunta ad approvare il progetto di cui alla concessione edilizia incriminata, benché ciò non rientrasse nelle sue competenze di assessore alla cultura, laddove l'eventuale chiusura della strada e la realizzazione di un parcheggio a valle, avrebbe precluso in radice la possibilità di ottenere gli introiti derivanti *da*) parcheggio con cassa automatica; propagandando anche sugli organi di stampa la necessità di realizzare detto parcheggio; convincendo il sindaco ad appoggiare il progetto suddetto organizzando un incontro con alcuni membri della giunta provinciale e i tecnici provinciali presso Hotel , conclusosi con una cena da lei offerta presentando al Comune di il progetto con la richiesta di variante al PUC; iniziando l'abbattimento degli alberi, nella consapevolezza che la concessione ottenuta era radicalmente nulla, in quanto emessa in difetto di tutti i presupposti di legge, che la richiesta variante al PUC non era stata approvata e che l'autorizzazione paesaggistica prescritta dall'art. 12 L.P. 16/1970 non era stata rilasciata.

L'evento del reato viene individuato, da un lato, nell'ingiusto vantaggio patrimoniale conseguito dalla H «consistente nell'autorizzazione a realizzare un parcheggio a pagamento nelle adiacenze dell'albergo in assenza totale dei presupposti urbanistici e paesaggistici» e, dall'altro, nel danno ingiusto contestualmente arrecato a P J costituitosi parte civile, che aveva presentato un progetto alternativo di parcheggio, non approvato dal Comune, da realizzarsi su terreno di sua proprietà.

La condotta, sussunta dal PM nell'art. 323 c.p., è insuscettibile di essere inquadrata in una diversa fattispecie incriminatrice, vertendosi in tema di strumentalizzazione dei pubblici uffici per il perseguimento di interessi estranei a quelli pubblico-istituzionali, in violazione di specifiche regole di condotta [dalle quali non residuano margini di discrezionalità], espressamente previste dalla L.P. 11 agosto 1997 n. 13 (legge urbanistica provinciale) e L.P. 25 luglio 1970 n. 16 (legge provinciale di tutela del paesaggio).



Non assume rilevanza la modifica dell'art. 323 c.p., avvenuta ad opera dell'art. 1º della legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modifiche, in legge 11 settembre 2020, n. 120, in vigore dal 17 luglio 2020, che ha sostituito le parole «di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità» alle parole «di norme di legge o di regolamento». La Provincia autonoma di Bolzano ha competenza legislativa primaria in materia di urbanistica e piani regolatori nonché di tutela del paesaggio ex art. 8 n. 5 e 6 dello Statuto di Autonomia.

Ebbene, secondo la prospettazione accusatoria, la concessione edilizia è stata rilasciata in violazione della legge urbanistica provinciale L.P. 11 agosto 1997, n. 13, legge provinciale di tutela del paesaggio L.P. 25 luglio 1970 n. 16, e del decreto del presidente della Giunta Provinciale n. 72/V/LS del 4 marzo 1980 istitutivo del parco naturale di Braies Sennes Fanes, nei termini in appresso sinteticamente indicati.

In tesi d'accusa si assume che era *ab imis* preclusa la realizzazione del parcheggio sull'arca in questione trattandosi di area qualificata come bosco sia nel piano urbanistico comunale che in quello paesistico e in quanto tale inedificabile in assenza di una variante al PUC (regolata dagli articoli 21 e 19 della L.P. n. 13/1997) - nella fattispecie solo avviata, con pretermissione dei passaggi successivi - e dell'apposita autorizzazione ambientale di cui all'art. 12 L.P. n. 16/1970 rilasciata dall'Ufficio tutela del paesaggio della Provincia autonoma di Bolzano; di area posta ad una distanza inferiore ai 300 metri dalla linea di battigia del lago di e collocata all'interno di un parco naturale, come tale assoggettata ai vincoli paesistici previsti dagli articoli 1-bis (comma 1, nn. 1, 5 e 6, e comma 2), 5 e 7 della L.P. n. 16/1970; di area appartenente all'area del parco naturale Braies Sennes Fanes in forza del decreto del Presidente della Giunta Provinciale n. 72/V/LS del 4 marzo 1980 e, in particolare, ai sensi degli articoli 1, 2, 5 e 6 di tale decreto.

Senonché, una delle prime sentenze successive alla novella del decreto-legge n. 76 del 16 luglio 2020 [Cass. Sez. 3, n. 26834 dell'8 settembre 2020, dep. 28 settembre 2020, Rv. 280266-01], chiamata ad occuparsi di un caso di abuso d'ufficio in materia edilizia-urbanistica ha ribadito, seguendo la strada della violazione mediata di legge, la validità del proprio orientamento formatosi prima della riforma del 2020, secondo cui il titolo abilitativo edilizio rilasciato senza rispetto del piano regolatore e degli altri strumenti urbanistici integra una «violazione di legge», rilevante ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 323 c.p.: «Senza ripercorrere l'evoluzione giurisprudenziale che aveva generato un contrasto di giurisprudenza all'indomani della riforma del delitto di abuso in atti di ufficio a seguito della legge 16 luglio 1997, n. 234, contrasto successivamente appianato, l'orientamento consolidato di legittimità (vedi sopra) ha, da tempo, affermato che il requisito della violazione di legge, rilevante ai fini della configurabilità del reato di abuso di ufficio, è integrato dalla conformità alle previsioni urbanistiche, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistica che il dirigente del settore è tenuto a rispettare ai sensi dell'art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, in quanto il permesso di costruire, per essere legittimo deve conformarsi - ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, art. 12, comma 1, - «alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico - edilizia vigente». Dall'espresso rinvio della norma agli strumenti urbanistici discende che il titolo abilitativo edilizio rilasciato senza rispetto del piano regolatore e degli altri strumenti urbanistici integra, una «violazione di legge»: rilevante ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 323 cod. pen. Ritene il Collegio che l'interpretazione della nozione di «violazione di legge» come delineata dalla citata giurisprudenza sia pienamente condivisibile anche nel mutato quadro normativo. Segnatamente, seguendo quell'elaborazione giurisprudenziale che il Collegio condivide, deve ribadirsi che i piani urbanistici non rientrano nella categoria dei regolamenti, come ritenuto da risalente e superato orientamento giurisprudenziale, che nel mutato quadro normativo escluderebbe la fattispecie di abuso in atti di ufficio, ma in quella degli atti amministrativi generali la cui violazione, in conformità dell'indirizzo ermeneutico consolidato, rappresenta solo il presupposto di fatto della violazione della normativa legale in materia urbanistica (art. 12 e 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001) (Sez. 6, n. 11620 del 25 gennaio 2007, Rv. 236147-01), normativa a cui deve farsi riferimento, per ritenere concretata la «violazione di legge», quale dato strutturale della fattispecie delittuosa ex art. 323 codice penale anche seguito della modifica normativa. Da cui la conferma della sussunzione del caso concreto nella fattispecie normativa di cui all'art. 323 codice penale ora vigente. Trattasi senza dubbio di norme specifiche e per le quali non residuano margini di discrezionalità laddove l'art. 12 cit. eletta i requisiti di legittimità del permesso a costruire, e il successivo art. 13 cit., detta la disciplina urbanistica che il dirigente del settore è tenuto a rispettare nel rilascio del permesso a costruire» (così Cassazione Sez. 3, n. 26834 del 8 settembre 2020, Rv. 280266 - 01 in motivazione). Trattasi ad ogni modo di indirizzo esegetico seguito anche dalla giurisprudenza successiva [cfr. Cassazione Sez. 6, n. 31873 del 17 settembre 2020, dep. 12-11.2020, Rv. 279889-01: «In tema di abuso di ufficio, il rilascio del titolo abilitativo edilizio avvenuto senza il rispetto del piano regolatore generale o degli altri strumenti urbanistici integra la violazione di specifiche regole di condotta previste dalla legge, così come richiesto dalla nuova formulazione dell'art. 323 cod. pen. ad opera dell'art. 16 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito nella legge 11 settembre 2020, n. 120, atteso che l'art. 12, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 prescrive espressamente che il permesso di costruire, per essere legittimo, deve conformarsi agli strumenti urbanistici ed il successivo art. 13 detta la specifica disciplina urbanistica che il direttore del settore è tenuto ad osservare»].



Tanto premesso, l'art. 1, comma 1, lett. *b*) della legge 9 agosto 2024, n. 114, che prevede l'abrogazione dell'art. 323 c.p., trovando immediata applicazione nel presente giudizio, avrebbe come effetto la pronuncia di una sentenza assolutoria ai sensi dell'art. 129 codice di procedura penale con la formula «perché il fatto non è [più] previsto dalla legge come reato».

Infatti, in caso di «*abolitio criminis*», poiché tale evento fa venire meno, ancor più che la validità e la efficacia della norma penale incriminatrice, la sua stessa esistenza nell'ordinamento, ogni giudice che sia formalmente investito della cognizione sulla fattispecie oggetto di abrogazione ha il compito di dichiarare, ex art. 129, comma 1, c.p.p., che il fatto non è previsto dalla legge come reato in ossequio al precetto di cui all'art. 2, comma 2, c.p., per il quale nessuno può essere punito per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce reato [Cass. Sez. 6, n. 356 del 15 dicembre 1999].

In concreto, sarebbe dunque preclusa sia una sentenza di condanna, con conseguente vaglio della richiesta risarcitoria avanzata dalla parte civile, sia il proscioglimento degli imputati con formula assolutoria più favorevole di quella imposta dall'*abolitio criminis*.

Alla stessa conclusione dovrebbe del resto pervenirsi anche laddove il reato si fosse nel frattempo estinto per intervenuta prescrizione. Ed invero, spiegando l'*abolitio criminis* efficacia anche per i fatti commessi prima dell'entrata in vigore della norma abrogativa, non sarebbe possibile dichiarare l'avvenuta estinzione per prescrizione di un fatto il quale, per effetto della depenalizzazione, abbia perduto qualsiasi connotazione criminosa che possa giustificare tale pronuncia di estinzione.

3. Ammissibilità della questione di legittimità costituzionale

L'eventuale declaratoria di incostituzionalità dell'art. 1, comma 1, lettera *b*) della legge 9 agosto 2024, n. 114 farebbe rivivere l'art. 323 c.p.

Tuttavia come è noto, la Corte costituzionale ha individuato quattro «eccezioni» al principio di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale che mirano a produrre effetti in *malam partem*: «*a*) l'ipotesi di una norma penale di favore che sottragga irragionevolmente un determinato sottoinsieme di condotte alla regola della generale rilevanza penale di una più ampia classe di condotte stabilita da una disposizione incriminatrice vigente, ovvero che preveda per tale sottoinsieme - altrettanto irragionevolmente - un trattamento sanzionatorio più favorevole (sentenza n. 394 del 2006); *b*) l'esercizio scorretto del potere legislativo da parte dei Consigli regionali, ai quali non spetta neutralizzare le scelte di criminalizzazione compiute dal legislatore nazionale (sentenza n. 46 del 2014), da parte del Governo, che abbia abrogato mediante decreto legislativo una disposizione penale, senza a ciò essere autorizzato dalla legge delega (sentenza n. 5 del 2014), ovvero da parte del Parlamento stesso, che non abbia rispettato i principi stabiliti dalla Costituzione in materia di conversione dei decreti-legge (sentenza n. 32 del 2014); *c*) l'ipotesi della conseguenza indiretta della *reductio ad legitimitatem* di una norma processuale, derivante dall'eliminazione di una previsione a carattere derogatorio di una disciplina generale (sentenza n. 236 del 2018); *d*) la violazione di obblighi sovranazionali rilevanti ai sensi dell'art. 11 o dell'art. 117, comma 1, Cost. da parte della norma censurata (sentenza n. 28 del 2010)».

L'ultima ipotesi individuata dalla Corte [lettera *d*] è proprio quella che viene in rilievo nella fattispecie, vertendosi ad avviso di questo Collegio, in tema di violazione dell'art. 117, comma 1, Cost.

4. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale

L'art. 117, comma 1, Cost. recita che «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Il parametro costituzionale di riferimento per le norme internazionali pattizie, è dunque l'art. 117, comma 1, Cost., il quale conferisce ad esse una forza di resistenza maggiore rispetto alle leggi interne successive (sent. n. 348 del 2007), senza peraltro attribuire loro il rango costituzionale (sent. n. 348 e n. 349 del 2007). Trattasi in definitiva di «un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi al parametro, tanto da essere comunemente qualificata “norma interposta” (sent. n. 349 del 2007). Ne discende che gli eventuali contrasti fra una norma convenzionale e una legge interna successiva «non generano problemi di successione delle leggi nel tempo o valutazioni sulla rispettiva collocazione gerarchica delle norme in contrasto, ma questioni di legittimità costituzionale» aventi come oggetto la legge interna e come parametro interposto la norma convenzionale (sent. n. 348 *de* 2007).

Orbene, il Parlamento, con legge n. 116/2009, ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione (c.d. Convenzione di Merida) - adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 ed entrata in vigore il 14 dicembre 2005 - e ha dettato norme di adeguamento interno.



La Convenzione consta di un Preambolo e 71 articoli suddivisi in 8 titoli. In particolare, il titolo I delinea l'oggetto e l'ambito di applicazione e definisce i termini impiegati nel testo della Convenzione. Il titolo II) è dedicato agli obblighi imposti agli Stati parte per l'adozione di efficaci politiche di prevenzione della corruzione, prevedendo diverse misure finalizzate a coinvolgere il settore pubblico e il settore privato. Esse includono meccanismi istituzionali, quali la creazione di uno specifico organo anticorruzione, codici di condotta e politiche favorevoli al buon Governo, allo stato di diritto, alla trasparenza e alla responsabilità. Il titolo III) pone in capo agli Stati firmatari l'obbligo di criminalizzazione di una molteplicità di infrazioni correlate ad atti di corruzione, laddove le stesse non siano già penalmente sanzionate dal diritto interno. Invero, la Convenzione - come si ricava dalla «*Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against corruption*» (criteri interpretativi elaborati dal Drugs and Crime Office delle Nazioni Unite al fine di garantire l'uniforme interpretazione e applicazione della Convenzione di Merida da parte degli Stati aderenti) - affronta non solo le forme basilari di corruzione, come le concussioni e l'appropriazione indebita di fondi pubblici, ma anche le condotte prodromiche alla corruzione, all'intralcio alla giustizia, al traffico d'influenze e all'occultamento o al riciclaggio dei proventi della corruzione.

Per quel che rileva in questa sede: l'art. 19 della Convenzione di Merida prende espressamente in considerazione la fattispecie dell'abuso d'ufficio prevedendo che «ciascuno Stato Parte esamina l'adozione [*shall consider adopting*] delle misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando l'atto è stato commesso intenzionalmente, al fatto per un pubblico ufficiale di abusare delle proprie funzioni o della sua posizione, ossia di compiere o di astenersi dal compiere, nell'esercizio delle proprie funzioni, un atto in violazione delle leggi al fine di ottenere un indebito vantaggio per se o per un'altra persona o entità)) (cfr: traduzione italiana, allegata alla legge 3 agosto 2009, n. 116, di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione della Convenzione di Merida).

Ora, tale disposizione non prevede un vero e proprio obbligo di incriminazione dell'abuso d'ufficio, vincolando il legislatore a considerare di adottare una disciplina che incrimini l'abuso d'ufficio (*shall consider adopting*).

Ciò nondimeno, ritiene questo Collegio, in sintonia con le argomentazioni di altri Tribunali (Tribunale di Firenze, ordinanza 24 settembre 2024 e 25 ottobre 2024; Tribunale di Locri, Ufficio GIP/GUP, ordinanza 30 settembre 2024; Tribunale di Busto Arsizio, ordinanza 21 ottobre 2024), che la Convenzione di Merida fonda in ogni caso un obbligo internazionale «di stand-stil, cioè l'obbligo internazionale di mantenere le cose come sono», precludendo a uno Stato Parte come l'Italia - che già prevedeva nel proprio ordinamento il reato di abuso d'ufficio prima della ratifica della Convenzione - di abrogare detto reato.

A favore di tale soluzione esegetica militano i seguenti indici normativi, collegati tra loro e interpretati alla luce della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, sottoscritta il 23 maggio 1969:

L'art. 1 («oggetto»), che prevede, fra l'altro, quale oggetto della Convenzione di Merida, «a) la promozione ed il rafforzamento delle misure volte a prevenire e combattere la corruzione in modo più efficace»;

L'art. 5 («politiche e pratiche di prevenzione della corruzione»), che dispone che «1. Ciascuno Stato Parte elabora o applica o persegue, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, delle politiche di prevenzione della Corruzione efficaci e coordinate che favoriscano la partecipazione della società e rispecchino i principi di stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, d'integrità, di trasparenza e di responsabilità.

2. Ciascuno Stato Parte si adopera al fine di attuare e promuovere pratiche efficaci volte a prevenire la corruzione»;

L'art. 7 comma 4, secondo cui «Ciascuno Stato si adopera, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, al fine di adottare, mantenere e rafforzare i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti di interesse»;

L'art. 65 («Attuazione della Convenzione») che dispone quanto segue: «1. Ciascuno Stato Parte adotta le misure necessarie, comprese misure legislative ed amministrative, in conformità con i principi fondamentali del suo diritto interno, per assicurare l'esecuzione dei suoi obblighi ai sensi della presente Convenzione. 2. Ciascuno Stato Parte può adottare misure più strette o severe di quelle previste dalla presente Convenzione al fine di prevenire e combattere la corruzione».

In definitiva, dalle norme sopra riportate si trae l'obbligo di non abrogare - e dunque, di mantenere nel proprio ordinamento - un reato quale l'abuso d'ufficio, funzionale a garantire «sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti di interesse» e ad assicurare gli obblighi derivanti dalla Convenzione.

Trattasi di approdo ermeneutico ulteriormente avvalorato dall'art. 31, comma 1, della Convenzione di Vienna che si pronuncia a favore del c.d. criterio obiettivistico di interpretazione dei trattati internazionali, secondo cui deve attribuirsi al trattato il senso che è fatto palese dal suo testo, che risulta, dai rapporti di connessione logica intercorrenti tra le varie parti del testo e che si armonizza con l'oggetto e la funzione dell'atto desumibili dal testo medesimo: «Un trattato deve essere interpretato in buona fede secondo il significato ordinario da attribuirsi ai termini del trattato nel loro contesto e alla luce del suo oggetto e del suo scopo».



Ebbene, non può essere revocato in dubbio, alla luce delle nonne precedentemente passate in rassegna, interpretate alla luce dell'oggetto e dello scopo della Convenzione, che il rispetto dei vincoli dalla stessa introdotti, passi anche attraverso il mantenimento di quelle fattispecie che, con l'abuso d'ufficio, costituiscono «reati spia» della costituzione e la cui abrogazione si pone in radicale antitesi con lo spirito della Convenzione stessa - ove si esortano gli Stati a contrastare non solo i fenomeni corruttivi in senso stretto, ma anche quelli ad essi collegati - e con la finalità, da essa perseguita, di migliorare il sistema nazionale di contrasto a tali fenomeni.

Se così è, non vi è chi non veda come l'abrogazione dell'art. 323 codice penale comporti, contrariamente alla finalità predetta, un evidente indebolimento della tutela del cittadino rispetto agli abusi di potere dei funzionari pubblici.

Prova ne siano i macroscopici vuoti di tutela generati dall'abolizione del reato di abuso d'ufficio, non coperti da alcuna delle fattispecie attualmente in vigore, come posto in rilievo da autorevole dottrina penalistica, poco prima dell'entrata in vigore della legge 114 del 2024: "[...] Il messaggio veicolato abolendo l'abuso d'ufficio - cioè rinunciando allo stigma penale per il funzionario pubblico che abusa del suo ufficio - è eticamente dirompente. A breve non saranno più punibili, infatti, queste condotte: Non sarà più punibile l'abuso di vantaggio: ad es., quello del funzionario pubblico che, senza prendere una tangente (corruzione), abusi del suo potere per avvantaggiare sé o un suo conoscente, amico, amante, compagno di parti/o, assumendolo presso un ente pubblico anche se non ha i requisiti per quel posto, oppure stipulando con lui un contratto di servizi senza passare per un bando pubblico in violazione del codice degli appalti. Non sarà più punibile l'abuso di danno: ad es., quello del funzionario pubblico che, senza usare violenza o minaccia (concussione), abusi del suo potere per danneggiare un cittadino, magari un concorrente in amore, in politica. nel commercio o, semplicemente, una persona con la quale ha un disappunto. Può essere il caso del sindaco o di un funzionario tecnico che, in materia edilizia, neghi un permesso per costruire o un cambio di destinazione d'uso di un terreno o di un immobile al quale il cittadino avrebbe pienamente diritto. Non sarà più punibile, sempre e, proposito di abuso di danno, il magistrato - giudice o pubblico ministero - che parimenti, fuori dai casi di corruzione, vantaggi o danni intenzionalmente un, imputato. [...] Si pensi ad esempio al pubblico ministero (o anche un ufficiale o agente della polizia giudiziaria), che senza ricevere una tangente porti o non porti in giudizio un elemento di prova, a carico o a discarico, per avvantaggiare o danneggiare un imputato. Non sarà più punibile l'abuso da conflitto di interessi, che era rimasto indenne dalla riforma del 2020: ad es. quello del pubblico funzionario (sindaco, assessore, consigliere comunale, docente di scuola o università pubblica) che, in presenza di un conflitto di interessi, e senza prendere una tangente, non si astenga dal votare una delibera dell'ente pubblico procurando a sé o ad altri un ingiusto vantaggio o danno. Ad esempio un professore che, durante l'esame di maturità, dia il voto decisivo nella commissione a favore della promozione di uno studente che non la merita, solo perché è il figlio di prime nozze della sua attuale compagna. Oppure il medico specialista di una struttura sanitaria pubblica che, immediatamente dopo aver effettuato una visita ambulatoriale, inviti il paziente a recarsi nel suo laboratorio privato per un approfondimento diagnostico invece che indirizzarlo ad uno dei contigui presidi ospedalieri. Non sarà più punibile l'abuso di chi «trucca» concorsi pubblici per l'assunzione di personale: ad es., quello dei commissari del concorso per magistratura o quello dei professori universitari, membri di una commissione di concorso, che senza ricevere tangenti e ricorrere a minacce facciano vincere il concorso per professore a un candidato a loro vicino, escludendo gli altri in modo abusivo. La turbativa d'asta in simili casi non è configurabile, secondo un recente e forse col senno di poi «intempestivo» orientamento de/La Sezione VI della Cassazione, che ha ritenuto invece integrabile il reato di...abuso d'ufficio. Ora che quel reato svanisce, l'impunità per rettori, direttori di dipartimento e professori che truccano i concorsi è assicurata, salva l'applicabilità di altri reati, come quelli di falso, che solo i più «sprovvéduti» commettono (se li commettono) e che restano baluardi formali di legalità gravati dal compito di arginare forme di malcostume e malaffare tanto odiose quanto diffuse nella p.a.».

Alla luce di quanto precede, si ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1 lettera b) legge 9 agosto 2024, n. 114 nella parte in cui abroga il reato di cui all'art. 323 c.p., per violazione dell'art. 117 comma 1 Cost. in relazione agli articoli 1, 5, 7, comma 4, 19 e 65 della Convenzione ONU di Merida del 2003.

Non risulta praticabile un'interpretazione della norma censurata in senso conforme al vincolo internazionale, trattandosi di norma integralmente abrogatrice di una fattispecie penale, laddove il rilevato contrasto tra norma interna e disposizione internazionale è, con ogni evidenza, insanabile in via interpretativa.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Cost., 1 legge cost. 1/1948 e 23 ss. legge n. 87/1953

Solleva la questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 1, comma 1, lettera b) della legge 9 agosto 2024 n. 114 (pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 187 del 10 agosto 2024 ed entrata in vigore il 25 agosto 2024) nella



parte in cui abroga l'art. 323 codice penale per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost. (in relazione agli obblighi discendenti dagli articoli 1, 5, 7, c. 4, 19 e 65 della Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione - c.d. Convenzione di Merida - adottata dalla assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, oggetto di ratifica ed esecuzione in Italia con legge 3 agosto 2009, n. 116);

Sospende il giudizio in corso nei confronti degli imputati fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale con restituzione degli atti a questo Tribunale procedente;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte Costituzionale;

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Bolzano, 11 novembre 2024

Il Presidente: TAPPEINER

il giudice: DORFMANN

il giudice est.: SECCHI

25C00026

N. 18

Ordinanza del 26 novembre 2024 del Tribunale di Catania nel procedimento penale a carico di S. A. e altri

Reati e pene – Abrogazione dell'art. 323 del codice penale (Abuso d'ufficio).

- Legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare), art. 1, comma 1, lettera b).

TRIBUNALE DI CATANIA

SEZIONE II PENALE

Il Tribunale di Catania, II sezione penale, in composizione collegiale, composto dai Magistrati:

dott.ssa Enza De Pasquale - Presidente;

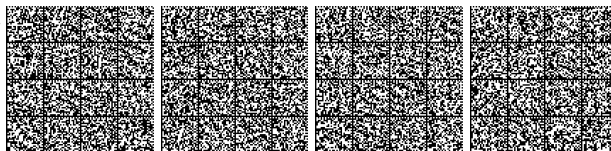
dott.ssa Cristina Scalia - Giudice;

dott.ssa Mariaconcetta Gennaro - Giudice;

all'udienza del 26 novembre 2024 ha pronunciato la seguente ordinanza di sospensione del processo e di rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità (art. 134 della Costituzione, art. 1 legge costituzionale n. 1/1948 e articoli 23 ss. legge n. 87/1953) nel procedimento nei confronti di: A. S. C. + 50, di cui in epigrafe;

PREMESSA

Con decreto che dispone il giudizio emesso all'esito dell'udienza preliminare in data 22 settembre 2021 nel procedimento penale numeri 15573/2019 R.G.N.R. - 2170/2022 R.G. Trib., nove imputati (rettori e docenti universitari) sono stati rinviati a giudizio in ordine a numerosi capi d'imputazione attinenti alla gestione di concorsi universitari per l'assegnazione di incarichi di insegnamento in Ateneo (come da decreto allegato): in particolare, per quanto qui rileva, in sede di emissione del decreto il GUP ha riqualificato ai sensi dell'art. 323 del codice penale le contestate condotte di alterazione del procedimento amministrativo dirette a stabilire il contenuto dei bandi, così modificando l'originaria contestazione del reato di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente *ex art. 353-bis* del codice penale avan-



zata dalla Procura nella richiesta di rinvio a giudizio. All'udienza celebrata il 21 settembre 2022 in ragione dell'istanza avanzata dal pubblico ministero di riunione, per connessione oggettiva e soggettiva, del procedimento in corso a quello recante numeri 8496/2020 R.G.N.R. - 2104/2022 R.G. Trib. instaurato nei confronti di quarantacinque imputati coinvolti nei medesimi concorsi oggetto del diverso processo, il dibattimento è stato rinviato all'udienza del 27 settembre 2022, sede nella quale è stata accolta la richiesta di trattazione unitaria dei due processi. Completata l'attività istruttoria, all'udienza dell'8 marzo 2024 è stato dato avvio alla discussione finale *ex art.* 523 del codice di procedura penale con la requisitoria del pubblico ministero, completata all'udienza del 25 marzo 2024 congiuntamente alla rassegna delle conclusioni delle parti civili; le conclusioni delle difese si sono articolate in più udienze sino a quella del 15 luglio 2024. Rinvio il procedimento per eventuali repliche del pubblico ministero, all'udienza del 30 settembre 2024, preso atto della intervenuta abrogazione dell'art. 323 del codice penale ad opera dell'art. 1, comma 1, lettera *b)* della legge 9 agosto 2024, n. 114, entrata in vigore il 25 agosto 2024, il pubblico ministero ha esposto oralmente, depositando articolata memoria, la richiesta di rimessione alla Corte costituzionale, ai sensi della legge costituzionale n. 1 del 9 febbraio 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, della questione di legittimità costituzionale della predetta disposizione abrogatrice per violazione degli articoli 3, 4, 34, 97 e 117 comma 1 (in relazione agli articoli 5, 7, comma 4, 19 e 65 comma 1 e 2 della Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione, cd. Convenzione di Merida, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 59/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, oggetto di ratifica ed esecuzione in Italia con legge 3 agosto 2009, n. 116) e comma 2 lettera *m)* della Costituzione.

In particolare, secondo le prospettazioni della pubblica accusa:

la questione di legittimità costituzionale della norma che abroga l'art. 323 del codice penale risulterebbe rilevante in quanto inscindibile, in concreto, dal giudizio in oggetto (che vede più di venti capi di imputazione articolati ai sensi dell'art. 323 del codice penale), poiché l'eventuale sentenza di accoglimento avrebbe influenza sul percorso argomentativo della decisione del processo, ad oggi indirizzato - per i capi di imputazione contestati ai sensi dell'art. 323 del codice penale e per quelli che in tal senso vedessero la riqualificazione delle condotte ancora contestate ai sensi dell'art. 353-*bis* del codice penale - verso l'inevitabile pronuncia di una sentenza di non doversi procedere in quanto il fatto non è più previsto dalla legge come reato; inoltre, il pubblico ministero ha rappresentato come l'abrogazione dell'art. 323 del codice penale ha sottratto alle costituite parti civili la possibilità di accertare l'illiceità del fatto;

il sindacato di costituzionalità sarebbe altresì ammissibile posto che l'art. 1, comma 1, lettera *b)* della legge 9 agosto 2024, n. 114 abrogando l'art. 323 del codice penale ha sottratto all'area del penalmente rilevante una particolare categoria di soggetti e determinate condotte (inerenti a settori della pubblica amministrazione quale quello concorsuale o dei lavori e/o servizi pubblici affidati in assenza di bando o atto equipollente), costituendo essa una c.d. norma penale di favore, come tale suscettibile di sindacato di costituzionalità;

l'abrogazione dell'art. 323 del codice penale avrebbe creato disparità di trattamento e vuoti di tutela non altrimenti colmabili in violazione dell'art. 3 della Costituzione: tutte le procedure amministrative che non possono essere qualificate «bandi o atti equipollenti» (si portano come esempio gli affidamenti diretti e le procedure concorsuali indette dalle pubbliche amministrazioni) non riceveranno più alcuna tutela;

la norma della cui costituzionalità si dubita violerebbe altresì l'art. 4 della Costituzione, nella parte in cui prevede che la Repubblica promuove le condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro. Invero, secondo il P.M., avere sottratto all'area del penalmente rilevante gli affidamenti diretti e tutte le procedure concorsuali indette dalla P.A., creando delle situazioni di privilegio, esporrebbe i piccoli imprenditori che accedono solitamente a procedure di affidamento diretto (a differenza delle grosse realtà imprenditoriali che partecipano alle gare indette con bando) e un numero indefinibile di cittadini che partecipano ai concorsi pubblici a condotte «abusanti del funzionario pubblico» non favorendo le condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro;

l'avere abrogato l'abuso d'ufficio costituirebbe parimenti violazione dell'art. 97 della Costituzione poiché innalzerebbe il pericolo di condotte devianti dell'agire pubblico, in spregio ai principi di imparzialità e di trasparenza della P.A. e della necessità del controllo nei confronti dell'operato della pubblica amministrazione e della tutela del cittadino, principi primari che non possono essere cedevoli ad esigenze di speditezza dell'agire della pubblica amministrazione; peraltro, l'abrogazione costituirebbe anche violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione posto che la trasparenza della pubblica amministrazione costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili, come sancito agli articoli 15 e 16 della legge n. 190 del 2012 (c.d. legge Severino);

l'impossibilità di ritenere applicabili ai concorsi pubblici l'art. 353 e 353-*bis* del codice penale - sancita da recente ma consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione - in uno all'abrogazione dell'art. 323 del codice penale determinerebbe un vuoto normativo incolmabile e violativo dell'art. 34 della Costituzione che tutela i capaci e i meritevoli anche se privi di mezzi e il *discrimen*, nella piena realizzazione del diritto allo studio e alla realizzazione personale, non sarà più il merito, ma il possesso di mezzi economici adeguati ad accedere a forme di tutela diverse da quelle penali;



la norma in questione costituirebbe, infine, una grave violazione degli obblighi internazionali di cui all'art. 117, comma 1, della Costituzione discendenti dalla Convenzione Onu di Merida contro la corruzione adottata dalla Assemblea Generale dell'ONU: in particolare, l'Italia, ratificando la Convenzione si è impegnata a mantenere oltre che rafforzare i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti di interesse, alla luce dell'efficacia vincolante degli articoli 5, 7 comma 4 e 65.

Il Tribunale ha, pertanto, invitato le altre parti processuali a interloquire sulla questione sollevata dal pubblico ministero, dando loro termine per la produzione di eventuali memorie.

Le difese, intervenute all'udienza del 21 ottobre 2024, si sono opposte all'accoglimento della richiesta avanzata dal pubblico ministero, svolgendo argomentazioni volte a contestare prevalentemente la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione proposta, chiedendo la definizione del processo - anche in tempi celeri - e riportandosi alle rispettive conclusioni già svolte alle precedenti udienze.

Sinteticamente le difese che si sono espresse sul punto:

hanno ritenuto non rilevante la questione di costituzionalità sollevata nel presente procedimento essendo carente, nel caso di specie, la stessa configurabilità - anche conseguente a riqualificazione - dell'art. 323 del codice penale sotto il profilo dell'esclusione, dal perimetro di applicazione di tale norma, del sindacato sulle scelte discrezionali della pubblica amministrazione e dei casi di mera violazione dei principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97, comma 3 della Costituzione. In tal senso, è stato anche sottolineato che l'art. 18, comma 1, lettera e), della legge Gelmini - contestato in alcuni capi di imputazione - non prevede alcuna specifica regola di condotta (la sola che rientrerebbe, invece, nel campo di applicazione della norma di cui all'art. 323 del codice penale ante abrogazione);

lo scrutinio della questione sarebbe inoltre precluso dal principio di riserva di legge in materia penale e dalla disciplina dettata in materia di successione di leggi penali nel tempo di cui all'art. 2 del codice penale, con particolare riferimento al c.d. divieto di retroattività sfavorevole: l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità della norma abrogatrice, con caducazione *ex tunc* della stessa, non potrebbe avere alcun effetto retroattivo in quanto opererebbe in *malam partem*, facendo rivivere con effetti pregiudizievoli per gli imputati una norma già abrogata;

hanno ritenuto inammissibile la questione escludendo la natura della norma che ha abrogato l'abuso d'ufficio *ex art.* 323 del codice penale come «norma penale di favore», qualificandola piuttosto come norma penale più favorevole e, in quanto tale, sottratta dal sindacato di costituzionalità; inoltre, non si verterebbe in alcuna delle ipotesi ammesse dalla Consulta quali eccezioni al generale divieto di costituzionalità in *malam partem*;

hanno ritenuto la questione infondata con riguardo alla asserita violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione;

hanno ritenuto la questione manifestamente infondata anche con riferimento alla violazione degli obblighi sovranazionali *ex art.* 117, comma 1, della Costituzione posto che la c.d. Convenzione di Merida non introdurrebbe alcun obbligo di criminalizzazione dell'abuso d'ufficio, bensì solo una facoltà in tal senso, limitandosi la Convenzione a sollecitare gli Stati membri a procedere alla criminalizzazione delle condotte costituenti abuso;

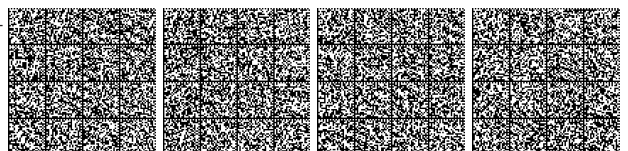
hanno ritenuto insussistente il dedotto vuoto di tutela conseguente alla abrogazione, considerato che vi sarebbero forme alternative di tutela offerte dall'ordinamento giuridico (possibilità di ricorso innanzi al giudice amministrativo ovvero al giudice civile per l'ottenimento del risarcimento del danno);

Rinviato il processo all'odierna udienza, il Tribunale, sciogliendo la riserva assunta, rende le seguenti argomentazioni di accoglimento della richiesta avanzata dal pubblico ministero.

1. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale

Nel processo *de quo* risultano imputati soggetti appartenenti all'ambito universitario in diverse vesti (rettori, docenti universitari, ricercatori e personale amministrativo) nei cui confronti è stata elevata l'accusa di aver posto in essere, tra altre, condotte integranti abuso d'ufficio.

Per quanto qui rileva, la peculiarità dell'imputazione è rappresentata dalla presenza - accanto alla contestazione di fattispecie pacificamente rientranti nell'operatività dell'art. 323 del codice penale - di capi di imputazione nei quali i medesimi fatti sono ascritti a taluni dei concorrenti ai sensi dell'art. 323 del codice penale, e ad altri ai sensi dell'art. 353-bis del codice penale, e ciò in ragione della diversa scelta operata dal Gup nell'ambito dei processi originati dalla stessa indagine ma instaurati in distinti momenti di esercizio dell'azione penale. Più nel dettaglio: in seno al procedimento n. 15573/19 RGNR, il Gup ha operato la riqualificazione ai sensi dell'art. 323 del codice penale dei fatti contestati dal pubblico ministero ai sensi dell'art. 353-bis del codice penale, ritenendo non configurabile in essi la fattispecie individuata nella richiesta di rinvio a giudizio; viceversa, in seno al procedimento n. 8496/20 RGNR, il Gup non ha operato la predetta riqualificazione mantenendo, per i concorrenti nei medesimi fatti di reato, la qualificazione giuridica *ex art.* 353-bis del codice penale.



Pertanto, in seguito alla riunione dei due procedimenti (come specificato nella memoria del pubblico ministero depositata in atti) «per lo stesso fatto storico (*rectius* concorso) vi sono imputati ai quali è contestato l'art. 323 del codice penale (effetto della riqualificazione del Gup) e imputati (correi nel medesimo reato per i quali si era proceduto separatamente) ai quali, invece, è contestato il reato di cui all'art. 353-*bis* del codice penale».

Nel corso del dibattimento, il pubblico ministero ha chiesto che tutte le imputazioni che nelle richieste di rinvio a giudizio erano state formulate ai sensi dell'art. 353-*bis* del codice penale siano riportate a tale qualificazione modificando, ove intervenuta, quella diversa operata dal Gup; varie difese degli imputati le cui condotte non sono state oggetto di riqualificazione ai sensi dell'art. 323 del codice penale hanno viceversa chiesto che tale riqualificazione sia operata in questa sede, ritenendo non applicabile con riguardo ai concorsi universitari l'art. 353-*bis* del codice penale.

Il Tribunale si trova quindi di fronte ad una vasta imputazione composta da reati pacificamente ascritti ai sensi dell'art. 323 del codice penale, da reati configurati ai sensi degli articoli 323 del codice penale per taluni concorrenti e ai sensi dell'art. 353-*bis* del codice penale per altri (in ordine ai quali andrà evidentemente sciolta in sede di decisione la riserva di qualificazione), e da altri reati soggettivamente/oggettivamente connessi a quelli.

Così definito il quadro entro cui deve muoversi la valutazione del giudice, emerge con evidenza la rilevanza della questione di legittimità costituzionale nel processo pendente: in caso di conferma di legittimità della norma abrogatrice il processo verrebbe definito con un'assoluzione perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato sia per le ipotesi in cui viene già contestato il reato di cui all'art. 323 del codice penale sia per quelle in cui è stata chiesta la riqualificazione ai sensi di tale disposizione ed il Tribunale decida in tal senso. In proposito, ad ulteriore sostegno della valutazione di rilevanza, si evidenzia che recente, ma in breve tempo consolidatasi, giurisprudenza della Corte di cassazione ha escluso l'operatività dell'art. 353-*bis* del codice penale nei casi in cui si ipotizzi l'alterazione del procedimento di assegnazione di incarichi universitari, orientamento che non potrà che riverberare, *rebus sic stantibus*, sulla decisione del Tribunale in merito alla riqualificazione ai sensi dell'art. 323 del codice penale delle condotte contestate ai sensi della disposizione non applicabile.

Viceversa, ove fosse dichiarata l'illegittimità della norma abrogativa dell'art. 323 del codice penale, si potrebbe giungere in ordine ai medesimi casi o ad un'assoluzione nel merito (come richiesto dal pubblico ministero per alcuni imputati) o ad una condanna, con conseguenti ripercussioni favorevoli o sfavorevoli sia per gli imputati sia per le persone offese costituite parti civili.

L'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *b*) della legge 9 agosto 2024, n. 114 avrebbe, quindi, un impatto immediato e diretto nel processo *de quo* poiché inciderebbe sul contenuto e sulla formula decisoria della sentenza di questo Tribunale.

Sul punto, la giurisprudenza costituzionale (*cf.* sentenza n. 28/2010, 80/2024, 25/2024 Corte costituzionale) ha più volte affermato che la sola possibilità che l'accoglimento della questione di costituzionalità comporti un diverso *iter* motivazionale o l'adozione di formula assolutoria di tenore diverso implica la rilevanza della questione, non intaccata quindi da argomenti attinenti al merito delle contestazioni.

Né incide sulla ritenuta rilevanza l'argomento inerente all'effetto dell'eventuale pronuncia di illegittimità sulle imputazioni in esame alla luce del dettato dell'art. 2 del codice penale, atteso che le condotte in esame sono state contestate come poste in essere in vigenza della norma penale poi abrogata e in ogni caso la Corte costituzionale ha chiarito, con la sentenza n. 28/2010, che «la retroattività della legge più favorevole non esclude l'assoggettamento di tutte le norme giuridiche di rango primario allo scrutinio di legittimità costituzionale».

Per tutte le ragioni sopra dette, la questione di legittimità costituzionale della norma abrogativa dell'abuso d'ufficio è rilevante nel processo in esame.

2. Sull'ammissibilità del sindacato in *malam partem* della Corte costituzionale

Nel caso che ci occupa, è in discussione la legittimità costituzionale di una norma che abroga una fattispecie incriminatrice e, per tale ragione, è stato contestato dalle difese che la Corte possa intervenire dichiarandone l'incostituzionalità, così operando in *malam partem*, in contrasto con l'art. 25, secondo comma, della Costituzione.

Sull'ammissibilità del sindacato in *malam partem* della Corte costituzionale si sono succeduti diversi orientamenti che ne hanno delimitato la portata e i limiti, escludendo in linea generale la stessa Corte di poter intervenire creando nuove norme penali, estendendo l'ambito applicativo di quelle già esistenti o aggravandone le conseguenze sanzionatorie. Questo principio generale è stato, nel tempo, rivisitato individuandosi ad esso alcune deroghe poste a garanzia di tutela del cittadino e necessarie per evitare la creazione di «zone franche» non sottoponibili al vaglio di legittimità della Corte costituzionale, nel difficile bilanciamento tra la discrezionalità del legislatore (che non può essere illimitata) e i principi cardine dell'ordinamento.



Limitando l'esame alle ipotesi derogatorie di diretto interesse per la presente trattazione, va richiamato come la Corte abbia stabilito l'ammissibilità di un proprio intervento nelle ipotesi in cui siano soggette al sindacato di costituzionalità norme penali di favore che si pongono in violazione dell'art. 3 della Costituzione perché volte a sottrarre irragionevolmente un determinato sottoinsieme di condotte alla regola della generale rilevanza penale di una più ampia classe di comportamenti, stabilita da una disposizione incriminatrice vigente, o prevedano per detto sottoinsieme, irragionevolmente, un trattamento sanzionatorio più favorevole (cfr. sentenza n. 394/2006 della Corte costituzionale). In questo caso l'effetto in *malam partem* non discende dall'introduzione di nuove norme o dalla manipolazione di norme esistenti da parte della Corte, la quale si limita a rimuovere la disposizione giudicata lesiva dei parametri costituzionali; esso rappresenta, invece, una conseguenza dell'automatica riespansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di una incostituzionale disciplina derogatoria. Tale riespansione costituisce una reazione naturale dell'ordinamento - conseguente alla sua unitarietà - alla scomparsa della norma incostituzionale: reazione che si verificherebbe in ugual modo anche qualora la fattispecie derogatoria rimossa fosse più grave; nel qual caso a riespandersi sarebbe la norma penale generale meno grave, senza che in siffatto fenomeno possa ravvisarsi alcun intervento creativo o additivo della Corte in materia punitiva.).

Nel sollevare la questione di legittimità il pubblico ministero ha rappresentato la disposizione abrogativa come norma di favore, articolando quindi i parametri rispetto ai quali la Corte ne potrebbe valutare l'illegittimità, prospettando contestata da parte difensiva.

Ritiene il Tribunale di non poter aderire alla lettura offerta dal PM: invero, pur operando l'abrogazione in senso favorevole all'imputato, la rimozione della disposizione non comporterebbe alcuna riespansione di norme generali dal cui ambito le condotte abusive sarebbero state illegittimamente sottratte ma determinerebbe il reinserimento di una fattispecie penale autonoma in violazione della riserva di legge come costantemente interpretata dalla Corte costituzionale.

Si ritiene invece, in accoglimento di altro argomento speso dal PM, ricorra una diversa ipotesi derogatoria, ossia l'ammissibilità dell'intervento in *malam partem* nell'ipotesi di violazione degli obblighi sovranazionali rilevanti ai sensi dell'art. 11 o dell'art. 117, primo comma, della Costituzione (cfr. sentenza n. 37/2019 con richiami in motivazione: «Un controllo di legittimità costituzionale con potenziali effetti in *malam partem* può, infine, risultare ammissibile ove si assuma la contrarietà della disposizione censurata a obblighi sovranazionali rilevanti ai sensi dell'art. 11 o dell'art. 117, primo comma, della Costituzione (sentenza n. 28 del 2010; nonché sentenza n. 32 del 2014, ove l'effetto di ripristino della vigenza delle disposizioni penali illegittimamente sostituite in sede di conversione di un decretollegge, con effetti in parte peggiorativi rispetto alla disciplina dichiarata illegittima, fu motivato anche con riferimento alla necessità di non lasciare impunte «alcune tipologie di condotte per le quali sussiste un obbligo sovranazionale di penalizzazione. Il che determinerebbe una violazione del diritto dell'Unione europea, che l'Italia è tenuta a rispettare in virtù degli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione»)).

Individuati i parametri di ammissibilità di intervento della Corte, può affermarsi che, nel caso in esame, si verte nell'ipotesi derogatoria da ultimo rammentata, ossia la violazione degli obblighi internazionali rilevanti ai sensi degli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione.

Questo Tribunale ritiene, infatti, che l'art. 1, comma 1, lettera b) della legge 9 agosto 2024, n. 114, prevedendo l'abrogazione dell'art. 323 del codice penale, violi il dovere di rispetto dei vincoli derivanti dalla Convenzione ONU di Merida del 2003 firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e da esso ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 3 agosto 2009, n. 116.

3. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 117 della Costituzione

Preliminarmente, pare opportuno rammentare che secondo consolidata dottrina l'infondatezza manifesta di cui all'art. 23 della legge n. 87/1953 si configura quando non sussiste il minimo dubbio sulla costituzionalità della norma da applicare al caso trattato. Ne deriva che se un dubbio sussiste la questione va sollevata, dovendosi semmai motivare, a fronte di istanza, le ragioni della mancanza assoluta di fondatezza che conduce al rigetto piuttosto che il recepimento della richiesta di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

In merito, già solo il fatto che sulla questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 1, lettera b) della legge 9 agosto 2024, n. 114 che ha abrogato la fattispecie incriminatrice di cui all'art. 323 del codice penale si siano espressi diversi Giudici in tutta Italia nel giro di pochi mesi prendendo decisioni nell'un verso e nell'altro, è sintomo, certamente, che sulla questione il dubbio sussista concretamente e, pertanto, richieda una decisione dirimente da parte della Corte costituzionale.

Si osserva ulteriormente quanto segue.



L'art. 1, comma 1, lettera *b*) della legge 9 agosto 2024, n. 114, prevedendo l'abrogazione dell'art. 323 del codice penale si pone in violazione degli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione agli articoli 7, comma 4, 19 e 65 della Convenzione ONU del 2003 contro la corruzione (Convenzione di Merida), alla quale è stata data esecuzione in Italia con la legge n. 116/2009 e che costituisce fonte di diritto internazionale, vincolante per gli Stati contraenti (sia per effetto della ratifica della Convenzione da parte dello Stato italiano sia per effetto dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione).

L'art. 19 della predetta Convenzione (nella versione italiana allegata alla legge n. 116/2009), rubricato come abuso d'ufficio, recita: «ciascuno Stato parte esamina l'adozione delle misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando l'atto è stato commesso intenzionalmente, al fatto per un pubblico ufficiale di abusare delle proprie funzioni o della sua posizione, ossia di compiere o di astenersi dal compiere, nell'esercizio delle proprie funzioni, un atto in violazione delle leggi al fine di ottenere un indebito vantaggio per sé o per un'altra persona o entità».

A tale norma è conforme l'abrogato art. 323 del codice penale, vigente al momento in cui è stata data esecuzione alla Convenzione di Merida («Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di norme di legge o di regolamento, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. La pena è aumentata nei casi in cui il vantaggio o il danno hanno un carattere di rilevante gravità»).

In questa sede, ci si interroga se, in seguito all'avvenuta abrogazione dell'art. 323 del codice penale, persista o meno la conformità del sistema italiano agli obblighi internazionali con riguardo all'art. 19 della Convenzione e che livello di obbligatorietà scaturisca da tale norma.

L'art. 19, nella traduzione italiana, utilizza il termine «esamina» con riguardo alle misure legislative da adottare da ciascuno Stato Parte, facendo espresso riferimento alle ipotesi di nuova introduzione di norme, e si caratterizza per essere non una semplice raccomandazione, ma una norma avente nel suo significato carattere cogente.

Ciò si ricava dalla lettura dei criteri di cui agli articoli 11 e 12 della *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption* che costituisce atto di interpretazione autentica della stessa Convenzione, oltre che dall'applicazione dei criteri ermeneutici sistematico e teleologico che consentono di individuare quali siano gli obiettivi generali della Convenzione.

Le citate disposizioni orientano nel senso di individuare l'art. 19 come norma cogente di livello intermedio prevedendo essa l'impegno all'adozione di «misure che gli Stati Parte devono considerare di applicare o tentare di adottare» (così l'art. 11 citato, lettera *b*): *measures that States parties must consider applying*). La norma non pone infatti un obbligo assoluto di legiferare (non viene utilizzata l'espressione «ciascuno Stato Parte adotta») né una mera facoltà di legiferare (non viene utilizzata l'espressione «può adottare»). Da questo livello di obbligatorietà deriva che gli Stati sono sollecitati (*urged*) a prendere in considerazione l'adozione di una determinata misura e a compiere uno sforzo reale (*genuine effort*) per vedere se sarebbe compatibile con il loro ordinamento giuridico.

Sull'interpretazione di tale criterio ruota in significativa parte la verifica di compatibilità della scelta abrogatrice italiana con gli obblighi internazionali derivanti dall'adesione alla Convenzione di Merida, essendo stato affermato, dalla tesi che ritiene la predetta compatibilità, che la dizione contenuta nell'art. 19, non essendo significativa di obbligo assoluto di adozione della misura ivi prevista, non attribuisce alla mancata adozione di essa la natura di inadempimento all'impegno internazionale. In questa lettura ciò che non è espressamente richiesto dalla Convenzione con il termine «*adopt*» - e quindi, per quanto qui rileva, ogni misura cui si riferisce la dizione «*shall consider adopting*» - resta fuori dall'obbligatorietà rilevante.

In questa sede si propone una diversa lettura, secondo cui l'impegno cogente a considerare (*must consider*) deve trovare un proprio spazio applicativo autonomo rispetto a quello della mera facoltatività di adozione (*may adopt*), non potendo risolversi in un «rafforzato» impegno di valutazione del tutto astratto, non verificabile e dai confini incerti; sulla base linguistica offerta dalla stessa disposizione - sopra riportata come letta dalla richiamata *Legislative Guide* - si ritiene che tale ambito di operatività possa rintracciarsi nella «compatibilità» della misura in questione con il sistema legale del Paese aderente, cui si riconosce quindi la possibilità di non adottarla solo ove essa, nonostante i sollecitati seri sforzi, resti con quel sistema incompatibile. Si tratterebbe quindi di una sorta di discrezionalità tecnica, riconosciuta agli Stati in relazione a misure di minore cogenza rispetto a quelle che la Convenzione configura come imprescindibili, ma comunque vincolante come criterio di scelta in merito all'inserimento della misura nel proprio ordinamento ove con esso compatibile.



In quest'ottica, il dato che al momento della ratifica della Convenzione fosse già presente nel nostro ordinamento la fattispecie penale dell'abuso d'ufficio, peraltro delineata in modo del tutto analogo al testo dell'art. 19 Conv., evidenzia che l'Italia aveva già «considerato di adottare la misura» poi espressamente inserita nella Convenzione, in quanto ritenuta «compatibile con l'ordinamento giuridico italiano», restando quindi vincolata alla scelta.

Per garantire il rispetto della Convenzione, lo Stato doveva, quindi, limitarsi a mantenere o rafforzare - eventualmente adottando «misure più strette o severe» di quelle costituenti standard minimi di tutela, come previsto dall'art. 65, comma 2, della Convenzione - quanto già penalmente disciplinato dall'art. 323 del codice penale in termini aderenti al citato art. 19.

La soluzione appare coerente anche con le principali finalità della Convenzione come desumibili dall'insieme delle considerazioni e disposizioni in essa contenute ed interpretate nella *Legislation Guide* e con il principio, sancito talora espressamente nelle fonti internazionali, che richiede che da parte degli Stati aderenti non vengano adottate misure contrarie alle finalità del Trattato o della Convenzione cui si è aderito.

Già l'art. 1 (testo allegato in italiano alla legge di ratifica), nel definire l'oggetto della Convenzione richiama, alla lettera a), «la promozione e il rafforzamento delle misure volte a prevenire e combattere la corruzione in modo più efficace» ed è agevole rilevare come l'incriminazione di una serie di condotte ulteriori rispetto alla corruzione - tra cui l'abuso di ufficio - appaia attuativa della volontà di apprestare un corredo sanzionatorio di illeciti che affondano nel bacino comportamentale della corruzione o ne possono essere spia.

Alla lettera c) del citato art. 1, si menziona ancora, come oggetto della Convenzione, «la promozione dell'integrità, della responsabilità e della buona fede nella gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici» e nel titolo relativo alle misure preventive da adottare nel settore pubblico, l'art. 7, comma 4, della stessa Convenzione di Merida recita: «ciascuno Stato si adopera, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, al fine di adottare, mantenere e rafforzare i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti di interesse», obiettivi cui era all'evidenza funzionale il dettato di cui all'art. 323 del codice penale presente nell'ordinamento italiano, ove è tra l'altro incriminata specificamente anche la condotta abusiva commessa mediante violazione dell'obbligo di astensione «in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti».

Il paragrafo 170 della «*Legislative Guide*», inserito nell'introduzione della parte III inerente alla tematica della criminalizzazione, dà sostegno all'obbligo non solo di adottare ma anche di mantenere e rafforzare il sistema di incriminazioni volto al perseguimento delle finalità della Convenzione laddove afferma che gli Stati che abbiano già nel proprio ordinamento i pertinenti reati devono assicurarsi che la previsione esistente sia conforme a quanto richiesto dalla Convenzione medesima ed eventualmente apportare le necessarie modifiche alla normativa interna per l'adeguamento.

L'Italia aveva già assolto a questo obbligo, quindi fondatamente si dubita che l'abrogazione della fattispecie di cui all'art. 323 del codice penale sia violativa della Convenzione.

Va peraltro anche evidenziato che l'abrogazione interviene in un contesto nazionale che lascia del tutto privi di tutela gli interessi perseguiti attraverso l'art. 323 del codice penale e le finalità cogenti della Convenzione di Merida, non apprestando l'ordinamento italiano alcuna sanzione alla lesione degli obblighi di trasparenza, imparzialità e buona fede nell'agire del pubblico amministratore. In merito alla tesi secondo cui l'abrogazione non avrebbe comportato l'assenza di tutela dei predetti interessi, in quanto l'atto illegittimo derivato da abuso d'ufficio è suscettibile di ricorso amministrativo, va osservato che simile rimedio è rimesso all'iniziativa privata, di carattere eventuale e non pienamente soddisfattiva dell'interesse pubblicistico, profilo che appare alla base dell'obbligo di incriminazione posto dalla Convenzione.

Infine, anche l'Unione europea ha manifestato perplessità sull'abrogazione dell'art. 323 del codice penale. In particolare, la Commissione, nella Relazione annuale sullo Stato di diritto per il 2024, adottata a Bruxelles il 24 luglio 2024, a pagina 22 ha espresso quanto segue: «in alcuni Stati membri, tuttavia, determinate riforme del diritto penale, rischiano di compromettere la lotta contro la corruzione... in Italia una nuova legge che abroga il reato di abuso d'ufficio e limita l'ambito di applicazione del reato di traffico di influenza potrebbe avere implicazioni per l'individuazione e l'indagine di casi di frode e corruzione...».

Alla luce di quanto detto, e non essendo possibile effettuare una interpretazione costituzionalmente conforme della norma di cui si sospetta l'illegittimità, si ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b) della legge 9 agosto 2024, n. 114, nella parte in cui abroga il reato di cui all'art. 323 del codice penale per violazione degli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione agli articoli 1, 7 comma 4, 19, e 65 della Convenzione ONU di Merida del 2003.

Ai sensi del combinato disposto degli articoli 23 legge n. 87/1953 e 159 del codice penale, deve ordinarsi la sospensione del giudizio in corso nei confronti degli imputati e la conseguente sospensione della prescrizione con riferimento a tutti i reati contestati nel presente procedimento, aderendo al principio giurisprudenziale, ormai consolidato,



secondo il quale in tema di prescrizione, nel caso di sospensione del procedimento a seguito di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione di una questione di legittimità costituzionale, la data di cessazione dell'effetto sospensivo e, pertanto, la data finale del periodo di sospensione del termine prescrizionale coincide con quella in cui gli atti sono restituiti al giudice remittente (*cfr.* Cassazione, Sez. V, 15 febbraio 2013, n. 7553).

Si dispone, ai sensi dell'art. 23, comma 4, legge n. 87/1953 l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale, mandandosi alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale n. 1/1948 e 23 e ss della legge n. 87/1953;

Ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata;

Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b) della legge 9 agosto 2024, n. 114 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 187 del 10 agosto 2024 ed entrata in vigore il 25 agosto 2024), nella parte in cui abroga l'art. 323 del codice penale in violazione degli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione (in relazione agli obblighi derivanti dagli articoli 7, comma 4, 19 e 65, comma 1 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (c.d. Convenzione di Merida), adottata dall'Assemblea Generale dell'O.N.U. il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e da esso ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 3 agosto 2009, n. 116);

Sospende il giudizio in corso nei confronti dei predetti imputati e i relativi termini di prescrizione fino alla decisione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale ed alla conseguente restituzione degli atti a questo Tribunale procedente;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Catania, 26 novembre 2024

Il Presidente: DE PASQUALE

I Giudici: SCALIA - GENNARO

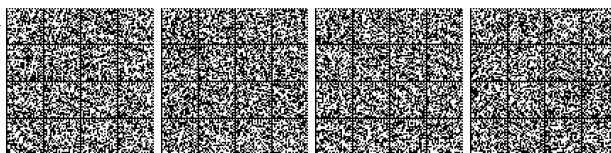
25C00027

N. 19

Ordinanza del 20 dicembre 2024 del Tribunale di Torino nel procedimento civile promosso da Andrea Guerrera contro Ministero dell'istruzione e del merito - ambito territoriale di Torino

Istruzione – Personale docente – Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente di ruolo delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado (cosiddetta Carta del docente) – Riconoscimento del diritto all'assegnazione della Carta del docente, per effetto dell'interpretazione della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte di cassazione, anche ai docenti non di ruolo – Disposizioni recanti la copertura dei relativi oneri finanziari.

- Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, commi 121, 123, 204 e 205.



TRIBUNALE ORDINARIO DI TORINO

SEZIONE LAVORO

PREMESSO CHE

1. Parte ricorrente è stato docente a tempo determinato per l'anno scolastico 2023/2024, tramite supplenza ai sensi dell'art. 4, comma 2, legge n. 124/1999 (oltre a supplenze c.d. brevi e saltuarie per l'anno scolastico 2022/2023). Proponeva il presente ricorso chiedendo al Tribunale l'accertamento del proprio diritto all'assegnazione della carta di cui all'art. 1, commi 121 e seguenti, della legge n. 107/2015 (c.d. carta docente), per gli anni scolastici suddetti, con conseguente condanna del Ministero convenuto a consegnare tale carta accreditandole euro 500 per ogni anno scolastico.

2. Il Ministero eccepiva che tale beneficio era riservato esclusivamente ai docenti a tempo indeterminato, come previsto dalla legge istitutiva del medesimo.

3. Secondo parte ricorrente, l'esclusione dei dipendenti a tempo determinato dall'attribuzione della carta docenti sarebbe in violazione del diritto europeo, che vieta la discriminazione tra dipendenti a termine e a tempo indeterminato.

Vista l'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e ripresa dalla Corte di cassazione, si ritiene necessario sollevare la questione di legittimità costituzionale per i seguenti profili.

4. Le disposizioni normative rilevanti nel caso di specie sono le seguenti:

l'art. 1, comma 121, della legge n. 107/2015: «Al fine di sostenere la formazione continua dei docenti e di valorizzarne le competenze professionali, è istituita, nel rispetto del limite di spesa di cui al comma 123, la carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente di ruolo delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado. La carta, dell'importo nominale di euro 500 annui per ciascun anno scolastico, può essere utilizzata (...). La somma di cui alla carta non costituisce retribuzione accessoria né reddito imponibile»;

comma 122 «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti i criteri e le modalità di assegnazione e utilizzo della carta di cui al comma 121, l'importo da assegnare nell'ambito delle risorse disponibili di cui al comma 123, tenendo conto del sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale, nonché le modalità per l'erogazione delle agevolazioni e dei benefici collegati alla carta medesima»;

comma 123: «Per le finalità di cui al comma 121 è autorizzata la spesa di euro 381,137 milioni annui a decorrere dall'anno 2015»;

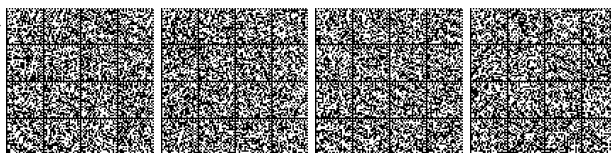
comma 124 «Nell'ambito degli adempimenti connessi alla funzione docente, la formazione in servizio dei docenti di ruolo è obbligatoria, permanente e strutturale. Le attività di formazione sono definite dalle singole istituzioni scolastiche in coerenza con il piano triennale dell'offerta formativa e con i risultati emersi dai piani di miglioramento delle istituzioni scolastiche previsti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2013, n. 80, sulla base delle priorità nazionali indicate nel Piano nazionale di formazione, adottato ogni tre anni con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative di categoria»;

commi 204 e 205, i quali prevedono le fonti economiche tramite le quali far fronte alle maggiori spese indicate da varie norme della legge medesima, tra cui il comma 123;

l'art. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 settembre 2015, recante le «Modalità di assegnazione e di utilizzo della carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente di ruolo delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado», il quale prevede che: «1. I docenti di ruolo a tempo indeterminato presso le istituzioni scolastiche statali, sia a tempo pieno che a tempo parziale, compresi i docenti che sono in periodo di formazione e prova, hanno diritto all'assegnazione di una carta, che è nominativa, personale e con trasferibile. 4. La carta è assegnata, nel suo importo massimo complessivo, esclusivamente al personale docente a tempo indeterminato di cui al comma 1 (...) 5. La carta deve essere restituita all'atto della cessazione dal servizio».

Le sottolineature aggiunte rendono evidente che il legislatore ha previsto tale carta docente a beneficio, esclusivamente, dei docenti a tempo indeterminato; solo con riferimento a costoro ha quindi previsto la copertura di spesa.

5. Tale normativa è stata sottoposta al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea nell'ambito della causa C-450/2021, su una domanda di pronuncia pregiudiziale circa l'interpretazione della clausola 4, punto 1, e della clausola



6 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, formulata dalla giudice del lavoro di Vercelli nell'ambito di un giudizio del tutto sovrapponibile a quello in esame: la Corte ha dichiarato la previsione normativa italiana in contrasto con il diritto dell'Unione. Ha infatti concluso statuendo, con ordinanza del 18 maggio 2022, che «la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale che riserva al solo personale docente a tempo indeterminato del Ministero, e non al personale docente a tempo determinato di tale Ministero, il beneficio di un vantaggio finanziario dell'importo di euro 500 all'anno, concesso al fine di sostenere la formazione continua dei docenti e di valorizzarne le competenze professionali, mediante una carta elettronica che può essere utilizzata per l'acquisto di libri e di testi, anche in formato digitale, di pubblicazioni e di riviste comunque utili all'aggiornamento professionale, per l'acquisto di *hardware* e *software*, per l'iscrizione a corsi per attività di aggiornamento e di qualificazione delle competenze professionali, a corsi di laurea, di laurea magistrale, specialistica o a ciclo unico, inerenti al profilo professionale, ovvero a corsi *post lauream* o a *master* universitari inerenti al profilo professionale, per rappresentazioni teatrali e cinematografiche, per l'ingresso a musei, mostre ed eventi culturali e spettacoli dal vivo, ad altre attività di formazione e per l'acquisto di servizi di connettività al fine di assolvere l'obbligo di effettuare attività professionali a distanza».

6. Infine, è intervenuta sulle questioni poste anche la Corte di cassazione, adita ai sensi dell'art. 363-*bis* del codice di procedura penale; con la sentenza n. 29961/2023, pubblicata il 27 ottobre 2023, sono stati enunciati i seguenti principi di diritto:

1) «La carta docente di cui all'art. 1, comma 121, legge n. 107/2015 spetta ai docenti non di ruolo che ricevano incarichi annuali fino al 31 agosto, ai sensi dell'art. 4, comma 1, legge n. 124 del 1999 o incarichi per docenza fino al termine delle attività di didattiche, ovverosia fino al 30 giugno, ai sensi dell'art. 4, comma secondo, della legge n. 124 del 1999, senza che rilevi l'omessa presentazione, a suo tempo, di una domanda in tal senso diretta al Ministero.

2) Ai docenti di cui al punto 1, ai quali il beneficio di cui all'art. 1, comma 121, legge n. 107/2015 non sia stato tempestivamente riconosciuto e che, al momento della pronuncia giudiziale sul loro diritto, siano interni al sistema delle docenze scolastiche, perché iscritti nelle graduatorie per le supplenze, incaricati di una supplenza o transitati in ruolo, spetta l'adempimento in forma specifica, per l'attribuzione della carta docente, secondo il sistema proprio di essa e per un valore corrispondente a quello perduto, oltre interessi o rivalutazione, ai sensi dell'art. 22, comma 36, della legge n. 724 del 1994, dalla data del diritto all'accredito alla concreta attribuzione.

3) Ai docenti di cui al punto 1, ai quali il beneficio di cui all'art. 1, comma 121, legge n. 107/2015 non sia stato tempestivamente riconosciuto e che, al momento della pronuncia giudiziale, siano fuoriusciti dal sistema delle docenze scolastiche, per cessazione dal servizio di ruolo o per cancellazione dalle graduatorie per le supplenze, spetta il risarcimento, per i danni che siano da essi allegati, rispetto ai quali, oltre alla prova presuntiva, può ammettersi la liquidazione equitativa, da parte del giudice del merito, nella misura più adeguata al caso di specie, tenuto conto delle circostanze del caso concreto (tra cui ad es. la durata della permanenza nel sistema scolastico, cui l'attribuzione è funzionale, o quant'altro rilevi), ed entro il massimo costituito dal valore della carta, salvo allegazione e prova specifica di un maggior pregiudizio.

4) L'azione di adempimento in forma specifica per l'attribuzione della carta docente si prescrive nel termine quinquennale di cui all'art. 2948, n. 4, del codice civile, che decorre dalla data in cui è sorto il diritto all'accredito, ovverosia, per i casi di cui all'art. 4, comma 1 e 2, legge n. 124/1999, dalla data del conferimento dell'incarico di supplenza o, se posteriore, dalla data in cui il sistema telematico consentiva anno per anno la registrazione sulla corrispondente piattaforma informatica; la prescrizione delle azioni risarcitorie per mancata attribuzione della carta docente, stante la natura contrattuale della responsabilità, è decennale ed il termine decorre, per i docenti già transitati in ruolo e cessati dal servizio o non più iscritti nelle graduatorie per le supplenze, dalla data della loro fuoriuscita dal sistema scolastico.»

7. La situazione attuale, per effetto della giurisprudenza citata, è della sicura spettanza della carta docente anche agli insegnanti a tempo determinato, quanto meno per coloro che, come l'odierno ricorrente, hanno ottenuto una supplenza ai sensi dell'art. 4, commi 1 o 2, legge n. 124/1999.

Com'è noto, l'interpretazione fornita dalla CGUE in merito all'efficacia del diritto dell'Unione è vincolante per il giudice nazionale: la Corte di cassazione, con la sentenza citata, muove proprio da tale assunto e riconosce, senza margini di dubbio, il diritto alla carta del docente anche agli insegnanti a tempo determinato.

8. L'art. 1, comma 123, legge n. 107/2015 prevede «Per le finalità di cui al comma 121 è autorizzata la spesa di euro 381,137 milioni annui a decorrere dall'anno 2015»; tale previsione di spesa è stata ampliata, esclusivamente per il 2023, dall'art. 15, comma 2, decreto-legge n. 69/2023 (convertito con legge n. 186/2023), in quanto per tale anno è stata espressamente estesa la carta docente anche agli insegnanti assunti a termine ma su posto vacante. Preme rilevare che tale provvedimento legislativo è stato emanato proprio al fine di evitare procedimenti di infrazione contro l'Italia da parte dell'Unione europea (è infatti nominato «Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano»). Per il resto, la previsione di spesa non è mai stata modificata, nonostante la decisione della CGUE.



Nemmeno i commi 204 e 205 del medesimo articolo di legge sono mai stati modificati: tali norme, che prevedono le fonti economiche tramite le quali far fronte alle maggiori spese introdotte dalla legge n. 107/2015, sono calibrate sugli importi indicati nel testo normativo; di conseguenza, laddove la copertura prevista dal comma 123 non risulti congrua, nemmeno i costi complessivi indicati dai due commi appena citati lo sono.

9. I dati forniti dal Ministero convenuto permettono di inquadrare le ripercussioni economiche della questione sottoposta allo scrivente e rimessa da questi alla Corte. Come si evidenzierà meglio in seguito, ovviamente le conseguenze non attengono all'accoglimento del singolo giudizio, ma al fatto che tale decisione si inserisce all'interno di un contenzioso alluvionale che muove dalla circostanza affermata poc'anzi, secondo cui la carta del docente spetta anche a tutti i docenti a tempo determinato, assunti ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, legge n. 124/1999.

Si precisa che, al fine di valutare l'incidenza della questione oggetto di giudizio, si sono presi in considerazione gli ultimi cinque anni scolastici⁽¹⁾. (ossia quelli non coperti da prescrizione, escludendo l'effetto di atti interruttivi della stessa). In tale lasso temporale i docenti a tempo indeterminato sono stati:

2019/2020 727.448;
2020/2021 706.320;
2021/2022 709.384;
2022/2023 719.084;
2023/2024 739.791.

I docenti a tempo determinato, quantomeno quelli assunti ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 4, legge n. 124/1999, sono:

2019/2020 202.006;
2020/2021 228.671;
2021/2022 241.428;
2022/2023 251.375;
2023/2024 249.531.

Il rapporto tra le due categorie di docenti è il seguente:

2019/2020 27,77%;
2020/2021 32,37%;
2021/2022 34,03%;
2022/2023 34,96%;
2023/2024 33,73%.

Quindi, ogni anno i docenti a tempo determinato sono la percentuale sopra indicata rispetto a quelli a tempo indeterminato: in media, negli ultimi cinque anni, costoro (escludendo, come detto, quelli assunti tramite supplenze brevi e saltuarie) sono stati, in media, il 32,57% dei colleghi di ruolo; in altri termini, un terzo del personale a tempo indeterminato e circa il 25% dell'intero personale docente.

10. Tutto ciò premesso, lo scrivente intende sollevare la presente questione di legittimità costituzionale affinché la Consulta si pronunci sull'eventuale contrasto tra l'art. 1, commi 121 e 123, 204 e 205 legge n. 107/2015, come interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, e l'art. 81 della Costituzione.

RILEVANZA

11. La rilevanza della questione, sotto il profilo della necessaria applicazione della norma in esame (come interpretata dalla CGUE), è evidente, in quanto la norma della cui costituzionalità si dubita è necessariamente da applicare nel caso di specie. Come premesso, parte ricorrente ha stipulato un contratto a tempo determinato, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, legge n. 124/1997, nell'anno scolastico 2023/2024, senza poter fruire della carta del docente in quanto a ciò osta il dettato normativo.

⁽¹⁾ I dati riportati nella presente ordinanza, sintetizzati e calcolati dallo scrivente sulla base dei prospetti depositati dal Ministero, sono comprensivi degli insegnanti di religione cattolica, che nei suddetti prospetti sono indicati a parte, in quanto la c.d. carta del docente spetta anche a costoro



12. La norma su cui si fonda il diritto invocato è l'art. 1, comma 121, legge n. 107/2015, lo stesso che oggi viene sottoposto al vaglio di costituzionalità.

13. Il ricorso è indubbiamente da accogliere, poiché ciò viene imposto dall'ordinanza emessa dalla corte di giustizia con cui ha già fornito la propria, vincolante interpretazione in merito alla compatibilità della norma con il diritto euro-unitario, affermando che «la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale che riserva al solo personale docente a tempo indeterminato del Ministero, e non al personale docente a tempo determinato di tale Ministero, il beneficio» della c.d. carta del docente. La giurisprudenza italiana si è, doverosamente, adeguata a tale *dictum*, come dimostra la recente sentenza della Corte di cassazione, sopra citata, e la costante giurisprudenza di merito.

14. L'accoglimento del ricorso comporta, necessariamente, un aggravio di spesa ai danni dell'Erario che supera la copertura prevista dalla legge che ha istituito il beneficio in oggetto, in quanto oltre all'accertamento del diritto si chiede di consegnare la carta elettronica caricandola con euro 500 per ogni anno scolastico lavorato. Sebbene l'incidenza della singola vicenda sia trascurabile rispetto alle ricadute sulla finanza pubblica, la rilevanza della questione deve essere ribadita sotto due punti di vista.

15. In primo luogo, la rilevanza, così come definita dall'art. 23 legge n. 87/1953, deve essere affermata «qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale». Per l'appunto, il presente giudizio si fonda sull'applicazione dell'art. 1, comma 121, delle n. 107/2015, ossia proprio la norma della cui costituzionalità si dubita.

16. In secondo luogo, è evidente che, se ci si dovesse basare soltanto sulla singola vicenda giudiziaria, non vi potrebbe essere alcun profilo di violazione dell'art. 81 della Costituzione, in quanto appare decisamente improbabile che una posizione individuale possa incidere in modo sensibile sulla copertura finanziaria prevista per legge. Però, se si pretendesse che l'incongruità della copertura di spesa fosse conseguenza della decisione del singolo giudizio, non sarebbe mai possibile chiedere alla Corte costituzionale di valutare la legittimità di una norma di legge ai sensi dell'art. 81 della Costituzione in via incidentale e tale ricorso sarebbe riservato esclusivamente alle impugnazioni in via diretta da parte dello Stato o delle regioni.

17. Si ritiene quindi necessario valutare la costituzionalità della norma in esame, sicuramente applicabile (e quindi rilevante) nel giudizio in questione, sulla prospettiva dell'estensione dei suoi effetti, in base ai dati ritualmente acquisiti nel presente giudizio.

18. Si deve infatti considerare che, negli ultimi cinque anni, gli aventi diritto alla carta del docente, secondo l'interpretazione della CGUE, sono complessivamente 4.775.038, in luogo dei 3.602.027 per i quali la legge n. 107/2015 ha previsto come copertura di spesa.

19. Pertanto, l'applicazione dell'invocata norma di legge, come integrata dall'ordinanza della CGUE, porta all'accoglimento del ricorso con conseguente sforamento delle previsioni di spesa (come verrà esposto meglio nel paragrafo seguente).

NON MANIFESTA INFONDATEZZA

20. Per quanto riguarda la non manifesta infondatezza, si espone quanto segue.

21. L'art. 81 della Costituzione stabilisce che «Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».



22. È noto che il nuovo testo, molto più stringente di quello precedente, è stato adottato su impulso degli impegni europei, che hanno posto una forte attenzione ai vincoli di bilancio e alla riduzione del debito pubblico. In particolare, come emerge dai lavori preparatori della legge costituzionale n. 1/2012 (che ha introdotto il nuovo testo dell'art. 81), il legislatore italiano ha inteso introdurre la modifica costituzionale in adempimento del Patto euro *plus*, condiviso dal Consiglio europeo il 24 e 25 marzo 2011.

23. L'art. 1, comma 123, legge n. 107/2015, ha previsto, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, che «Per le finalità di cui al comma 121 è autorizzata la spesa di euro 381,137 milioni annui a decorrere dall'anno 2015». La copertura di spesa in allora prevista appariva *prima facie* ragionevole: pur non avendo i dati degli occupati a tempo indeterminato dell'anno scolastico in questione, si può ritenere che fossero in linea con la media degli anni successivi (pari a circa 720.000 insegnanti a tempo determinato): pertanto, la spesa di euro 500 *pro capite* portava a un costo complessivo di circa 355 milioni di euro, compatibile con la previsione della legge.

Sulla base di tale previsione di spesa sono stati redatti i commi 204 e 205, che indicano le spese complessive previste dalle norme introdotte dalla legge n. 107/2015: tali commi contengono una somma matematica delle previsioni precedenti; di conseguenza, se uno degli addendi non è congruo, non lo sarà nemmeno l'importo complessivamente previsto.

24. Come ricordato in precedenza, la copertura di spesa non è mai stata aumentata nel corso degli anni, fatta eccezione per l'anno 2023, a seguito dell'estensione, per via legislativa, del diritto alla carta del docente anche ai supplenti assunti su posto vacante (art. 15, comma 2, decreto-legge n. 69/2023, convertito con legge n. 186/2023).

25. La ricordata ordinanza della CGUE, emessa in data 18 maggio 2022, ha ampliato notevolmente la platea degli aventi diritto alla carta docente, in quanto ha dichiarato l'incompatibilità con il diritto eurounitario dell'attribuzione del detto beneficio ai soli docenti a tempo indeterminato; tale decisione, prontamente recepita dalla giurisprudenza nazionale, comporta un aumento medio del 32,57% dei docenti che possono rivendicare tale carta elettronica, dal valore di 500 euro annui. I dati ottenuti dal Ministero permettono di affermare che non si tratti di una lieve variazione, che può rientrare nella fisiologia delle previsioni di spesa, ma di uno scostamento del tutto rilevante: appare quindi evidente che l'originaria previsione di spesa, contenuta nell'art. 1, comma 123, legge n. 107/2015, non è più adeguata.

26. Più nel dettaglio, l'allargamento della platea porta ai seguenti costi:

Anno scolastico	costo carta per i docenti a tempo indeterminato	costo carta per i docenti a tempo determinato	costo totale
2019/2020	363.724.000 €	101.003.000 €	464.727.000 €
2020/2021	353.160.000 €	114.335.500 €	467.495.500 €
2021/2022	354.692.000 €	120.714.000 €	475.406.000 €
2022/2023	359.542.000 €	125.687.500 €	485.229.500 €
2023/2024	369.895.500 €	124.765.500 €	494.661.000 €

Come si può agevolmente osservare, per ogni anno scolastico lo sfioramento di spesa varia tra gli 80 e i 110 milioni di euro rispetto ai 381,137 milioni previsti attualmente.

27. Appare utile, ai fini della valutazione della conformità della norma rispetto all'art. 81 della Costituzione, rilevare le dimensioni del contenzioso: sulla base dei dati forniti dalla cancelleria, soltanto con riferimento al Tribunale di Torino, sono stati depositati quattrocentocinquantanove ricorsi avverso il Ministero convenuto nel 2021, 1.036 nel 2022, 1.956 nel 2023 e 2.892 nel 2024: oltre il 70% di questi riguardano l'attribuzione della carta docente.

28. Secondo la giurisprudenza della Consulta, la copertura di spesa deve essere effettiva: infatti, «la mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo “ipotetici”, in quanto l'art. 81 della Costituzione “impone che, ogniquale volta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte” (*ex multis*, sentenze n. 155 del 2022, n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013).

La copertura di nuove spese, inoltre, “deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri” (sentenze n. 307 del 2013 e n. 131 del 2012; in senso analogo, sentenza n. 183 del 2016)» (Corte costituzionale, sentenza n. 64 del 2023).

29. Come appena rilevato, a seguito della pronuncia della CGUE i destinatari della carta docente sono aumentati del 32,57%, mentre la copertura di spesa è rimasta invariata: ciò porta necessariamente a ritenere che la stessa non è più effettiva.



30. Per le ragioni esposte e a fronte dell'ingente aumento dei costi da sostenere per riconoscere la carta del docente agli insegnanti a termine, non si può ritenere che la copertura di cui al citato art. 1, comma 123, fosse tale da sopportare e, comunque, fare fronte a eventuali spese non previste al momento dell'introduzione del beneficio. In ogni caso, come osservato dalla Corte nella sentenza n. 200 del 2022, «laddove comunque si ritenga che, nondimeno, lo stanziamento complessivo per le spese del personale già vigente fosse in grado di sostenere anche il peso dei nuovi oneri, se ne sarebbe dovuta dare un'analitica dimostrazione nella relazione tecnica (art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante "Legge di contabilità e finanza pubblica")».

31. Peraltro, a indiretta conferma della inadeguatezza delle risorse originariamente previste, a fronte dell'estensione dei soggetti destinatari, si pone lo stesso intervento legislativo di cui all'art. 15, comma 2, decreto-legge n. 69/2023, convertito con legge n. 186/2023 con il quale è stato infatti autorizzato - peraltro, si ribadisce, con riguardo al solo anno 2023 - un aumento della copertura di spesa, per fare fronte all'allargamento della platea di beneficiari della carta docente.

In altri termini, è lo stesso legislatore che ha riconosciuto la necessità di intervenire con una nuova copertura di spesa quando ha ampliato i destinatari della carta, così implicitamente riconoscendo l'insufficienza dell'originaria (ed ancora attuale) previsione di spesa.

32. Non vale a escludere la non manifesta infondatezza l'osservazione secondo cui l'incostituzionalità della norma non sarebbe originaria, ma sopravvenuta a seguito della pronuncia della CGUE, per le seguenti ragioni:

a. in primo luogo, la pronuncia della CGUE ha portata retroattiva: quindi l'art. 1, commi 121-123, legge n. 107/2015, avrebbe dovuto comprendere fin dal principio i docenti a tempo determinato e prevedere una copertura di spesa adeguata;

b. in secondo luogo, il comma 123 stabilisce che «Per le finalità di cui al comma 121 è autorizzata la spesa di euro 381,137 milioni annui a decorrere dall'anno 2015»: ciò significa che, se non si volesse condividere l'assunto precedente, in ogni caso a partire dall'anno scolastico successivo a quello della pronuncia della CGUE (2022/2023) la copertura di spesa non è più conforme a Costituzione.

33. A ulteriore conferma della sospetta violazione del dettato costituzionale, deve evidenziarsi che, ai sensi dell'art. 61, comma 2, decreto legislativo n. 165/2001, «Le pubbliche amministrazioni che vengono, in qualunque modo, a conoscenza di decisioni giurisdizionali che comportino oneri a carico del bilancio, ne danno immediata comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze. Ove tali decisioni producano nuovi o maggiori oneri rispetto alle spese autorizzate, il Ministro dell'economia e delle finanze presenta, entro trenta giorni dalla data di pubblicazione delle sentenze della Corte costituzionale o dalla conoscenza delle decisioni esecutive di altre autorità giurisdizionali, una relazione al Parlamento, impegnando Governo e Parlamento a definire con procedura d'urgenza una nuova disciplina legislativa idonea a ripristinare i limiti della spesa globale». Il legislatore ha previsto che, in situazioni come quella in cui si verte, vi sia un chiaro obbligo della pubblica amministrazione di attivarsi per far fronte alle maggiori spese introdotte dalle decisioni giurisdizionali: ciò non è accaduto nel caso di specie, come più volte evidenziato.

Non si può che ritenere che la norma da ultimo citata sia una clausola di salvaguardia per permettere di rispettare la necessaria copertura di spesa, prevista dall'art. 81 della Costituzione: la mancata attivazione del percorso legislativo non può che convincere lo scrivente del contrasto della norma originaria, mai modificata, con le disposizioni della carta.

34. La non manifesta infondatezza è confermata dal fatto che, nel caso di specie, non vi è neppure da operare un bilanciamento tra l'art. 81 della Costituzione e un altro valore di immediata rilevanza costituzionale, quali la retribuzione o l'assistenza pubblica obbligatoria. In tali ipotesi la deroga all'art. 81 della Costituzione potrebbe essere considerata giustificata dalla prevalenza di altri valori costituzionalmente garantiti, come l'art. 36 (in materia di retribuzione) o 38 (previdenza e assistenza pubblica), portando l'interprete a ritenere manifestamente infondata la questione di costituzionalità: ma ciò non avviene nel caso odierno.

35. La carta del docente, come espressamente previsto dalla norma, non ha funzione retributiva ma è stata istituita «Al fine di sostenere la formazione continua dei docenti e di valorizzarne le competenze professionali»: finalità indubbiamente meritevole, ma si deve considerare che:

a. in primo luogo, la formazione professionale non è realizzata soltanto con l'erogazione della carta elettronica, ma anche tramite le iniziative formative organizzate dal Ministero medesimo, come indicato (e non contestato) nella memoria di costituzione;

b. soprattutto, l'esigenza formativa del personale non può essere ritenuta prevalente nei confronti del rispetto degli obblighi di copertura finanziaria, espressamente previsti dalla Costituzione.



Tale considerazione vale, a maggior ragione, valutando la spinta proveniente dal rispetto degli obblighi sovranazionali che ha portato all'adozione del nuovo art. 81.

La Corte costituzionale (sentenza n. 274 del 2017) ha, altresì, ricordato che la «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano “una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti ‘la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo], comma, Costituzione, presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile’ (sentenza n. 192 del 2012)” (sentenza n. 184 del 2016)».

36. Riepilogando:

a. l'art. 81 della Costituzione prevede che «Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio» (comma 1) e che «Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte» (comma 3);

b. l'art. 1, commi 121 e 123, legge n. 107/2015 ha introdotto la carta elettronica del docente al fine di sostenere la formazione degli insegnanti di ruolo, prevedendo una copertura finanziaria congrua (soltanto) per il numero di docenti a tempo indeterminato;

c. il diritto dei docenti a termine a ricevere la carta docente, quantomeno per quelli assunti con contratti ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, legge n. 124/1997, non è contestabile in quanto imposto dall'ordinanza citata della CGUE, come confermato dalla Cassazione;

d. il numero di costoro è talmente elevato, anche in termini relativi rispetto ai docenti assunti a tempo indeterminato, che l'attuazione della pronuncia della Corte di giustizia comporta un deciso scostamento, dell'ordine del 33%, dalla copertura finanziaria prevista dalla legge;

e. a fronte di tale, vincolante, decisione, la copertura di spesa è rimasta identica: se la stessa poteva essere congrua per il numero di docenti di ruolo, ovviamente non lo è più tenuto conto del rilevante aumento di destinatari.

37. La previsione della legge n. 107/2015 appare quindi contrastante con l'art. 81 della Costituzione, poiché il costo della attribuzione della carta del docente, tenendo conto degli attuali destinatari, non è congruo rispetto alla copertura di spesa ivi indicata. Il riconoscimento della carta elettronica al docente che oggi ricorre, ovviamente considerando l'elevatissimo numero dei giudizi, se da un lato è conseguenza obbligata dell'adeguamento alla CGUE, dall'altro comporta un deciso scostamento dalla spesa prevista dalla legge.

38. Lo scrivente, non potendo discostarsi dal *dictum* della Corte europea, per lui vincolante, né intervenire su materie riservate al legislatore, può esclusivamente rilevare il contrasto tra l'applicazione della norma e il limite previsto dall'art. 81 della Costituzione. Nemmeno è possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata (quale potrebbe essere, ad esempio, la rideterminazione dell'importo spettante al singolo docente per rispettare la copertura di spesa) in quanto il valore della carta elettronica è previsto direttamente ed espressamente dalla legge.

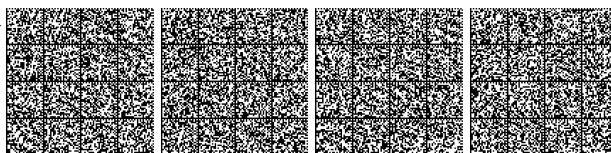
39. Il legislatore ha finora omesso di attivarsi per evitare il contrasto della norma con l'art. 81 della Costituzione, nonostante le previsioni dell'art. 61 decreto legislativo n. 165/2001 prima richiamate, ampliando la copertura finanziaria oppure diminuendo o addirittura abolendo detto beneficio per tutti i docenti, anche quelli a tempo indeterminato.

40. Si rende necessario quindi richiedere l'intervento della Corte costituzionale, affinché si pronunci sulla compatibilità tra le norme citate e l'art. 81 della Costituzione, valutando se dichiarare incostituzionale *in toto* la previsione che introduce il diritto alla carta elettronica del docente o rideterminare l'importo *pro capite*. Tenuto conto della media dei docenti ogni anno scolastico, pari a circa 955.000 unità, il limite di spesa annuo di 381 milioni di euro sarebbe rispettato laddove la carta elettronica fosse, prudenzialmente (a causa dell'aumento del numero dei docenti negli ultimi anni), di importo pari a euro 380 annui.

P. Q. M.

Il giudice, visto l'art. 23 legge n. 87/1953:

accertata la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale prospettata, sospende il giudizio e rimette gli atti alla Corte costituzionale affinché la stessa si pronunci, in merito alla costitu-



zionalità dell'art. 1, commi 121, 123, 204 e 205, legge n. 107/2015 per contrasto con l'art. 81, commi 1 e 3, della Costituzione, dichiarando incostituzionale l'attribuzione della carta elettronica del docente o rideterminandone l'importo;

manda alla cancelleria di notificare il presente provvedimento alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri nonché di comunicarlo ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Torino, 20 dicembre 2024

Il giudice: MOLLO

25C00028

N. 29

Ordinanza del 31 gennaio 2025 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da A. B.

Straniero – Immigrazione – Trattenimento, disposto dal questore, dello straniero presso un centro di permanenza per i rimpatri (CPR)- Convalida o proroga del trattenimento da parte dell'autorità giurisdizionale - Ricorso per cassazione contro i decreti di convalida e di proroga – Disciplina processuale.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 14, comma 6, richiamato dall'art. 5-bis (*recte*: art. 6, comma 5-bis), del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale).

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMA SEZIONE PENALE

Composta da:

Giuseppe De Marzo, Presidente;

Filippo Casa, relatore;

Maria Greca Zoncu;

Francesco Aliffi;

Marco Maria Monaco;

ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da: B A (CUI) nato il

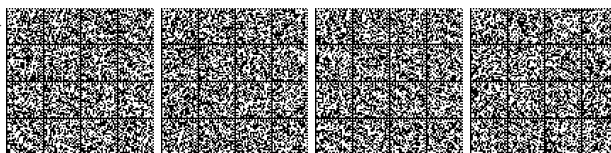
Avverso il decreto del 17 gennaio 2025 della Corte Appello di Cagliari;

Udita la relazione svolta dal consigliere Filippo Casa;

Lette le conclusioni dei Procuratori generali Luisa De Renzis e Pasquale Serrao D'Aquino, che hanno chiesto il rigetto del ricorso;

Ritenuto in fatto

1. Con decreto in data 17 gennaio 2025, la Corte di appello di Cagliari in composizione monocratica ha disposto la convalida del provvedimento di trattenimento presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Macomer emesso dal Questore di In data a carico di A B (CUI:) per un periodo di 60 giorni prorogabile.



1.1. Nel provvedimento del Questore di si premette:

che, con decreto in data , il Questore di aveva emesso analogo provvedimento di trattenimento del B presso il medesimo Centro di permanenza per i rimpatri, ai sensi dell'art. 14, comma 1, decreto legislativo n. 286/98, convalidato dal Giudice di pace di Oristano all'udienza del 13 gennaio 2015;

che già in sede di adozione del presupposto provvedimento di espulsione del Prefetto di in data era stato accertato che l'interessato non aveva presentato una richiesta di protezione internazionale, pur avendo fatto ingresso in Italia il ;

che la richiesta di protezione internazionale veniva, quindi, compiutamente formalizzata solo in data .

Tanto premesso, il Questore di fondava il suo provvedimento considerando B , valutati i precedenti penali e di polizia documentati a suo carico, pericoloso per l'ordine e la sicurezza pubblica ai sensi dell'art. 6, comma 2, lett. c), decreto legislativo n. 142/2015, nonché ravvisando, nella specie, un concreto pericolo di fuga nei suoi confronti, ai sensi della lett. d) della citata disposizione e ritenendo, infine, palesemente pretestuosa la domanda di protezione internazionale da lui inoltrata, ai sensi del comma 3 dell'articolo 6.

La Corte di merito, nella sostanza, ha condiviso la motivazione del provvedimento questorile, respingendo, inoltre, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla difesa di B ed escludendo, in caso di suo rimpatrio in A, pericoli per la sua libertà personale o il rischio di carcerazione.

2. Avverso il decreto di convalida ha proposto ricorso per cassazione il difensore di A B , articolando cinque motivi.

2.1. Con il primo lamenta violazione dell'art. 6, comma 5-bis, decreto legislativo n. 142/2015 in relazione all'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998 e agli artt. 3, 13, 25 e 111 Costituzione e 117 Costituzione con riferimento agli artt. 3, 13 e 14 CEDU.

Il ricorrente deduce che l'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dalla legge n. 187/2024, con il richiamo al secondo e al quarto periodo del comma 5-bis dell'art. 22 della legge n. 69/2005 in materia di mandato di arresto europeo, avrebbe comportato la riduzione del termine per proporre ricorso per cassazione a cinque giorni, discriminando il soggetto sottoposto a restrizione della libertà personale in forza di provvedimento di trattenimento rispetto a quelli sottoposti a restrizione presso gli istituti penali ai quali sono riservati termini più ampi. Per predisporre la propria difesa, e ha determinato, altresì, la sottrazione della competenza a decidere alle sezioni civili della Corte di cassazione, da considerarsi giudice naturale in queste materie.

Inoltre, i motivi di ricorso, che la disposizione normativa di recente introduzione prevede, vengono ricondotti alle ipotesi previste dalle lett. a), b) e c) dell'art. 606 codice procedura penale, che non hanno attinenza alla materia trattata, riguardando l'esercizio da parte del giudice di una potestà riservata dalla legge ad altri organi o non consentita ai pubblici poteri, l'inosservanza o l'erronea applicazione della legge penale e l'inosservanza di norme processuali stabilite a pena di nullità, inutilizzabilità, inammissibilità o decadenza.

2.2. Con il secondo motivo il ricorrente denuncia violazione dell'art. 6, comma 5-bis, decreto legislativo n. 142/2015 in relazione all'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998 e agli artt. 2, 3 e 4, decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, conv. con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, nonché agli artt. 3, 13, 25 e 111 Costituzione e 117 Costituzione con riferimento agli artt. 3, 13 e 14 CEDU.

Lamenta che il primo giudice non avrebbe valutato la preliminare eccezione di incompetenza, avanzata con memoria difensiva depositata in atti e nella quale si sosteneva che la mancata modifica dell'art. 4, comma 3, decreto-legge n. 13/2017, conv. con modificazioni dalla legge n. 46/2017 doveva considerarsi indicativa del mantenimento della competenza in capo alla Sezione specializzata del Tribunale; la Corte di appello aveva ritenuto la propria competenza con motivazione del tutto apparente.

2.3. Con il terzo motivo, che si ricollega al precedente, si denuncia ancora violazione dell'art. 6, comma 5-bis, decreto legislativo n. 142/2015 in relazione all'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998 e agli artt. 2, 3 e 4 decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, conv. con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, nonché agli artt. 3, 13, 25 e 111 Costituzione e 117 Costituzione con riferimento agli artt. 3, 13 e 14 CEDU.

Con motivazione apparente la Corte di appello avrebbe deciso sull'eccepita questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015, che attribuisce la competenza a decidere sulle domande di protezione internazionale avanzate dai soggetti liberi alle sezioni specializzate dei Tribunali e su quelle avanzate dai soggetti a trattenimento al giudice penale non specializzato.

Altrettanto apparente avrebbe dovuto considerarsi la motivazione circa la dedotta violazione del principio costituzionale del giudice naturale (art. 25 Costituzione), da identificarsi certamente con le suddette Sezioni specializzate ai sensi dell'art. 4, comma 3, legge n. 46/2017.



2.4. Con quarto motivo il ricorrente deduce violazione dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015 in relazione agli artt. 10, comma 3, Costituzione, 19, commi 1 e 1.1., decreto legislativo n. 286/1998; in relazione all'art. 3 CEDU, all'art. 8, comma 3, decreto legislativo n. 25/2008 e all'art. 2697 del codice civile.

Espone di aver eccepito, nella memoria difensiva prodotta davanti al Giudice di Cagliari, l'illegittimità dell'espulsione dell'interessato posta alla base del trattenimento, in quanto adottata in violazione dell'art. 19, commi 1 e 1.1., decreto legislativo n. 286/1998, nel senso che il rimpatrio del B in lo esporrebbe al rischio di essere sottoposto a processo ai sensi dell'art. 175-bis del codice penale. (reato di espatrio senza autorizzazione amministrativa).

Nello stesso atto difensivo si era segnalato, inoltre, anche con richiami di brani, non tradotti in lingua italiana, tratti da rapporti delle organizzazioni «*Human Rights Watch*» e «*Amnesty International*», che in vengono denunciati trattamenti inumani e degradanti nei confronti delle persone private della libertà personale ed è prevista la pena di morte, sicché non sarebbe dato comprendere in base a quali criteri quel Paese fosse stato designato come «sicuro» dal Governo italiano.

Si era, ancora, rimarcato come il ricorrente non potesse reputarsi un soggetto pericoloso, condizione neppure evidenziata nel decreto di espulsione, tanto che quest'ultimo provvedimento era stato emanato per inottemperanza a precedente ordine del Questore di abbandonare il territorio nazionale ai sensi dell'art. 14, commi 1 e 5, decreto legislativo n. 286/98.

Sui rilievi difensivi, la Corte di appello avrebbe risposto con motivazione apparente quanto alla ritenuta inattuabilità della questione sulla sicurezza in essendosi limitata a recepire pedissequamente il contenuto del provvedimento di trattenimento emesso dal Questore.

La motivazione, inoltre, sarebbe contraddittoria, poiché, per un verso, rimprovera all'istante di non aver specificato i motivi per i quali egli avrebbe potuto vedere pregiudicati i suoi diritti in caso di rimpatrio, per altro verso, afferma la presunta insussistenza del pericolo di carcerazione.

2.5. Con il quinto motivo il ricorrente lamenta violazione dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015 in relazione agli artt. 10, comma 3, Costituzione, 19, commi 1 e 1.1., decreto legislativo n. 286/1998; in relazione all'art. 3 CEDU, all'art. 8, comma 3, decreto legislativo n. 25/2008 e all'art. 2697 del codice civile.

Nella memoria il ricorrente aveva dedotto argomenti e documenti al fine di dimostrare la non pretestuosità della sua richiesta di protezione internazionale, spiegando di essere stato costretto a espatriare dall' per sottrarsi alle aggressioni e violenze che aveva subito dai familiari della ragazza a lui legata da relazione sentimentale, relazione non condivisa dalla famiglia di lei.

Esprime il timore di non essere tutelato dalle autorità, notoriamente corrotte, in caso di rimpatrio.

Rappresenta, infine, di avere una compagna in Italia che intende ospitarlo. Critica, in sintesi, come apparente la motivazione fornita dal giudice di merito sulle illustrate deduzioni.

2.5.1. Il difensore ha concluso chiedendo, in via preliminare e pregiudiziale, di rimettere gli atti e le parti davanti alla Corte costituzionale o davanti alla Corte di giustizia europea, con ogni conseguenza di legge, ivi compresa la liberazione dell'istante dal Centro per il rimpatrio di Macomer in attesa della loro decisione; ha, comunque, chiesto l'annullamento dell'impugnato decreto.

3, I Sostituti Procuratori generali Luisa De Renzis e Pasquale Serrao d'Aquino hanno concluso con requisitoria scritta, chiedendo il rigetto del ricorso.

4. Il difensore del ricorrente ha trasmesso a mezzo posta elettronica certificata in data 30 gennaio 2025, ossia nel giorno fissato per la decisione del ricorso, memoria contenente note difensive con le quali si insiste argomentatamente nelle doglianze prospettate con il ricorso, si contestano alcune delle conclusioni in rito raggiunte da questa Corte con la sentenza n. 2967 del 24 gennaio 2025 e si sviluppano considerazioni in ordine all'assimilazione del procedimento di convalida a quelli scaturenti dall'emissione di un mandato di arresto europeo.

Considerato in diritto

1. Il quadro normativo di riferimento. Nella *Gazzetta Ufficiale* n. 289 del 10 dicembre 2024 è stata pubblicata la legge 9 dicembre 2024, n. 187, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, recante «Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali».



Per quanto rileva ai fini della decisione, l'art. 18-*bis*, comma 1, lett. *b*), decreto-legge n. 145 del 2024, aggiunto dalla legge di conversione n. 187, ha modificato l'art. 14, comma 6, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, la cui formulazione è divenuta la seguente: «6, Contro i decreti di convalida e di proroga di cui al comma 5 è proponibile ricorso per cassazione entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*) del comma 1 dell'articolo 606 del codice di procedura penale. Il relativo ricorso non sospende l'esecuzione della misura. Si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69».

Lo stesso art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286 del 1998 è contestualmente richiamato — sempre ai fini della ricorribilità per cassazione — dal nuovo comma 5-*bis* dell'art. 6 decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, introdotto dall'art. 18, comma 1, lett. *a*), n. 2, decreto-legge n. 145 del 2024, come modificato in sede di conversione, il quale così stabilisce: «5-*bis*. Contro i provvedimenti adottati ai sensi del comma 5 è ammesso ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

2. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286 del 1998, richiamato dall'art. 5-*bis* decreto legislativo n. 142 del 2015.

Alla luce di quanto osservato *supra* nel Ritenuto in fatto, questa Corte è, pertanto, chiamata ad esaminare il ricorso nel quadro della procedura indicata dall'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286 del 1998, quale richiamata dall'art. 5-*bis* decreto legislativo n. 142 del 2015.

Come detto, l'art. 14, comma 6 cit. dispone che contro i decreti di convalida e di proroga di cui al comma 5 è proponibile ricorso per cassazione, entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*) del comma 1 dell'articolo 606 del codice di procedura penale. Il relativo ricorso non sospende l'esecuzione della misura. Si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69.

Per effetto di quest'ultimo puntuale richiamo, il legislatore impone, pertanto: *a*) che il ricorso sia presentato nella cancelleria della corte di appello che ha emesso il provvedimento, la quale lo trasmette alla Corte di cassazione, con precedenza assoluta su ogni altro affare e comunque entro giorno successivo, unitamente al provvedimento impugnato e agli atti del procedimento (secondo periodo dell'art. 22, comma 5-*bis*, legge n. 69 del 2005); *b*) che la Corte, nel termine di sette giorni dalla ricezione degli atti, giudichi in camera di consiglio sui motivi di ricorso e sulle richieste del procuratore generale senza intervento dei difensori e depositi la decisione con la contestuale motivazione a conclusione dell'udienza, provvedendo altresì, fuori dei casi di cui al comma 6, agli adempimenti indicati al comma 5 dello stesso art. 22.

Se, per un verso, il richiamo alle previsioni dell'art. 22, comma 5-*bis* della legge n. 69 del 2005, operato dall'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286 del 1998 nei limiti della compatibilità; solleva il problema della necessità, fuori dei casi di cui al comma 6 (annullamento con rinvio) dello stesso art. 22, della trasmissione di copia del provvedimento al Ministero della giustizia, giacché tale adempimento appare strettamente correlato all'esecuzione del mandato di arresto europeo e alla conseguente cooperazione internazionale necessaria all'esecuzione, per altro verso, il rinvio al comma 6 dell'art. 22 giustifica il sollecito svolgimento dell'eventuale giudizio di rinvio secondo le scadenze temporali descritte in quest'ultimo comma.

È certamente esatto che il legislatore non determina quali conseguenze scaturiscano dall'inosservanza del termine di sette giorni per il deposito della decisione. Tuttavia, ritiene questa Corte che lo sbarramento temporale debba essere rispettato, alla luce delle considerazioni sostanziali e valoriali che verranno sviluppate *infra* al termine di questo paragrafo e del dovere di osservanza delle norme processuali quale ribadito dall'art. 124, comma 1, codice di procedura penale. In particolare, il richiamo dell'art. 124 codice di procedura penale alle «norme di questo codice» non può essere inteso in senso limitativo, alla luce della soggezione del giudice alla legge (art. 101, secondo comma, Costituzione), che impone un impegno continuo nel rispetto delle prescrizioni normative.

Ritiene, in altri termini, questa Corte che le prescrizioni normative vadano sempre e comunque rispettate.

Ciò che, tuttavia, resta regolamentato in termini che appaiono strutturalmente inidonei a garantire l'ordinato svolgimento del contraddittorio è il procedimento dinanzi a questa Corte. È in relazione a questo profilo, di immediata rilevanza nel caso di specie, poiché questa Corte è appunto chiamata a decidere sul ricorso presentato nel quadro delle regole processuali dettate dal legislatore, che vengono sollevati i dubbi di legittimità costituzionale esposti nel paragrafo che segue.

In particolare, proprio il fatto che, in concreto, sia pervenuta nella mattinata del 30 gennaio 2025, una articolata memoria del ricorrente rende evidente il tema del modo nel quale assicurare il contraddittorio.



Occorre, peraltro, sin da ora precisare che, sebbene il quarto periodo del comma 5-*bis* dell'art. 22 della legge n. 69 del 2005 appaia letteralmente correlare il termine di sette giorni — previsto per il deposito della motivazione del provvedimento — alla decisione sui motivi di ricorso e sulle richieste del procuratore generale e non anche all'ordinanza con la quale si sollevi incidente di costituzionalità, ritiene questa Corte di provvedere comunque al rispetto del medesimo termine. Tanto per farsi carico delle esigenze di sollecito esame dei ricorsi che il legislatore ha ritenuto di indicare all'autorità giudiziaria, alla luce dei valori sottesi alla necessità di garantire un celere controllo sulla legittimità dell'adozione di misure incidenti sulla libertà personale (quali certamente sono, ad es., le misure che determinino la coazione della persona a rimanere in un determinato luogo, come il trattenimento in un centro di permanenza temporanea per stranieri, oggi centro di permanenza per i rimpatri: su quest'ultima ipotesi, v. la menzione di Corte costituzionale, sent. n. 203 del 2024, che, al punto 4.1.1. del Considerato in diritto, richiama le proprie sentenze n. 212 del 2023, n. 127 del 2022 e n. 105 del 2001).

Si tratta di soluzione che appare in linea con l'ormai risalente consapevolezza che, nei giudizi riguardanti norme incidenti sulle libertà dello straniero, il parametro dell'art. 3 Costituzione non va considerato isolatamente ma in connessione con l'art. 2 e con l'art. 10, secondo comma, Costituzione, il primo dei quali riconosce a tutti, cittadini e stranieri, i diritti inviolabili dell'uomo (Corte costituzionale, sent. n. 120 del 1967). Come ricordato dalla citata Corte costituzionale, sent. n. 105 del 2001, per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia della immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risulterne minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani (per un recente richiamo a siffatti principi, v., in motivazione, al punto 2 delle Ragioni della decisione, Cass. civ., 19/12/2024, n. 14533).

3. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

3.1. La disciplina processuale sopra ricordata, prescelta dal legislatore in relazione al giudizio di legittimità presenta profili di indeterminatezza delle scansioni nelle quali ospitare il necessario contraddittorio delle parti, che appaiono legate alla scelta di prevedere l'applicabilità delle regole dettate dall'art. 2, comma 5-*bis*, legge n. 69 del 2005, per le ipotesi di ricorso per cassazione proposto avverso le ordinanze di cui all'art. 14, comma 5 della stessa legge n. 69 del 2005. Queste ultime vengono assunte dalla corte d'appello quando la persona della quale è stata richiesta la consegna ai sensi degli articoli 10, comma 1, e 13, comma 1, della stessa legge n. 69 del 2005, esprime consenso alla consegna o rinuncia al beneficio di cui all'articolo 10, comma 1 della n. 69 del 2005.

Si tratta, come verrà ribadito *infra*, di disciplina radicalmente diversa da quella prevista per i casi di procedimenti relativi all'esecuzione di mandati di arresto europei non caratterizzati da profili di «consensualità».

In particolare, la previsione, da parte dell'art. 22, comma 5-*bis*, quarto periodo, di una decisione da assumere nel termine di sette giorni dalla ricezione degli atti, rende evidentemente inapplicabile il modello processuale ordinario di cui all'art. 611 del codice di procedura penale, che presuppone una diversa articolazione temporale.

Deve aggiungersi che proprio l'esistenza di un termine assegnato alla Corte per la decisione, la cui rilevanza è stata sopra sottolineata, esclude, ad avviso del Collegio, la possibilità di una lettura adeguatrice che, prospettando una *interpretatio abrogans* del termine indicato, consenta di modulare diversamente il rito secondo diverse cadenze processuali. Non viene, infatti, in rilievo un mero silenzio legislativo (Corte costituzionale, sent. n. 208 del 2024) o una mera non intenzionale lacuna (Corte costituzionale, sent. n. 25 del 2024), ma una precisa scelta normativa che costituisce, anche in nome di fondamentali esigenze di certezza, legate al principio di legalità processuale, una barriera insuperabile per l'attività interpretativa (per il principio di carattere generale, v., di recente, Corte costituzionale, sent. n. 5 del 2024).

Ugualmente deve ritenersi preclusa, per la non equivoca contraria scelta normativa, la possibilità di consentire la partecipazione dei difensori in una udienza fissata in modo pretorio.

Ne discende che, in assenza di qualunque regolamentazione, le parti possono trasmettere, in qualunque momento, memorie senza che sia disciplinato il diritto delle controparti di averne contezza (o di avere contezza del termine entro il quale l'antagonista processuale è chiamato a depositare i propri scritti).

3.2. Al riguardo, occorre premettere che, come anche di recente sottolineato dalla Corte costituzionale (sent. n. 96 del 2024, resa in relazione all'art. 171-*bis* del codice di procedura civile, ma con l'affermazione di principi di carattere generale connessi al sistema processuale, alla luce dell'art. 24 e dell'art. 111, secondo comma, Costituzione), il contraddittorio, «quale primaria e fondamentale garanzia del giusto processo», consiste nella «necessità che tanto l'attore, quanto il contraddittore, partecipino o siano messi in condizione di partecipare al procedimento», anche se «al legislatore è consentito di differenziare la tutela giurisdizionale con riguardo alla particolarità del rapporto da regolare» (sentenza n. 73 del 2022). Il principio del contraddittorio costituisce un connotato intrinseco del processo (sentenza



n. 93 del 2022), nel quale deve essere assicurato il diritto di difesa, «quale spetta a tutti i cittadini nei procedimenti giurisdizionali» (sentenza n. 341 del 2006). Il «giusto processo», nel quale si attua la giurisdizione e si realizza il diritto inviolabile di difesa, comporta necessariamente che esso «si svolga nel contraddittorio tra le parti», nonché — prescrive ulteriormente l'art. 111, secondo comma, Costituzione — «in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale». Il contraddittorio è, invero, un momento fondamentale del giudizio quale cardine della ricerca dialettica della verità processuale, condotta dal giudice con la collaborazione delle parti, volta alla pronuncia di una decisione che sia il più possibile «giusta». Il principio del contraddittorio, infatti, chiama in causa non solo la dialettica tra le parti nel corso del processo, ma riguarda anche la partecipazione attiva del giudice.

Può anzi aggiungersi che siffatta partecipazione — delle parti e del giudice — altro non è se non la premessa procedimentale dell'effettività della tutela giurisdizionale.

3.3. Ora, ad avviso di questa Corte, lo svolgimento del contraddittorio postula un'ordinata scansione dei momenti processuali all'interno della quale le parti possano svolgere le loro difese, consentendo al giudice di apprezzarle e di esprimersi su di esse in termini argomentati: ciò soprattutto quando, come nel caso di specie, vengano in rilievo giudizi nei quali non si registrino forme di consenso o di rinuncia ritualmente espresse dai protagonisti della vicenda, che razionalmente giustificano semplificazioni processuali fondate sulle autonome scelte degli stessi, come appunto accade nella disciplina dettata, in tema di esecuzione dei mandati di arresto europeo, dall'art. 22 della legge n. 69 del 2005.

Questa Corte è ben consapevole dei rilievi per i quali l'assenza di disciplina processuale, in taluni casi, non può assumere il significato di un esonero dal rispetto del contraddittorio, ma comporta soltanto che il legislatore non ha inteso vincolare giudice all'obbligo di determinate forme, lasciandolo libero di scegliere, caso per caso, quelle ritenute più opportune per assicurare sia pure in modo celere e semplificato, una effettiva dialettica tra accusa e difesa (Corte costituzionale, sent. n. 434 del 1995).

Ma siffatta conclusione appare calibrata su una specifica questione (la proroga dei termini di custodia cautelare affidata ad «un'ordinanza del giudice, su richiesta del pubblico ministero, sentito il difensore», laddove, secondo il giudice *a quo*, sarebbe stato necessario provvedere in camera di consiglio a norma dell'art. 127 del codice di procedura penale) che non appare comparabile a quella che si pone nel presente giudizio.

Nel caso di specie, infatti, non si tratta di una pur rilevante decisione incidentale rispetto alla quale è sufficiente, ai fini della tenuta costituzionale, che, pur senza l'osservanza di forme specifiche, il difensore sia, con congruo termine, posto in grado di interloquire, che le motivazioni della richiesta siano adeguatamente specificate, ed anche che la congruità del termine assegnato al difensore sia valutata in rapporto alla richiesta del pubblico ministero ed al grado di complessità della stessa.

Viene, invece, in rilievo un giudizio di legittimità destinato a definire una controversia che investe la rispondenza ai requisiti di legge della limitazione della libertà personale per un periodo apprezzabile e che si accompagna ad una pluralità di questioni la cui soluzione da parte di questa Corte richiede un ordinato (dal legislatore) svolgimento delle scansioni nelle quali le parti possono interloquire.

3.5. La vicenda del presente procedimento è, come si diceva *supra*, emblematica delle questioni sollevate dalla disciplina processuale applicabile.

La trasmissione di una memoria ad opera di una delle parti, poche ore prima della camera di consiglio destinata all'esame del ricorso, senza che siano disciplinati i modi, i tempi e i protagonisti di idonee attività comunicative e senza che siano individuati i termini nei quali il contraddittorio è destinato ad articolarsi in modo congruo, rende non manifestamente infondato il dubbio che venga rimesso al giudice il potere — invece di competenza del legislatore — di determinare, attraverso un ragionevole bilanciamento delle esigenze di celerità e quelle di compiuto dispiegarsi del diritto di difesa delle parti, pubbliche e private, interessate, le cadenze del processo.

Va escluso, infatti, che il giudice possa individuare adempimenti e termini la cui inosservanza riceva sanzioni processuali non previste dal legislatore. Qualunque tentativo di regolamentazione, caso per caso, del confronto fra le parti espone ad una inevitabile incertezza proprio sulla definizione della sede in cui si dispiegano le ragioni delle parti prima della decisione dell'autorità giudiziaria.

Soprattutto siffatta soluzione apre la strada da una supplenza del potere giudiziario rispetto alle necessarie determinazioni del potere legislativo.

3.6. In altri termini, non è in discussione la consolidata affermazione per la quale il legislatore gode di ampia discrezionalità, censurabile soltanto nei limiti della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte operate (*ex plurimis*, Corte costituzionale, sent. n. 74 del 2022, n. 213 del 2021, n. 95 del 2020, n. 79 e n. 58 del 2020, n. 155 e n. 139 del 2019, n. 225 del 2018 e n. 241 del 2017), soprattutto quando vengano perseguite finalità acceleratorie,



nella configurazione degli istituti processuali. Viene piuttosto in evidenza il rilievo per il quale siffatta discrezionalità deve appunto essere esercitata in modo da delineare compiutamente i tratti del giudizio di legittimità nel rispetto dei principi di rilievo costituzionale di ‘legalità processuale con le conseguenti ricadute sui modi di esercizio del diritto di difesa.

3.7. È proprio la consapevolezza dell’assoggettamento del giudice alla legge e delle incertezze alle quali il sistema processuale è esposto qualora alla Corte di cassazione sia rimesso non di regolamentare aspetti minimi di dettaglio, ma le scansioni fondamentali del giudizio di legittimità che comporta, ad avviso del Collegio, l’esigenza di sottoporre il non manifestamente infondato dubbio di legittimità alla Corte costituzionale.

Ciò, in relazione ai seguenti parametri.

3.7.1. Innanzi tutto, l’art. 111, primo comma, Costituzione dispone che la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Tanto implica che le condizioni che rendono giusto il processo, ossia, per quanto sopra detto, in relazione al secondo comma dello stesso art. 111, il suo svolgimento nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, devono essere definite, in termini di prevedibile certezza, dal legislatore.

3.7.2. La garanzia della disciplina legale, ritraibile anche, per tramite dell’art. 117, primo comma, Costituzione, dall’art. 6, par. 2 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo, implica, peraltro, la qualità della fonte di regolazione che, nel caso di specie, viene in rilievo non come chiarezza espositiva, ma come completezza della disciplina, che, sola, garantisce una definizione prevedibile della sede del confronto processuale (per la necessità che il carattere giusto del processo debba essere apprezzato alla luce del primato della legge che inerisce a tutte le garanzie approntate dalla Cedu alla luce del Preambolo della stessa e che assicura la prevedibilità delle regole di svolgimento del processo, v., ad es., 15 marzo 2022, Grzęda c. Polonia, par. 339)

D’altra parte, la strumentalità del processo al pieno dispiegarsi del diritto di difesa, sia pure variamente articolato in relazione alle finalità acceleratorie perseguire dal legislatore, implica che una normazione destinata a incidere significativamente sul diritto delle parti di conoscere le ragioni della controparte, soprattutto quando vengano in gioco diritti fondamentali e in sede di giudizio di legittimità, ultima istanza giurisdizionale, appare collidere con l’art. 24 Costituzione.

3.7.3. Va, infine, osservato che, pur nel quadro di procedure particolarmente celeri, il legislatore, all’art. 22, commi da 1 a 4, della citata legge n. 69 del 2005, delinea, per il caso di procedura contrassegnata dall’assenza del consenso o della rinuncia cui fa riferimento l’art. 14, comma 1, della stessa legge n. 69 del 2005, un modello che, attraverso il richiamo all’art. 127 del codice di procedura penale consente un ordinato svolgimento del contraddittorio attraverso il riferimento ad un procedimento adeguato al contrasto di posizioni delle parti.

Ciò che esalta anche l’ulteriore dubbio di legittimità, quanto alla ragionevolezza della scelta di optare per una disciplina processuale costruita sul presupposto di una scelta consensuale del destinatario della richiesta di consegna laddove, nel caso di specie, il procedimento è contrassegnato da una manifesta contrapposizione degli interessi in gioco.

In ogni caso, come di recente sottolineato dalla Corte costituzionale, con la sent. n. 128 del 2024 (par. 3 del Considerato in diritto), una volta accertato un *vulnus* a un principio o a un diritto riconosciuti dalla Costituzione, «non può essere di ostacolo all’esame nel merito della questione di legittimità costituzionale l’assenza di un’unica soluzione a «rime obbligate» per ricondurre l’ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore» (sent. n. 6 del 2024, che cita la sent. n. 62 del 2022; nello stesso senso, Corte costituzionale, sent. n. 200 del 2023). La medesima Corte costituzionale, sent. n. 128 del 2024 ha concluso che è pertanto «sufficiente “la presenza nell’ordinamento di una o più soluzioni ‘costituzionalmente adeguate’, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore (*ex plurimis*, sentenze n. 28 del 2022, n. 63 del 2021, n. 252 e n. 224 del 2020, n. 99 e n. 40 del 2019, n. 233 e n. 222 del 2018)” (sentenza n. 95 del 2022), mentre «l’assenza di una soluzione a rime obbligate non è preclusiva di per sé sola dell’esame nel merito delle censure” (sentenza n. 48 del 2021)», spettando alla stessa Corte, ove ritenga fondate le questioni, «di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata, non essendo vincolata alla formulazione dei *petitum* dell’ordinanza di rimessione nel rispetto dei parametri evocati, stante anche che “l’assenza di soluzioni costituzionalmente vincolate” non compromette l’ammissibilità delle questioni stesse (*ex plurimis*, Corte costituzionale, n. 59 del 2021) quando sia rinvenibile nell’ordinamento una soluzione adeguata al parametro di riferimento» (Corte costituzionale, sent. n. 221 del 2023».

4, La mancata previsione di fonti normative che giustificano una incidenza della presente decisione sul trattenimento del ricorrente — la cui efficacia nel tempo è regolata dalla legge e, in concreto, dallo specifico provvedimento che lo riguarda — esclude che possano essere adottate decisioni al riguardo, salve restando le determinazioni dell’autorità amministrativa, in relazione al quadro normativo vigente.



P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, richiamato dall'art. 5-bis decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, nella parte in cui, rinviando alle disposizioni di cui all'art. 22, comma 5-bis, quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69, prevede che la Corte di cassazione giudichi in camera di consiglio sui motivi di ricorso e sulle richieste del procuratore generale senza intervento dei difensori, in tal modo affidando alla creazione dell'autorità giudiziaria l'individuazione delle scansioni processuali idonee a realizzare il contraddittorio nel termine di sette giorni dalla ricezione degli atti previsto per la decisione, in relazione agli articoli 3, 24, 111, primo e secondo comma, 117 Costituzione, quest'ultimo con riferimento all'art. 6, par. 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; dispone la sospensione del presente giudizio; ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione e al Presidente del consiglio dei ministri; ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento; dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

In caso di diffusione del presente provvedimento vanno omesse le generalità e gli altri dati identificativi, a norma dell'art. 52 decreto legislativo 196/03, in quanto imposto dalla legge.

Così deciso in Roma, il 30 gennaio 2025.

Il Presidente: DE MARZO

Il consigliere relatore: CASA

La Corte Suprema di Cassazione, Prima Sezione, riunita in camera di consiglio 4 febbraio 2025 ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da:

IDR -B A (CUI nato in il

Dif. cassazionista Mannironi Stefano Francesco Maria, via Dante 22 Nuoro

Avverso la ordinanza del Corte di Cassazione

Di Roma num. Reg.: 1959/2025 in data 30 gennaio 2025

Correzione errore materiale

(Omissis)

La Corte suddetta:

Preso atto dell'errore materiale occorso. Nella redazione dell'ordinanza n. 4308/2025, quanto alla data di deliberazione, dispone che, laddove si legge «così deciso in Roma, il 30 gennaio 2025», si legga «così deciso in Roma, il 31 gennaio 2025». Manda alla cancelleria per le annotazioni di rito. In caso di diffusione del presente provvedimento omettere le generalità e gli altri dati identificativi, a norma dell'art. 52, decreto legislativo n. 196/03 in quanto disposto d'ufficio e/o imposto dalla legge

Per estratto conforme all'originale.

25C00031

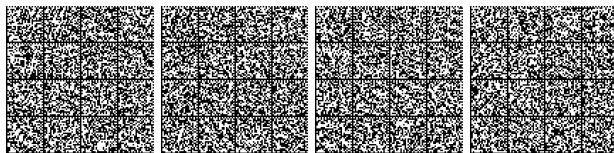
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-007) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



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

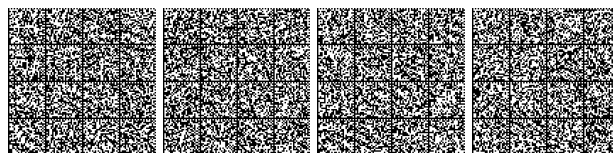
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari 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





€ 9,00

